Université Lumière Lyon 2 (Université de Lyon)
Institut d'urbanisme de Lyon
École doctorale ED 483 ScSo
UMR 5600 Environnement Ville Société

Processus participatifs et urbanisme à l'échelle métropolitaine. Une perspective comparative entre Lyon et Montréal

Lila COMBE

Thèse de doctorat en géographie, aménagement et urbanisme

Sous la direction de **Franck SCHERRER**

Date de soutenance : 8 juin 2012

Membres du jury :

Marie-Hélène BACQUÉ, Professeure, Université Paris Ouest
Philippe CHAUDOIR, Professeur, Université de Lyon (Lyon 2)
Mario GAUTHIER, Professeur, Université du Québec en Outaouais
Marie-Odile TRÉPANIER, Professeure honoraire, Université de Montréal

Processus participatifs et urbanisme à l'échelle métropolitaine. Une perspective comparative entre Lyon et Montréal

Lila COMBE

Thèse de doctorat en géographie, aménagement et urbanisme

Résumé

Cette thèse interroge le lien entre la participation et l'urbanisme à l'échelle métropolitaine. Il s'agit de comprendre comment les dispositifs participatifs mis en place dans les territoires contribuent à l'élaboration des politiques urbaines. Nous interrogeons en particulier la manière dont la participation permet la prise en compte, dans le processus d'élaboration des politiques, des enjeux portés par le public. Nous nous demandons également dans quelle mesure elle génère une plus grande coordination des acteurs, des dispositifs et des échelles qui interviennent dans cette élaboration. Nous abordons ces questions à l'échelle de la métropole, qui induit un ensemble de spécificités relatives à l'action sur les territoires et au public participant.

Notre étude met en évidence plusieurs apports de la participation : sa contribution porte essentiellement sur l'énonciation des enjeux des politiques urbaines, et moins sur la formulation des solutions, qui s'avère source de désaccords. La participation génère de nouvelles coordinations entre acteurs, dispositifs et échelles d'action publiques, mais ces coordinations apparaissent souvent fragiles et éphémères. Si les étapes de la concertation et du débat public produisent chacune des effets propres, notre travail donne à voir une construction cumulative des effets au fil du processus participatif. Les transferts d'acteurs, la répétition d'enjeux et le raffinement des recommandations permettent, dans certains contextes, d'élargir le champ d'impact de la participation, qui s'étend alors de la formulation des enjeux jusqu'à la logique de mise en œuvre des politiques.

Mots clé : Participation, urbanisme, échelle métropolitaine, processus participatif, Lyon, Montréal, Mont-Royal.

Summary

Our study is questioning the link existing between participation and urbanism at the metropolitan scale. This concerns Lyon and Montreal metropolis. The target is to understand how are contributing participating action plans to elaborate an urban policy. We are specially questioning how this participation allows to take into consideration in the process of politics elaboration, the stakes hold by public. We are also wondering about the way this participation produces a wider coordination between actors, action plans and scales contributing to this elaboration. We are considering these questions at a metropolitan scale, where action on territories and public are presenting some specificity.

Our study is highlighting several contributions of participation: concerning mainly the process of problem setting, and less the process of problem solving, which is source of disagreement. The participation is creating new coordination between actors, action plans and scales of public actions, but these coordination appear weak and short lived. Each stage of the consultation and the public debate are producing specific effects; but our study also shows a progressive and a building up effects increasing in the development of the participatory process. Transfers of actors, repetition of stakes and refinement of recommendations allow in some contexts to extend the field of participation impact, which is so, expending from the formulation of stakes to the logic of politics implementation.

Keywords : Participation, town planning, metropolitan scale, participatory process, Lyon, Montreal, Mount-Royal.

Remerciements

Le temps d'élaboration de cette thèse a impliqué plusieurs expériences et la (re)découverte de différents territoires qui vont servir de fil rouge à mes remerciements.

A Lyon

Ma première pensée va bien sûr à Franck Scherrer, avec qui je travaille depuis ma maîtrise à l'institut d'urbanisme de Lyon. Je le remercie chaleureusement de m'avoir accordé sa confiance tout au long de ces années, et d'avoir su m'aider à dépasser mes doutes grâce à ses conseils, toujours pertinents et stimulants.

Je tiens également à remercier toute l'équipe de l'Institut d'urbanisme de Lyon, son directeur Paul Boino et son équipe d'enseignants, notamment Philippe Chaudoir qui a accepté de participer au jury de ma thèse, plusieurs années après ceux de ma maîtrise et de mon master.

Je remercie l'ensemble des relecteurs de la thèse, pour le temps qu'ils ont accordé à ce travail et les conseils avisés qu'ils m'ont apportés : Laurence Rocher, Aurélie Delage, Charlotte Recoquillon, Claire Chavy, Clotilde Combe, Claude Combe et Nicole Guidollet.

Ma pensée va également à l'équipe du cabinet d'études Trajectoires-Reflex auprès de laquelle j'ai travaillé près d'un an et demi en parallèle de mon doctorat. Je garde d'excellents souvenirs du temps passé avec cette équipe. Je remercie Pascal Bavoux de m'avoir accordé sa confiance.

Je tiens également à remercier l'équipe de la Mission concertation puis de la Mission participation citoyenne du Grand Lyon en particulier Jeanne Cartillier et Emmanuelle Gueugneau, avec lesquelles j'ai pu discuter, dans le cadre d'un échange au long cours, de la politique participative du Grand Lyon.

Mes pensées vont également à toute l'équipe du programme de recherche Christiana *« De l'urbanisme au développement : des militants d'origine chrétienne dans la fabrique de la ville des années soixante à nos jours (France/Belgique) »* conduit dans le cadre de la MESHS (USR 3185). Un grand merci à Maryvonne Prévost pour m'avoir accueillie dans l'équipe, également à Fatiha Belmessous ainsi qu'à Rachel Linossier, qui m'a toujours apporté aide, conseils et contacts au fil de mon parcours.

Je remercie enfin Marie-Hélène Bacqué d'avoir accepté de participer au jury en tant que rapporteur.

A Montréal

Je remercie chaleureusement Michel Gariépy et Mario Gauthier qui m'ont accueillie à l'Université de Montréal dans le cadre du programme de recherche *Développement*

durable, débat public et urbanisme à Grenoble, Lyon et Montréal (PUCA) et m'ont permis de me familiariser, petit à petit, avec le contexte de la consultation publique à Montréal.

Je les remercie tous deux, ainsi que Florence Paulhiac Scherrer, de m'avoir permis de participer au programme de recherche, à l'élaboration du rapport puis de l'ouvrage qui en sont issus, ainsi qu'au colloque de l'*Urban Affairs Association* tenu à Chicago en 2009.

Je remercie Marie-Odile Trépanier, pour les discussions enrichissantes que nous avons pu avoir à propos du Mont-Royal. Je remercie également Jean Décarie avec qui j'ai pu échanger à plusieurs reprises au fil de mon terrain montréalais.

Ma pensée va aussi aux étudiants du programme de recherche, avec lesquels j'ai partagé de bons moments dans notre bureau de l'institut d'urbanisme : Laurent Lussier, Sophie Van Neste et Lysanne Audet.

Je remercie enfin le Fonds québécois de la recherche sur la nature et les technologies du Ministère de l'éducation, du loisir et du sport du Québec de m'avoir accordé une bourse de court séjour de recherche en 2008.

A Aix-en-Provence

Je termine ces pérégrinations par une dernière étape dans le sud de la France. Je remercie Philippe Méjean et Jérôme Dubois de m'avoir fait confiance pour le poste d'ATER que j'ai occupé cette année dans le cadre du Master 2 habitat et renouvellement urbain de l'Institut d'urbanisme et d'aménagement régional (Aix Marseille Université). Le travail à leur côté et auprès des autres enseignants de l'atelier professionnel, Rodolphe Dodier et Olivier Cadart, été très enrichissant. Je remercie toute l'équipe de l'institut, ainsi que Martine Mollet pour m'avoir accueillie à Aix pendant plusieurs mois.

Pour terminer, je tiens à remercier l'ensemble des personnes qui ont accepté d'être interviewées dans le cadre des mes terrains lyonnais et montréalais.

Je remercie mes amis pour leur patience et leur soutien pendant ces années de recherche. Merci notamment à Benoît Roux, Maxime Turzanski et Alexandre Soria de m'avoir apporté leur aide aux moments où j'en ai eu besoin !

Je remercie chaleureusement ma famille pour m'avoir soutenue et accueillie à plusieurs reprises pour la rédaction de la thèse, tout particulièrement mes parents Claude et Catherine. Un grand merci également à mes grands parents, Yves et Andrée.

Enfin un immense merci à Joachim Dubois-Roquebert, sans qui cette thèse n'aurait pas pu être écrite. En plus de son aide concrète, il m'a apporté un soutien quotidien et inépuisable, pour lequel je le remercie très chaleureusement.

Sommaire

Remerciements....4

Sommaire.... 6

Introduction générale....7

CHAPITRE 1 – REVUE DE LITTÉRATURE (1) : Approches théoriques de la participation et de son institutionnalisation légale en France et au Québec....27

CHAPITRE 2 - REVUE DE LITTÉRATURE (2) : Participation et construction de l'action collective à l'échelle métropolitaine.... 103

CHAPITRE 3 - LES CONTEXTES PARTICIPATIFS (1) : Territoires et sociétés locales à Lyon et Montréal....145

CHAPITRE 4 – LES CONTEXTES PARTICIPATIFS (2) : Dynamiques participatives des années 1980 aux années 2000, continuité des pratiques à Lyon, ruptures cycliques à Montréal....205

CHAPITRE 5 – LES FACTEURS DE CONSTRUCTION DU CADRE PARTICIPATIF : Objets et instruments....257

CHAPITRE 6 – Dynamiques et effets du processus participatif tenu autour du plan du Mont-Royal et des projets de développement.... 325

CHAPITRE 7 – Processus participatif et politiques urbaines dans l'agglomération lyonnaise : dynamiques et effets....401

Conclusion générale de la thèse....475

Bibliographie....489

Annexes....523

Table des matières....577

Liste des sigles....587

Introduction générale

Deux groupes d'acteurs filmés en implacables champs/contre champs, jamais réunis dans un même plan. D'un côté, « puissance publique » et « puissance privée » présentent leur projet, la construction d'un vaste complexe commercial dans un ancien quartier industriel. De l'autre, des habitants aux profils divers (l'habitante inquiète, le militant à la retraite, l'étudiante en sociologie, la riveraine intéressée…) écoutent et réagissent, leurs questionnements chuchotés étant surimposés aux plans sur la « puissance publique », exprimant toute la distance qui sépare ces supposés interlocuteurs. Puis les échanges s'engagent, donnant à voir les oppositions et la difficulté à dialoguer entre des porteurs de projet inflexibles et des habitants soucieux de voir s'implanter des services et équipements de proximité plutôt que des commerces ou des loisirs qu'ils ne pourront probablement pas s'offrir… Le développement de la participation en urbanisme ne produit-il, aujourd'hui, qu'une vaste désillusion des citoyens, à la mesure des attentes qu'auraient suscitées la floraison des dispositifs ? C'est ce à quoi nous invite à réfléchir le film *Déconcertation* du collectif Grand Ensemble, réalisé récemment[1].

Ces quatre dernières décennies ont effectivement vu une floraison d'expériences participatives, conduites à diverses échelles à travers le monde et dans différents secteurs d'action publique (aménagement spatial, choix technologiques, santé, etc.). Plusieurs expressions ont été forgées pour désigner ce phénomène nouveau, non par sa nature mais par son ampleur. Le « tournant argumentatif » dans la planification nord américaine[2] ; l' « impératif délibératif » dans l'action publique française des années 2000[3] ; le « consensus participatif » partagé par les régions françaises dans la conduite de leurs politiques[4]. Chacune de ces expressions exprime, à sa manière, l'idée de l'imposition progressive d'un mode de faire impliquant les citoyens dans la préparation ou la mise en œuvre de l'action publique. Cet essor international des pratiques participatives pose un

[1] Il s'agit d'un film de 50 minutes réalisé par le collectif Grand ensemble, atelier de cinéma populaire, réalisé en 2010 et projeté notamment au CCO de Villeurbanne le 28 février 2012.
[2] Fischer F., J. Forester, 1993, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke University Press.
[3] Blondiaux L., Y. Sintomer, 2002, « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 15, n°57.
[4] Gourgues G., 2010, *Le consensus participatif. Les politiques de la démocratie participative dans quatre régions françaises, thèse pour le doctorat de science politique*, IEP Grenoble.

ensemble de questions, parmi lesquelles la capacité de renouvellement de l'action publique portée par la participation ; ou encore les processus de diffusion et d'appropriation des dispositifs participatifs à travers le monde[5].

Dans la même période, l'intervention urbaine et les multiples activités qui la composent ont connu des mutations profondes renvoyant tant au contexte, aux intentions qu'aux modalités opératoires de l'urbanisme. Désengagement de l'Etat, augmentation des compétences des collectivités, accroissement du rôle du secteur privé... De multiples incertitudes jalonnent désormais l'intervention urbaine, qui s'apparente de plus en plus à un processus itératif cherchant à établir des consensus entre groupes sociaux aux intérêts et besoins divergents. On constate parallèlement un élargissement progressif du champ couvert par l'urbanisme, doté simultanément d'une mission d'articulation entre différents domaines de l'action publique locale (transports, habitat, développement économique, environnement…). L'intégration renforcée des enjeux écologiques ou des stratégies d'aménagement commercial au sein des documents de planification spatiale, portée par les récentes « lois Grenelle » et de modernisation de l'économie, est un des signes de cette évolution.

On assiste donc à deux phénomènes concomitants depuis une quarantaine d'années : essor des pratiques participatives dans la conduite de l'action publique, notamment aux échelles locales ; recompositions profondes de l'urbanisme, marqué par la multiplication de ses acteurs, de ses niveaux et de ses dispositifs d'intervention. Face à ce constat, on est conduit à interroger les liens entre ces deux phénomènes. D'autant plus que le mouvement général de multiplication des dispositifs participatifs se donne à voir, avec particulièrement de force, dans le champ de l'urbanisme. Comment la participation bouscule-t-elle les modes de faire et les savoirs institués des professionnels ? Parvient-elle à dépasser le stade de la « déconcertation » généralisée, pour produire du changement ? Comment influence-t-elle la pratique de l'urbanisme, du point de vue du travail collectif des acteurs et de la formulation des choix de planification ? Notre thèse, qui apporte des éléments de réponse à cette dernière question, montre que la contribution de la participation porte essentiellement sur l'énonciation des enjeux relatifs à la politique traitée, et peine à influer sur la formulation des solutions à y apporter. Elle parvient à générer de nouvelles coordinations

[5] Bacqué M-H., Y. Sintomer (dir.), 2010, *La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusions*, Adels / Yves Michel.

parmi les acteurs et les dispositifs, mais qui s'avèrent souvent fragiles et éphémères. Enfin, le rôle du processus, entendu comme la succession de dispositifs de débat relatifs à une même politique, impliquant les liens entre ces dispositifs, joue un rôle majeur dans la construction des effets de la participation sur les politiques urbaines.

Après avoir présenté notre champ de recherche, nous exposerons successivement notre problématique, nos hypothèses et notre démarche de recherche, pour terminer par l'énoncé du plan de la thèse.

Le champ de recherche : la participation en urbanisme dans les métropoles

Le champ de l'urbanisme : différentes notions et autant d'angles d'approche

Nous proposons de nous intéresser aux démarches participatives qui sont organisées et déployées, par les acteurs institutionnels, dans le champ de l'urbanisme. Mais à quoi correspond exactement ce champ ? Comment en tracer les frontières ? Cette entreprise de définition apparaît particulièrement difficile, étant donné la pluralité des activités et les transformations profondes qui les affectent depuis plusieurs dizaines d'années. Nous proposons ici de donner quelques repères sur la manière dont peut être appréhendé l'urbanisme aujourd'hui, à partir des notions principales utilisées par les chercheurs et praticiens pour en désigner le contenu. Cela nous permet également de préciser sur quels types d'activités urbanistiques en particulier porte notre recherche.

Plusieurs termes à portée générique visent à désigner l'ensemble des activités impliquant une intervention sur la ville ou l'urbain : urbanisme, action, production ou politiques urbaines. Elles induisent tout de même chacune un angle d'approche spécifique de ces activités. L'urbanisme désigne l'ensemble des techniques mises en œuvre pour organiser la ville[6], de la réglementation à la réalisation d'opérations d'aménagement, mais aussi, plus largement, les processus qui englobent la préparation et l'application de ces techniques. L'urbanisme peut ainsi être défini comme « le produit conjoint et souvent contradictoire de politiques publiques, de divers savoirs et savoir faire ou connaissances et d'une série de professions ou plutôt de métiers »[7]. Le terme désigne donc un « champ » traversé de

[6] Merlin P., F. Choay, 2005, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, PUF.
[7] Claude V., 2006, *Faire la ville. Les métiers de l'urbanisme au XXe siècle*, Marseille, Editions

dynamiques multiples, à la fois politiques, techniques, sociales et scientifiques, ce qui soulève la question de l'impact de ces dynamiques sur l'évolution de l'urbanisme, de ses modes opératoires et de ses frontières techniques et professionnelles. La notion d' « action urbaine » met l'accent sur le jeu d'acteurs, multiple, polycentrique, qui intervient aujourd'hui dans l'organisation de la ville. Elle tend ainsi à souligner les enjeux d'échange, de coordination, de coopération ou de conflit qui animent ce jeu d'acteurs, sous-tendus par une question lancinante : comment, dans un contexte d'une telle complexité, l'action urbaine se déploie-t-elle, entre les deux extrémités d'une échelle qui irait de la désorganisation à la cohérence ? L'action collective urbaine, en tant qu'action réfléchie et conduite pour atteindre des objectifs partagés, est-elle seulement possible ?

La « production » urbaine renvoie à l'ensemble des activités publiques et privées qui, de la planification à la livraison des projets, des discours aux controverses, façonnent la ville et son image. Articulant plusieurs systèmes d'action à la fois irréductibles et interdépendants, cette production implique des acteurs marqués par des intérêts, des ressources, des contraintes et des logiques temporelles hétérogènes, ce qui pose une question centrale : comment chaque acteur peut, au-delà de ses objectifs propres (politiques, économiques…), répondre aux enjeux territoriaux plus globaux auxquels il est confronté[8] ? En parallèle, la notion de « politiques urbaines » est employée pour désigner l'ensemble des champs d'action publique mobilisés pour intervenir sur la ville. Pour Gaudin, plusieurs critères permettent, depuis l'entre deux guerres, de définir une politique urbaine : un volontarisme doublé d'une capacité d'intervention publique ; un effort de mise en cohérence des interventions urbaines, opéré par l'Etat ; la définition d'une visée globale, appliquée à la ville tout entière[9]. En dépit des profondes évolutions ayant affecté le champ urbanistique depuis la moitié du siècle dernier, ces critères demeurent pertinents dans une certaine mesure. En mettant l'accent sur les phénomènes de négociation et de contractualisation[10], plusieurs auteurs soulignent le fait que la notion de « politiques urbaines » n'englobe pas les seules activités publiques, mais également leurs interactions permanentes avec les activités d'acteurs privés de plus en plus présents aux différents moments de l'intervention urbaine.

Parenthèses.

[8] Boino P., 2009c, « Introduction. Produire la ville : un problème public, une problématique scientifique », in Boino P. (dir.), *La production de la ville*, Editions Parenthèses, p14-15.

[9] Gaudin J-C., 1997, *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF, p6.

[10] Gaudin J-C., 1997, *Ibid*.

Les notions d'urbanisme, d'action urbaine, etc. ont donc une portée générique tout en renvoyant, par le sens que les chercheurs leur accordent, à un angle d'approche chaque fois spécifique du champ traité. D'autres notions sont régulièrement employées, de manière plus ou moins rigoureuse, pour désigner les activités d'intervention sur la ville : planification urbaine, gestion urbaine, fabrication de la ville… Ces termes plus ciblés mettent l'accent sur un ensemble de tâches qui se distinguent par leur temporalité, leur objectif et leur mode opératoire. La planification se démarque en tant qu'exercice réflexif sur les devenirs possibles de la ville, qui concentre le cœur professionnel de l'urbanisme. Elle désigne les activités qui, des études préalables à l'écriture et la réécriture des règles d'urbanisme, englobent la réflexion et la projection d'interventions souhaitables en vue de la réalisation d'objectifs définis collectivement. Elle implique ainsi une pluralité d'objets (du sol au logement) et de champs (de la planification stratégique à l'urbanisme opérationnel)[11]. La « fabrication » de la ville renvoie aussi bien aux activités concrètes de préparation et de réalisation d'interventions urbaines, qu'aux logiques professionnelles et organisationnelles influant, en coulisses, sur le déploiement de ces activités[12]. La gestion urbaine peut, elle, renvoyer à diverses tâches marquées par leur caractère régulier voire quotidien, à différents niveaux : application et ajustement des règles d'urbanisme, contrôle de leur application, mais aussi entretien, maintenance des espaces urbains.

Les éléments de définition que nous avançons ici ne sont que des points de repère qui peuvent être discutés : dans les discours et les recherches, les notions sont souvent confondues et entendues dans des sens équivalents. C'est davantage le contexte d'énonciation, et parfois l'effort de définition de l'énonciateur, qui renseigne sur le sens accordé aux termes. En dépit de son caractère relatif, cette revue des termes nous permet de baliser notre propre emploi des différentes notions : nous utilisons le terme d' « urbanisme » de manière générique, comme champ englobant l'ensemble des activités d'intervention sur la ville ; également le terme d' « action urbaine », pour traiter des enjeux d'échange entre les multiples acteurs impliqués, à titres divers, dans ce champ. Nos objets de recherche, comme nous le verrons ensuite, s'inscrivent dans le domaine des « politiques urbaines » et de la « planification », en tant qu'activités d'élaboration de démarches

[11] Lacaze J-P., 1995, *Introduction à la planification urbaine : imprécis d'urbanisme à la française*, Paris, Presse de l'Ecole des Ponts et Chaussées.
[12] Biau V., G. Tapie (dir.), 2009, *La fabrication de la ville, métiers et organisations*, Editions Parenthèses.

d'organisation urbaine pilotées par une autorité publique et visant la définition et l'application de repères sinon de normes d'intervention sur la ville.

Urbanisme et participation : deux espaces en tension entre éclatement et coordination

La multi dimensionnalité du champ de l'urbanisme permet de comprendre la multiplication de démarches participatives qui le caractérise. De la réflexion prospective aux activités d'évaluation, en passant par les négociations politiques et la mise en œuvre des projets, une multitude de séquences d'intervention urbaine s'accompagnent d'exercices participatifs, qu'ils soient institués par la loi ou mis en place à l'initiative des acteurs locaux. Outre l'accompagnement des étapes successives du processus d'intervention urbaine, une deuxième logique préside à l'instauration de ces exercices : celle de la territorialisation de la participation, qui voit de plus en plus de dispositifs permanents, généralistes ou sectoriels, installés à différentes échelles territoriales. Plusieurs logiques de développement de la participation (dans le champ de l'urbanisme ; au sein des territoires) et types de légitimités (obligation réglementaire ; volontarisme politique ; initiatives citoyennes) sous-tendent donc et alimentent le développement de la participation locale. Il en résulte un foisonnement d'expériences sans que, bien souvent, un principe global vienne organiser ce kaléidoscope dialogique, croiser ou capitaliser les expériences[13].

Rien d'étonnant à cela lorsqu'on se rapporte à la complexité de l'action urbaine et au défi qu'y représente la coordination des multiples acteurs qui l'animent. Il n'existe plus, comme par le passé, d'autorité surplombante régulant l'ensemble des activités urbaines (l'Etat), ni de référentiel suffisamment fort pour imprégner la majeure partie des interventions (référentiel moderniste). L'éclatement et la multi rationalité dominent désormais le processus d'intervention urbaine et, partant, les démarches participatives qui l'accompagnent. Pour autant, ce constat ne peut conduire à conclure d'emblée à l'irrationalité ou au dysfonctionnement de l'action urbaine et dialogique, conclusion qui résulterait d'un regard normatif. L'éclatement et la multi rationalité produisent des activités multiples d'articulation et de coordination des acteurs de l'urbain. Les démarches de prospective, de planification, de projet fabriquent en fait autant le «problème » que sa « solution » : ils provoquent l'éclatement autant qu'ils travaillent à le réguler, chacun à sa

[13] Bacqué, Sintomer, 2010, *op. cit.*

manière, selon ses objectifs et son échelle. La participation semble être prise, elle-même, dans ce mouvement dialectique, entre renforcement de l'éclatement de l'action publique et contribution à sa régulation. Nous proposons d'approcher la participation en urbanisme, dans cette thèse, à partir de ce postulat de départ. En nous demandant à la fois comment elle se déploie ; si au-delà de l'éclatement apparent, des liens se tissent entre les expériences participatives ; comment ces expériences contribuent au partage des enjeux et à la coordination des acteurs impliqués, à titres divers, dans la planification urbaine.

La participation en urbanisme à l'échelle métropolitaine : enjeux et questions spécifiques

Le phénomène participatif se caractérise par l'instabilité des notions utilisées pour le désigner, l'analyser et le comprendre. Nous soulignerons au chapitre 1 les facteurs qui expliquent cette instabilité, et la manière dont elle se manifeste : foisonnement des termes, absence de consensus sur leur définition, variations nationales importantes quant au sens qui leur est accordé. Malgré cela, la notion de « participation » est souvent utilisée pour désigner l'ensemble des activités impliquant des acteurs non institutionnels aux processus d'élaboration de projets et de politiques publiques[14]. Nous la retenons donc comme notion générique, englobant l'ensemble de ce type de démarches et de dispositifs, déclinés en plusieurs sous ensembles que nous exposerons au chapitre 1.

Au sein du vaste univers de la participation en urbanisme, notre recherche s'intéresse à la métropole. Cette notion ne se laisse pas facilement enfermer dans une définition unique mais recouvre une diversité de significations, mettant chacune l'accent sur une dimension différente du phénomène : sa dimension géoéconomique, gouvernementale ou sociopolitique. Nous le verrons au chapitre 1. Sur le plan spatial, la métropole désigne à la fois une certaine échelle territoriale (au-delà de la commune, en deçà de la région) et le phénomène territorial qui résulte de l'articulation des multiples échelles constitutives de l'urbain (de la proximité à l'échelle mondiale). Dans cet esprit, nous nous intéressons ici à plusieurs politiques urbaines de portée métropolitaine dans le sens où, quel que soit le territoire auquel elles s'appliquent (plus ou moins large, plus ou moins englobant), elles impliquent des enjeux et des acteurs intervenant à toutes les échelles de l'urbain.

[14] Pour exemple, la revue de sciences sociales récemment créée pour diffuser les travaux relatifs à ces questions a pour titre *Participations*. L'utilisation du pluriel tend à souligner la multiplicité des expériences participatives, leurs aspects paradoxaux ou ambivalents.

L'échelle métropolitaine soulève plusieurs défis majeurs en termes de participation citoyenne : absence supposée d'identité métropolitaine chez les citadins ; problématique démocratique des institutions sises à cette échelle ; manque d'information sur les activités que ces dernières conduisent… En même temps, elle constitue bien un enjeu majeur pour la participation urbaine, dans la mesure où une part croissante des décisions locales est désormais prise à cette échelle. Deux problématiques majeures entourent ainsi la participation à ce niveau : dépasser les faiblesses de l'identité et de la citoyenneté métropolitaines pour que la participation puisse précisément contribuer à les renforcer ; intégrer, au sein de démarches de dialogue communes ou articulées, la prise en compte des multiples échelles constitutives de l'urbain, afin que la participation échappe au double écueil de l'enfermement dans les problèmes de proximité et de l'abstraction déterritorialisée, éloignée des préoccupations des habitants[15].

S'intéresser à la participation en urbanisme à l'échelle métropolitaine permet d'interroger d'une part le renouveau des pratiques urbanistiques dans des territoires qui constituent, généralement, le creuset des innovations en la matière, et d'autre part son rapport dialectique avec la montée, générale, de la participation dans l'action publique[16]. Cette démarche présente un intérêt d'autant plus fort que peu de recherches questionnent cette échelle de participation, la plupart s'intéressant à d'autres logiques de déploiement territorial : soit à l'échelle de proximité (espace public, quartier, commune), soit à l'échelle d'un territoire précis impacté par l'implantation d'une infrastructure nouvelle. Se pencher sur la participation métropolitaine implique, en outre, d'étudier avec attention le milieu métropolitain dans lequel elle prend place, caractérisé par une histoire, une société, des pratiques d'urbanisme et de dialogue chaque fois spécifiques – dimension là encore peu souvent mise en relief dans les études contemporaines.

[15] Voir notamment Bacqué M-H., M. Gauthier, 2011, « Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis « A ladder of citizen participation » de S. R. Arnstein », *Participations*, n°1, 2011/1.

[16] Gauthier M., M. Gariépy, M-O. Trépanier (dir.), 2008, *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable,* Montréal, PUM.

Notre recherche se situe donc au croisement entre participation, action urbaine et échelle métropolitaine. Ce croisement implique une série de spécificités que nous allons observer maintenant, tout en précisant notre problématique.

Présentation de la problématique

La question de départ : les effets de la participation

Notre question de départ est très générale : qu'est-ce que la participation procure à l'action urbaine ? Quels sont ses effets sur elle ? Parvient-elle à la transformer, et dans quel sens ? Quelles conditions sont nécessaires pour que la participation puisse produire des effets sur l'action urbaine ? Ce questionnement initial est né dans le cadre du programme de recherche « Développement durable, débat public et urbanisme à Grenoble, Lyon et Montréal » auquel nous avons participé entre 2006 et 2008[17].

La question des effets, appliquée ici au champ de l'urbanisme, est classique dans la littérature sur la participation. Elle est généralement traitée de trois manières différentes, sur lesquelles nous nous pencherons dans le chapitre 1 : d'une part, à travers une approche relative à la démocratisation de l'action publique ; d'autre part, une approche relative à sa modernisation ; enfin, selon une approche plus pragmatique qui s'intéresse au fonctionnement concret de la participation et à la multiplicité de ses effets potentiels. Cette troisième approche regroupe une grande diversité de recherches. C'est dans cet axe pragmatique que nous nous situons.

La question des effets de la participation peut être posée pour l'ensemble des champs et à toutes les échelles d'action publique. Pourtant, elle se pose avec acuité dans le secteur de l'urbanisme envisagé à l'échelle métropolitaine. Nous allons maintenant détailler pourquoi, ce qui va nous permettre en même temps d'affiner notre questionnement.

[17] Programme franco-québécois financé par le PUCA, dirigé par Mario Gauthier et Florence Paulhiac. Bien que partageant ce questionnement de départ avec le programme, notre thèse s'éloigne de sa problématique centrale qui interroge la capacité du débat public à constituer un vecteur de développement urbain durable dans les territoires. Nous y reviendrons en fin de chapitre 2.

L'urbanisme : une pratique pluridisciplinaire appelant de multiples formes de compétences et savoirs urbains

L'urbanisme se caractérise par deux éléments importants. En premier lieu, il constitue avant tout une pratique, travaillée par une tension permanente entre options techno scientifiques et choix politiques. Pour Françoise Choay, « dans son acception originale, l'urbanisme est la pratique sociale spécifique qui, après la révolution industrielle, cherche à fonder sur un discours (une théorie) scientifique la construction d'un ordre spatial urbain adapté à la nouvelle société économique et sociologique »[18]. L'urbanisme serait donc, et cela depuis ses origines, avant tout défini comme un mode de faire et non comme un savoir institué, une science à part entière[19]. A cela s'ajoute une deuxième propriété de l'urbanisme, déjà soulignée plus haut : il convoque une pluralité d'objets. Transports, voirie, infrastructures, habitat, environnement, cohésion sociale, développement économique et commercial… Rares sont les champs de l'action publique locale qui ne soient intégrés, directement ou indirectement, dans la visée et les modalités des politiques ou projets d'urbanisme, ce qui ne va pas sans poser quelques contradictions. Ce phénomène a tendance à s'accroître aujourd'hui, du fait du mouvement d'extension progressive du champ de la planification urbaine et de tentative d'articulation croissante des domaines d'activité qui la composent.

Les caractéristiques de l'urbanisme que nous venons d'évoquer ne sont pas sans conséquence sur ses modes de faire. Ceux-ci requièrent une pluralité de compétences, de types de savoirs, à même de renseigner et d'alimenter une pratique qui ne peut reposer sur de seuls savoirs scientifiques et académiques, ni s'inscrire dans une seule perspective disciplinaire[20]. Or, comme le souligne Viviane Claude, « il y a toujours un jeu entre la ville et l'urbanisme » qui « fait enjeu pour les pratiques professionnelles »[21]. Ce jeu est

[18] Choay, F., 1965, *L'urbanisme, utopies et réalités. Une anthologie*, Editions du Seuil, Paris.

[19] Franck Scherrer souligne le fait que les études urbaines et l'urbanisme se sont constitués à partir d'une « demande sociale de connaissances directement utilisables ». Cette perspective utilitariste, de laquelle certains producteurs de savoirs urbains se sont progressivement détachés, explique qu' « il est difficile de penser l'urbanisme comme un savoir scientifique ». Scherrer F., 2010, « Le contrepoint des études urbaines et de l'urbanisme : ou comment se détacher de l'évidence de leur utilité sociale », *Tracés*, n°10.

[20] A moins de considérer, avec Daniel Pinson, que l'urbanisme peut émerger comme « discipline multidisciplinaire », si les acteurs musclent leur réflexion sur les acquis théoriques et pratiques propres à l'urbanisme. Pinson D., 2003, « L'Urbanisme : une discipline indisciplinée ? », *Futures*, Vol. 36, Issue 4.

[21] Claude V., 2006, *op. cit.*

constamment maintenu par le décalage entre l'apparition de nouveaux dysfonctionnements urbains, ou de nouvelles manières de les appréhender, et l'élaboration de nouveaux savoir faire et dispositifs à même d'y répondre[22].

Dans ce contexte, la participation peut apporter plusieurs contributions susceptibles, si ce n'est de combler, du moins de réajuster le « jeu » entre la ville et l'urbanisme : d'une part, parce qu'elle se constitue progressivement en champ de compétences à part entière, axé sur la maîtrise de questionnements, stratégies et méthodes de mise en dialogue de l'action publique, essentielles à une époque où cette dimension constitue une part majeure du processus urbanistique. D'autre part parce qu'elle apporte des compétences complémentaires dans le processus de production urbaine, comme des « savoirs d'usage » issus de l'expérience profane des citoyens ou des formes d' « expertise citoyenne » issues de leurs savoir-faire professionnels et associatifs[23]. Autant d'apports susceptibles de compléter voire de transformer l'approche des enjeux urbains portée par les urbanistes, à condition que les contributions des démarches participatives soient constituées en « apports » à part entière, c'est-à-dire qu'elles parviennent à avoir un effet sur le processus en jeu.

Un milieu métropolitain producteur et identificateur d'enjeux : quelle prise en compte à travers la participation ?

Analyser la participation à l'échelle métropolitaine implique de se confronter à un certain type de public : creuset des luttes urbaines des années 1970, pôles de concentration d'expertises et de croisement d'expériences urbaines multiples, les métropoles recèlent un public à la fois plus diversifié, expérimenté et formé qu'ailleurs. Les enjeux qu'il soulève dans l'arène participative sont donc susceptibles d'être à la fois pluriels (reflet de la diversité du public métropolitain), portés haut et fort (reflet de son expérience militante) et consolidés (reflet de son expertise). Dans ces conditions, il semble particulièrement intéressant de s'interroger sur la contribution de la participation aux politiques urbaines, à travers le vecteur de la prise en compte – ou non – des enjeux soulevés par le public métropolitain. Quels enjeux sont exprimés par ce public ? Comment sont-ils reçus et

[22] Haumont N. (dir.), 1998, *L'urbain dans tous ses états. Faire, vivre et dire la ville*, Paris, L'Harmattan, p14.
[23] Bacqué M-H., 2009, « Gouvernance et urbanisme de participation », in Biau V., G. Tapie (dir.), *op. cit*, p27.

appréciés par les autorités ? Dans quelle mesure la démarche participative permet-elle leur prise en compte, selon quel processus et pour quel résultat ? In fine, cette prise en compte influence-t-elle les choix de planification urbaine ?

Une action métropolitaine fractionnée : quelle coordination à travers la participation ?

Un autre trait de l'action urbaine, particulièrement à l'échelle métropolitaine, renvoie à sa forte fragmentation. Là encore, il ne s'agit pas d'un phénomène propre à l'urbanisme, puisqu'il concerne l'ensemble des champs d'action publique ayant connu un processus de territorialisation. Mais le fractionnement des échelles, des périmètres d'intervention et des acteurs est particulièrement fort dans le champ de l'urbanisme, en raison de plusieurs facteurs : la décentralisation de plus en plus poussée des compétences ; l'accroissement du rôle des acteurs privés aux différents stades du processus urbanistique, en partenariat avec des collectivités en recherche de ressources ; la multiplication des démarches et dispositifs de planification, de stratégie, de projet, etc., sous l'effet de l'inflation législative, du volontarisme d'élus locaux soucieux d'afficher leur activisme… Consécutivement, une part importante de l'activité des acteurs de l'urbanisme consiste à favoriser la coordination des différentes interventions, avec le risque de s'en tenir à un travail de mise en cohérence technique et de passer à côté de l'essentiel, à savoir le projet territorial lui-même[24]. Dans ce contexte, il apparaît important d'interroger la contribution de la participation à cet effort. La participation permet-elle une plus grande coordination des acteurs de l'urbain ? Ou au contraire, à travers la multiplication des dispositifs, vient-elle encore ajouter de la complexité au système local de l'urbanisme ?

Nous nous intéressons donc à deux dimensions de la participation en urbanisme, à l'échelle métropolitaine : ses effets en matière de prise en compte des enjeux posés par le public, et ses effets en termes de coordination des acteurs. Cela implique de s'intéresser à deux dimensions des politiques urbaines traitées dans le cadre des dispositifs participatifs étudiés : sa dimension substantielle (les termes du débat) et sa dimension procédurale (l'organisation des acteurs) ; mais également d'interroger les facteurs par lesquels les effets de la participation peuvent advenir.

[24] Dubois J., 2009, *Les politiques publiques territoriales. La gouvernance multi niveaux face aux défis de l'aménagement*, Presses universitaires de Rennes, p18.

Facteurs en cause dans la fabrication des effets de la participation

En complément à ces deux interrogations centrales, et à un autre niveau de questionnement, nous pouvons nous demander : comment adviennent ces effets ? Quels sont les facteurs qui interviennent dans leur fabrication, leur capacité à advenir ? Nous supposons effectivement que toutes les configurations sociales, politiques, urbanistiques, ne se valent pas dans leur capacité à faire advenir ces effets. Reste à savoir quels facteurs, dans ces configurations, jouent un rôle – et dans quelle proportion – dans la fabrication des effets.

Pour résumer, notre problématique est la suivante : dans quelle mesure la participation permet-elle la prise en compte dans les politiques urbaines des enjeux portés par le public, dans un contexte métropolitain ? Permet-elle ainsi d'influencer les choix de planification urbaine ? Permet-elle en outre une plus grande coordination dans l'élaboration de ces politiques, dans un contexte de forte fragmentation des acteurs, des échelles et des dispositifs d'action urbaine ? Quels sont les facteurs qui favorisent l'advenue de ces effets ?

Hypothèses

Notre démarche de recherche est sous-tendue par quatre hypothèses principales :

1) Sans préjuger d'un effet mécanique et direct de la participation sur les politiques urbaines, une analyse fine des processus permet de déceler que la participation peut mettre en lumière voire faire prendre en compte par les autorités des **enjeux** nouveaux ou du moins négligés jusqu'ici. Ces effets peuvent se manifester soit par l'intégration, dans la politique traitée, d'enjeux jusque là peu considérés ; soit par leur déclinaison sous d'autres formes (ex : lancement d'une étude, d'un nouvel outil d'action publique, etc.). Nous mobilisons notamment la notion d' « enjeux orphelins » forgée par Franck Scherrer dans le cadre du programme de recherche « Développement durable, débat public et urbanisme à Grenoble, Lyon et Montréal ». Elle désigne un « enjeu qui ne fait pas l'objet d'un portage politique par un acteur public avant le débat public »[25]. Nous formulons ainsi l'hypothèse

[25] Gauthier M., Paulhiac F., 2008, *Développement durable, débat public et urbanisme à Grenoble, Lyon et Montréal*, Paris, PUCA, p64.

que la participation se distingue par sa capacité à faire émerger de nouvelles formulations d'enjeux voire de nouveaux enjeux insoupçonnés dans le processus d'élaboration des politiques urbaines. Bref, qu'elle est susceptible d'apports importants en termes de *problem setting* (énonciation du problème)[26].

2) Les effets de la participation en termes de **coordination** des acteurs de l'urbain peuvent se jouer à deux niveaux. Les dispositifs participatifs peuvent constituer des opportunités de mise en coordination nouvelles ou renforcées (entre services administratifs, avec les associations, etc.). Ou plus simplement, les débats peuvent être l'occasion de souligner, de mettre en évidence les manques de coordination et les besoins en la matière dans la conduite de l'action publique.

3) Pour examiner ces incidences de la participation, il convient de prendre en compte plusieurs dispositifs et d'analyser leurs relations. Du fait de l'institutionnalisation légale de procédures et dispositifs participatifs en urbanisme depuis les années 1980 et des initiatives politiques prises en la matière, une politique d'agglomération fait rarement l'objet d'un dispositif unique de dialogue avec le public. C'est la raison pour laquelle il nous semble important de prendre en compte l'ensemble de ces dispositifs ainsi que leurs interrelations, ce que nous nommons le « **processus participatif** ».

4) Nous supposons que la portée du processus participatif sur la prise en compte des enjeux portés par le public et sur la coordination des acteurs dépend du **contexte** et du **déroulement** du processus lui-même. Cette dernière hypothèse nous conduit à proposer une **grille d'analyse** du processus participatif en urbanisme et des facteurs importants qui interviennent dans la construction de ses effets. Nous présentons ces facteurs dans leurs grandes lignes :

- Le contexte du débat

Le tout premier facteur à retenir est le contexte territorial et sociétal dans lequel le débat se déploie. Il comporte à la fois une culture participative et une praxis – expérience concrète – chaque fois spécifiques. La culture participative implique, dans chaque contexte, un sens,

[26] *Ibid*.

des attentes et une déclinaison spécifiques de la participation, parce qu'elle reflète un processus d'appropriation et de construction du politique chaque fois différent[27]. Elle influence notamment le choix des méthodes et des modalités de discussion mises en œuvre au sein des dispositifs participatifs[28]. De son côté, la praxis participative implique une expérience plus ou moins longue en matière de débat, donc une capacité plus ou moins grande pour l'ensemble des acteurs (institutionnels, associatifs, citoyens, etc.) à conduire un travail réflexif sur ces démarches, pour capitaliser les acquis et/ou s'en approprier le fonctionnement.

- L'objet soumis au débat

Un autre élément essentiel à prendre en compte dans l'appréciation des effets de la participation sur l'action urbaine renvoie à l'objet soumis à discussion. En fonction de sa nature (politique, projet, opération, etc.) et de la thématique à laquelle il renvoie (patrimoine, habitat, planification à grande échelle, etc.), l'objet va présenter des caractéristiques spécifiques impliquant un certain nombre de contraintes et d'opportunités pour sa mise en débat. On pense à des dimensions comme le degré de technicité du dossier, son écho sociétal, sa sensibilité politique, le jeu d'acteurs qu'il implique, etc. L'importance de la prise en compte de l'objet dans l'analyse du débat et de ses effets est soulignée par François-Mathieu Poupeau dans son article relatif à politique patrimoniale de la Ville de Paris[29].

- L'instrument utilisé pour débattre

Un troisième type de variable nous semble pertinent à considérer dans l'analyse des effets de la participation : il s'agit du dispositif participatif, saisi en tant qu'instrument d'action publique, entendu « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des

[27] Neveu C. (dir.), 2007, *Cultures et pratiques participatives. Perspectives comparatives*, Paris, Editions l'Harmattan, p18.

[28] Ainsi, même lorsqu'un même « modèle » d'instrument participatif est utilisé dans différents contextes culturels (ex : le budget participatif), sa mise en œuvre concrète diffère largement dans la mesure où il fait l'objet d'un mode d'interprétation chaque fois spécifique. Voir Bacqué M-H., Y. Sintomer (dir.), 2010, *op. cit.*

[29] Poupeau, F-M., 2009, « Faire du patrimoine bâti un objet de concertation, l'expérience des Protections Ville de Paris », *Revue française de sociologie*, 50-1, p124.

représentations et des significations dont il est porteur »[30]. Cette approche considère que les instruments utilisés participent à structurer et orienter l'action publique. Ils ne sont pas neutres mais porteurs de valeurs, de représentations et de normes influençant l'action des agents qui les investissent et l'élaboration des politiques. Dans cette logique, nous faisons l'hypothèse que les choix effectués au départ dans la construction de ces instruments peuvent avoir une influence importante sur la dynamique des débats qui s'y déroulent, sur les discours et positionnements qui y sont produits, et in fine sur les effets du débat.

- Les stratégies et tactiques des acteurs

Nous retenons un quatrième et dernier facteur, qui renvoie à la manière dont les acteurs se saisissent de ces instruments. Par leurs stratégies et leurs tactiques, ces acteurs vont stimuler la dynamique du débat : l'interrompre, l'étendre à d'autres arènes, modifier chemin faisant les modalités initiales de son organisation… La tactique étant entendue comme une « action calculée que détermine l'absence d'un propre »[31], qui se déroule dans un cadre maîtrisé par un autre, on peut désigner par cette notion l'ensemble des modes d'intervention des participants dans un débat. La stratégie désigne, elle, l'action déployée par un sujet qui dispose d'un « lieu propre, c'est-à-dire d'une base d'où gérer les relations avec une extériorité de cibles »[32] : elle renvoie donc aux modes d'intervention des pilotes du débat, qui en maîtrisent les termes. Stratégies et tactiques s'expriment dans les objectifs assignés au débat par les différents acteurs et dans leur manière d'utiliser les instruments de débat.

Nous considérons que chaque épisode participatif correspond à un agencement spécifique de ces quatre facteurs. Nous proposons d'examiner ces facteurs au fil des processus participatifs étudiés, ainsi que leur rôle dans la production globale des effets du débat.

Nous proposons de tester ces quatre hypothèses principales dans la thèse, à partir de quatre études de cas que nous allons présenter maintenant.

---

[30] Lascoumes P., P. Le Galès, 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de sciences po, p13.
[31] De Certeau, M., L. Giard, P. Mayol. 1980, *L'invention du quotidien*, Paris, UGE.
[32] *Ibid.*

Démarche de recherche

Objets et comparaison

Le choix de nos objets de recherche a relevé de deux éléments : notre participation, entre 2006 et 2008, au programme de recherche franco-québécois « Développement durable, débat public et urbanisme à Grenoble, Lyon et Montréal » ; la volonté de travailler, dans ce cadre, sur la comparaison d'expériences participatives conduites dans des villes différentes (Lyon et Montréal) et d'analyser des débats en cours, afin de pouvoir en observer directement la dynamique et les échanges. Le choix des terrains s'est donc fait, au départ, de manière pragmatique, mais également parce que plusieurs facteurs retenus dans l'analyse des effets (contexte, objets, instruments) y diffèrent largement.

Le tableau ci-dessous présente les composantes essentielles de nos études de cas, réparties dans deux contextes territoriaux (Lyon et Montréal) et selon deux types de participation (concertation et débat public) dont nous présentons plus bas une définition succincte.

Tableau 1 : Présentation synthétique des composantes des études de cas

Contexte	**Lyon**	**Montréal**
Concertation		
Objet	Habitat, renouvellement urbain	Plan de protection et mise en valeur du Mont-Royal
Instrument	Atelier renouvellement urbain	Table de concertation du Mont-Royal
Débat public		
Objet	Habitat, crise du logement Schéma de cohérence territoriale (SCOT)	Plan de protection et mise en valeur du Mont-Royal
Instrument	Conseil de développement	Consultation publique de l'OCPM (office de consultation publique de Montréal)

Ce tableau montre la continuité dans les objets choisis entre les deux niveaux de participation, totale à Montréal où la concertation comme le débat public portent sur le plan du Mont-Royal, plus partielle à Lyon où deux politiques urbaines différentes sont traitées au stade du débat public.

- Les deux contextes territoriaux (Lyon et Montréal)

Le choix de la comparaison a reposé au départ sur la volonté d'analyser plusieurs études de cas afin de faciliter ensuite la possibilité de généraliser les résultats obtenus. Le développement de démarches comparatives dans la recherche sur la participation est encouragé par plusieurs auteurs, afin d'éviter la multiplication d'analyses monographiques déconnectées entre elles et de favoriser à la fois la capitalisation et la meilleure compréhension des expériences[33]. Notre recherche a le mérite d'examiner de manière symétrique, à l'aide des mêmes questionnements et critères d'analyse, différentes démarches et pratiques participatives en urbanisme à l'échelle métropolitaine.

Le choix des villes de Lyon et Montréal a été dicté, au départ, par notre participation au programme de recherche cité plus haut. Il se justifie néanmoins par plusieurs facteurs, que nous présenterons aux chapitres 3 et 4. D'abord, les deux territoires des métropoles lyonnaise et montréalaise se caractérisent par un fractionnement important des périmètres et dispositifs d'intervention. Il est donc pertinent d'interroger, dans ces deux contextes, l'effet de la participation en matière de coordination. Mais c'est surtout ce qui les éloigne qui rend la comparaison Lyon – Montréal intéressante : les deux villes se distinguent, d'une part, au niveau de la demande sociale de participation qui s'y exprime (forte et autonome à Montréal, faible et sectorielle à Lyon) ; d'autre part, au niveau de leurs cultures et praxis participatives comme des dynamiques qu'y a connu la participation ces quatre dernières décennies. La pratique ne se réfère ni aux mêmes discours, ni aux même méthodes dans les deux villes, et il est intéressant d'observer l'incidence de ces différences sur le déroulement et les effets des débats.

- Le choix des objets (politiques urbaines) et des instruments (dispositifs participatifs)

Nous avons retenu, pour chaque contexte, deux instruments principaux relevant de deux formes participatives différentes : la concertation (située relativement en amont du processus décisionnel, en cercle restreint) et le débat public (en aval, en audience élargie)[34], comme le montre le tableau présenté plus haut.

[33] Voir notamment : Blondiaux L., J-M. Fourniau, 2011, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, n°1, 2011/1.
[34] Notre approche des notions de « concertation » et « débat public » est présentée plus en détail dans le chapitre 1.

Les objets que nous avons retenus diffèrent d'un terrain à l'autre. Cela s'explique par des raisons pragmatiques, le choix des débats ayant été en partie réalisé en fonction des démarches participatives en cours au moment des périodes de terrain, dans les deux territoires. Cependant, les politiques étudiées présentent pour point commun essentiel de mobiliser des enjeux qui se posent à des échelles multiples (du quartier à la métropole). En outre, plusieurs d'entre elles suscitent des controverses qui agitent la société locale (c'est le cas de la rénovation urbaine à Lyon et de l'encadrement du développement sur le Mont-Royal). En outre, nous avons retenu des objets qui sont traités aux deux stades de la concertation et du débat public sur un même terrain, afin de pouvoir observer les relations qui s'opèrent d'un dispositif à l'autre. Les politiques retenues, leurs caractéristiques et leurs implications en termes de contraintes et d'opportunités pour le débat sont présentées au chapitre 5.

Méthodologie

Notre démarche méthodologique a combiné l'utilisation de différentes méthodes et outils, adaptés en fonction de l'objectif recherché et du matériau disponible. Dans ses grandes lignes, elle a compris systématiquement les investigations suivantes :

- Analyse documentaire (comptes-rendus de réunions, mémoires, documents de préparation et de débriefing des débats…).
- Observation directe de réunions[35].
- Entretiens auprès des acteurs (la liste des entretiens réalisés est présentée à l'ANNEXE 1).

Selon une approche plus fine, notre démarche a articulé différents outils en fonction de l'objectif de chaque type d'investigation et des types de matériaux qui étaient disponibles pour l'analyse dans le cadre de notre recherche documentaire. Nous présentons ces éléments à la fin de notre chapitre 2.

[35] Dans le cas de l'analyse de l'atelier renouvellement urbain à Lyon, nous avons conduit une démarche d'observation participante, pendant plusieurs mois en 2006, au sein de la Mission concertation du Grand Lyon (participation aux réunions de préparation et débriefing des séances, rédaction de comptes-rendus, etc.).

Présentation du plan de la thèse

Notre thèse s'articule en 7 chapitres. Les deux premiers chapitres présentent un état de l'art de la littérature relative aux effets de la participation, à ses enjeux dans le champ de l'urbanisme et à l'échelle métropolitaine, à son institutionnalisation législative en France et au Québec. Le deuxième chapitre se clôt sur la présentation du positionnement théorique de la thèse (retour sur la problématique, le cadre d'analyse, la méthodologie). Les trois chapitres suivants sont consacrés à la présentation des facteurs que nous retenons pour l'analyse de la fabrication des effets. D'abord le contexte participatif : le chapitre 3 présente les caractéristiques des territoires lyonnais et montréalais, tous deux marqués par un enjeu fort de coordination ; également les caractéristiques des sociétés locales, marquées par une différence nette en ce qui concerne l'expression d'une demande sociale de participation. Le chapitre 4 présente le deuxième volet de nos contextes, appréhendés sous l'angle des dynamiques participatives qui se sont déployées des années 1980 à nos jours. Ces deux chapitres mettent en évidence les différences de culture et de praxis participatives entre Lyon et Montréal.

Le cinquième chapitre est ensuite consacré à la présentation du cadre participatif, constitué selon nous de deux éléments majeurs : d'une part les objets soumis au débat, de l'autre les instruments construits pour organiser la discussion. Ce chapitre met en évidence, d'une part, les différentes contraintes et opportunités que chaque objet implique pour la participation ; de l'autre, les différences dans la conception et la construction des instruments de débat à Lyon et à Montréal.

Les chapitres 6 et 7 sont ensuite consacrés au récit des débats qui nous intéressent : il s'agit de présenter le déroulement et les effets des débats qui se sont déployés, à Montréal puis à Lyon, de l'étape de la concertation à celle de la consultation publique. Au fil de ces récits, nous mettons notamment en évidence le rôle joué par les stratégies des acteurs dans la dynamique et la fabrication des effets des débats. Le choix de présenter d'abord les débats montréalais puis les débats lyonnais n'est pas anodin : en effet, les effets de la participation sont plus aboutis dans le premier contexte, ce qui s'explique en particulier par la culture et la praxis participative qui le caractérisent. Nous proposons donc de lire les résultats du terrain lyonnais à la lumière des résultats montréalais. Nous terminons la thèse par une conclusion générale qui nous permet de remettre nos résultats en perspective.

CHAPITRE 1 – REVUE DE LITTÉRATURE (1) : Approches théoriques de la participation et de son institutionnalisation légale en France et au Québec

Introduction

Nous allons présenter les différents courants de recherche qui traitent de l'essor des pratiques participatives dans l'action publique contemporaine. Après avoir présenté les notions principales de notre démarche de recherche, nous déroulerons notre revue de littérature en plusieurs temps : d'abord, nous aborderons les deux grands axes de recherche qui structurent aujourd'hui les écrits abordant les enjeux de participation : il s'agit d'une part de travaux questionnant la portée démocratique des dispositifs participatifs, d'autre part d'écrits mettant en question leurs apports en termes de renouvellement et de modernisation de l'action publique. Nous verrons ensuite que ces deux courants n'épuisent pas le champ de recherche sur la participation : d'autres démarches, qui abordent des enjeux plus spécifiques de la participation (ses modalités concrètes de déploiement, ses effets, ses rapports à l'action collective…), les complètent et, parfois, les traversent (Chapitre 1, partie 1). Nous aborderons ensuite les ressorts à la fois sociaux, politiques et législatifs des phénomènes d'institutionnalisation de la participation en France et au Québec (Chapitre 1, partie 2). Cela nous amènera à constater que l'échelle métropolitaine, dans les deux contextes, constitue un niveau d'institutionnalisation problématique de la participation, qui soulève des enjeux spécifiques (Chapitre 2, partie 1). Nous terminerons par aborder la question de la construction d'une action collective à cette échelle de l'action publique, et à y aborder le rôle des instances participatives : comment s'inscrivent-elles dans les efforts contemporains de construction d'une action coordonnée à l'échelle métropolitaine ? (Chapitre 2, partie 2).

Cette revue de littérature, qui part d'une appréciation globale du champ de recherche sur la participation en urbanisme pour le resserrer, progressivement, sur des enjeux spécifiquement métropolitains, nous permettra en conclusion de présenter en détails notre positionnement théorique, notre problématique et nos axes d'analyse.

I. Approches théoriques de la participation

Dans cette première partie, nous présentons les notions qui sont au cœur de notre recherche, autour du thème de la participation.

1) La notion de participation

1.1) Facteurs d'instabilité des notions dans le champ d'analyse de la participation

Attribuer un sens précis à la notion de participation comme à celles qui lui sont connexes (concertation, consultation, débat public…), n'est pas chose aisée. Cela pour plusieurs raisons :

En premier lieu, il n'existe pas de distinction entre les termes mobilisés dans la pratique sociale et dans la recherche : la recherche en sciences politiques, en sociologie ou en études urbaines portant sur les enjeux de participation n'a pas forgé de terminologie spécifique mais ré emploie les termes mobilisés par les acteurs de la participation (techniciens des collectivités, élus, consultants…). Comme le soulignent Bacqué et al., les notions « circulent entre les champs économique, administratif, politique et académique, sur le mode du constat et sur celui de la prescription »[36]. Ainsi, les significations attribuées aux termes de participation ou de concertation vont-elles varier sensiblement en fonction du contexte de leur emploi : dispositif mis en place par une collectivité, manuel méthodologique à l'usage des acteurs locaux, article de recherche… Ce mélange des genres entretient une confusion certaine quant au sens des termes. Aussi convient-il d'être particulièrement attentif au contexte d'emploi des notions pour saisir le sens qui leur est alors attribué.

En deuxième lieu, la loi instaure un ensemble de définitions juridiques spécifiques. Au-delà des définitions forgées par les chercheurs ou les praticiens du débat, un autre niveau de compréhension des termes s'impose : il s'agit de l'acception juridique des notions abordées. En effet, chacun des mots renvoie à des procédures spécifiques, souvent peu

[36] Bacqué M-H., Rey H., Sintomer Y. 2005, « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », in Baqué M-H., Rey H., Sintomer Y. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, Editions La Découverte, p11.

précisées dans les textes légaux, mais comprenant des distinctions bien identifiables. Le tableau ci-dessous les présente dans leurs grands traits (tableau 1).

En troisième lieu, les définitions accordées aux notions diffèrent selon les pays. En raison de différences culturelles, de spécificités historiques et juridiques, les termes de participation, consultation, concertation, débat public, ne sont pas compris de la même manière dans les différents contextes nationaux (voir le tableau 2 présenté ci-dessous).

Tableau 2 : Notions et procédures de participation dans la loi française

	Objectif	Lois de référence
Concertation préalable	Associer la société civile en amont à diverses opérations d'aménagement et démarches de planification.	Loi relative à la définition et la mise en œuvre des principes d'aménagement (1985).
Débat public	Organiser un débat ouvert à tous autour des grands projets d'infrastructures.	- Loi relative à la protection de l'environnement (dite loi Barnier, 1995) - Loi relative à la démocratie de proximité (dite loi Vaillant, 2002)
Consultation locale	Recueillir l'avis de la population vis-à-vis d'un projet précis (procédure référendaire).	- Loi relative à l'administration territoriale de la République (ATR, 1992) - Loi d'orientation et d'aménagement pour le développement du territoire (LOADT, dite loi Pasqua, 1995)

Tableau 3 : Notions et procédures de participation au Québec

	Objectif	Lois de référence
Audiences publiques	Entendre les remarques et propositions du public vis-à-vis d'un grand projet, à partir notamment de son étude d'impact.	Loi québécoise sur la qualité de l'environnement (1979).
Consultation publique	Entendre les remarques et propositions du public vis-à-vis de la version préliminaire d'un projet ou d'une politique.	Charte de la Ville de Montréal.
Concertation	Organiser un dialogue d'amont entre autorités et groupes organisés.	Démarche non réglementaire.

Si un large panel de définitions peuvent être attribuées aux différents termes, des tendances se distinguent cependant au sein de chaque sphère (celle de la pratique sociale et celle de la recherche). Du côté des praticiens, un corpus de définitions se détache, souvent repris d'une politique participative à l'autre : ces définitions, inspirées de la célèbre échelle d'Arstein qui articule différents niveaux de participation en fonction de la délégation de pouvoirs aux citoyens[37], sont basées sur le degré d'implication de la population dans la formulation des choix publics. Elles distinguent :

Tableau 4 : Définitions communes des différents niveaux de participation

Niveau	Définition
L'information	La simple diffusion de données des dirigeants aux citoyens
La consultation	L'écoute des demandes des citoyens qui intervient en aval du processus décisionnel, au moment où les composantes essentielles d'un projet ou d'une politique sont déjà établies ;
La concertation	Le dialogue entre autorités et organismes non institutionnels, établi en amont du processus décisionnel ;
La codécision	La coproduction des projets et politiques entre décideurs et citoyens ou groupes.

Dans la recherche, on peut distinguer des traits communs aux différentes définitions qui sont proposées : la participation est souvent présentée comme la notion recouvrant l'ensemble des modalités d'implication de la population à l'élaboration des choix publics[38], bien que ce soit parfois à la notion de débat public qu'est conférée ce caractère englobant et générique[39]. La participation peut encore être entendue comme le principe politique établissant la nécessité d'une association des citoyens aux processus décisionnels[40].

[37] Arnstein S., 1969, « A Ladder of Citizen Participation », *The Journal of The American Institute of Planners*, 35. L'échelle d'Arnstein comprend en réalité huit échelons, séparés en trois groupes présentés ici du bas vers le haut de l'échelle : le premier est celui de la « non participation », il regroupe la manipulation et la thérapie ; le deuxième est celui de la « coopération symbolique » : il rassemble l'information, la consultation et la réassurance ; enfin le dernier palier est celui du « pouvoir effectif des citoyens » : il comprend le partenariat, la délégation de pouvoir, et enfin le contrôle citoyen.

[38] Souami T., 1998, « Participer à la gouvernance ? », *Annales de la Recherche urbaine*, n°80-81.

[39] Rui S., 2004, *La démocratie en débat, les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin. Rui entend par débat public : « la désignation générique de toute forme, instance ou procédure de mise en discussion publique des choix collectifs ».

[40] Fourniau J-M., 2003, « Aide à la décision, démocratisation de la vie publique ou nouvelle scène d'action collective ? Les regards de la recherche sur le débat public », in *Concertation, décision et environnement,* Volume II, La découverte.

La concertation renvoie généralement au cadre formel défini par les organisateurs du débat (collectivités, maîtres d'ouvrage…) pour faire participer la population à l'élaboration des choix publics[41].

Ces traits communs ne se retrouvent cependant pas systématiquement, ce qui crée une certaine confusion quant au sens des notions. La définition des termes mobilisés pour décrire et analyser les démarches participatives varie donc selon le point de vue et le contexte considérés. Il est donc surprenant de croiser, dans la littérature, des définitions s'imposant péremptoirement comme étant les seules valables. Nous considérons au contraire que toute définition des termes constitue, dans ce domaine, un essai, une proposition, et ne doit aucunement prétendre à l'universalité.

1.2) Définition des notions de participation, concertation et débat public dans la thèse

Ce constat étant posé, nous allons proposer ici notre propre définition des termes que nous mobilisons dans notre analyse, à savoir : la participation, la concertation, le débat public. Le choix de proposer ces définitions s'explique par deux raisons : premièrement, une certaine insatisfaction face aux définitions présentées dans la littérature. Constatant l'absence de définitions de référence et un foisonnement non hiérarchisé de propositions, nous avons préféré façonner notre propre acception des termes, en prenant soin de l'expliciter et de la justifier. Deuxièmement, la volonté de prendre en compte les deux contextes de la France et du Québec. Nous souhaitions en effet que les définitions mobilisées fassent sens dans les deux contextes, renvoient à des références partagées.

Nous reprenons, à l'image de nombreuses recherches, la définition de la **participation** comme notion renvoyant à l'ensemble des dispositifs intégrant des acteurs non institutionnels aux processus d'élaboration de projets et de politiques. En revanche, nous nous éloignons des définitions proposées par plusieurs auteurs, selon lesquelles les termes de « concertation » et de « débat public » se distinguent par le point de vue qui est porté sur la participation - respectivement, celui du maître d'ouvrage et celui du public[42]. Plutôt que les différences de

[41] Fijalkow Y., 2007, *Sociologie de la ville*, Paris, Ed. La Découverte.

[42] « La concertation est la manière par laquelle un maître d'ouvrage s'approprie le principe de participation et le met en œuvre. Le débat public est la manière de l'appréhender du point de vue du public. 'Débat public' est donc un terme équivalent à celui de 'concertation' mais qui saisit le principe

points de vue, nous mettons en avant les critères de la temporalité et du degré d'ouverture pour distinguer ces deux types de débat : la **concertation** désigne ici les débats situés en amont de l'élaboration des politiques urbaines, en cercle restreint rassemblant essentiellement des spécialistes ou parties prenantes directes de la politique concernée. Le **débat public** renvoie aux échanges organisés en aval du processus décisionnel, au sein d'un vaste forum associant une plus grande diversité d'acteurs. La consultation est ici entendue comme une forme particulière de débat public, correspondant à la pratique déclinée à travers l'Office de Consultation Publique de Montréal (OCPM) : organisation d'un débat ponctuel et ouvert à tous, au cours duquel une première version de projet ou de politique est soumis à discussion.

Selon nos définitions, la notion de participation englobe donc les pratiques de concertation et de débat public, qui se distinguent par le moment de leur organisation, le public appelé à s'y impliquer, et nécessairement la dynamique du débat qui va s'y dérouler. La définition des termes principaux étant posée, nous allons aborder une question importante de la littérature relative à la participation, celle de son institutionnalisation.

2) La question de l'institutionnalisation de la participation

2.1) Une approche de l'institutionnalisation de la participation qui se limite souvent à son institutionnalisation législative

La question générale de l'institutionnalisation est notamment soulevée par les recherches institutionnalistes et néo institutionnalistes. Comment une pratique devient-elle une institution ? Comment parvient-elle à se maintenir dans le temps ? Par quels processus d'évolution doit-elle passer pour perdurer ? Ces questions renvoient, d'abord, à la notion de changement institutionnel[43]. Le changement institutionnel inspire des interprétations différentes selon le courant néo institutionnaliste considéré. Il peut être interprété à partir des

de participation d'un autre point de vue que celui du maître d'ouvrage ». (Fourniau, 2003, *op. cit.,* p41) ; « La participation ne doit pas être confondue avec la concertation. Elle est une propension avouée des associations à travailler de concert avec les pouvoirs publics, tandis que la concertation est le cadre formel le plus souvent mis en place par les pouvoirs publics (lorsqu'il est mis en place) afin de mener un travail inter – partenarial incluant la participation des habitants. D'une certaine manière, la concertation est la même chose que la participation, mais vue du côté des pouvoirs publics » (Renaud Y., 2001, « De la contestation à la concertation », *Annales de la recherche urbaine*, n°89, p63)

[43] Voir Hall P. A., R. Taylor, « La science politique et les trois néo institutionnalismes », *Revue française de science politique*, 47e année, n°3-4, 1997. pp. 469-496.

pratiques héritées dans chaque contexte local (néo institutionnalisme historique), à partir des rapports fonctionnalistes entre acteurs et institutions (néo institutionnalisme des choix rationnels), ou encore à partir des processus d'ajustement qui cherchent à adapter en permanence les institutions à la recherche de légitimité des acteurs (néo institutionnalisme sociologique). Mais le changement institutionnel renvoie aussi à la notion d'institutionnalisation, qui exprime le processus par lequel une institution advient[44].

L'institutionnalisation de la participation est une question souvent abordée dans la recherche. Elle est généralement entendue comme le processus d'inscription du droit de la participation dans les législations nationales. L'institutionnalisation de la participation renverrait donc au développement des pratiques d'intégration de la population dans les démarches d'action publique, sous l'effet de normes et obligations nouvelles édictées à travers la loi. Les auteurs s'interrogent sur différentes dimensions. D'abord, la signification de l'institutionnalisation : Sandrine Rui, par exemple, voit dans cette institutionnalisation le « symptôme du malaise de l'action publique » caractérisée jusqu'à la fin des années 1980 par une conception substantialiste du bien commun, édicté par les autorités publiques[45]. Ensuite, les causes de l'institutionnalisation : elle s'expliquerait essentiellement par la montée de la conflictualité autour des projets d'aménagement, qui a caractérisé la conduite de projet au tournant des années 1980 et 1990, générant des coûts importants et remettant en cause l'efficacité des modes d'action publique en vigueur[46].

Enfin, les effets de l'institutionnalisation : Cécile Blatrix questionne ces effets sur les formes d'action collective, en se demandant si l'institutionnalisation de la participation provoque un élargissement ou au contraire un rétrécissement de ses répertoires d'action. L'auteur constate des effets ambivalents du débat public institutionnalisé, entraînant à la fois une certaine canalisation des oppositions et une production de ressources nouvelles dont les associations

[44] Selon Alain Guéry (2003), la notion d'institution comprenait en elle-même, au départ, cette idée de changement. Alors qu'elle désignait originellement le *processus* d'installation d'une structure sociale, elle a au fur et à mesure du temps été assimilée au *résultat* de ce processus : la structure elle-même, créée à un instant T. Guéry A., 2003, « Institution, histoire d'une notion et de ses utilisations dans l'histoire avant les institutionnalismes », *Cahiers d'économie politique*, 2003/1, n°44, Éditions l'Harmattan

[45] Rui S., 2004, *op. cit.,* p43.

[46] Voir notamment Fourniau J-M., 1996, "Transparence des décisions et participation des citoyens" in *Projets d'infrastructures et débat public*, Paris, DRAST-CPVS du ministère de l'Équipement, Techniques, Territoires et Sociétés n° 31, pp. 9-47 ; Charlier B., 1999, *La défense de l'environnement : entre espace et territoire. Géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974*, thèse de géographie et d'aménagement, Université de Pau et des Pays de l'Adour.

peuvent à terme se saisir pour progresser[47].

Mais le processus d'institutionnalisation lui-même, sa réalité et son développement, font rarement l'objet d'investigations poussées. Entendu comme le processus de définition d'obligations et de normes légales en matière de participation des citoyens à l'action publique, il est considéré comme un donné. De nombreuses questions restent cependant en suspens : comment ce processus d'institutionnalisation s'est-il déployé des années 1970 à nos jours ? L'institutionnalisation de la participation se résume-t-elle à son inscription législative croissante ? Au niveau local, quelle articulation se dessine entre déclinaison des impératifs réglementaires et invention de pratiques spécifiques en matière de participation ?

2.2) Des recherches prenant à bras le corps la question de l'institutionnalisation de la participation

Certaines recherches s'attardent précisément sur ces questions. Dans sa thèse de doctorat, Cécile Blatrix s'intéresse à l'essor de la démocratie participative, décrit comme la « consolidation d'institutions sociales émergentes », sans que la différence entre cette expression et la notion d'institutionnalisation soit réellement explicitée[48]. Cette consolidation relève, pour l'auteur, d'une multiplicité de processus de nature différente et partiellement indépendants, qui ont conduit à faire de la démocratie participative un problème légitime et un phénomène sociopolitique avéré : « Le développement de la thématique participative résulte de phénomènes concomitants, non concertés et encore moins calculés, mais convergents et cumulatifs »[49]. Ces processus renvoient aussi bien à la publication progressive de lois et décrets, à l'action politique des Verts et le militantisme associatif de mouvements comme l'Adels, à la diffusion et l'appropriation par les acteurs des connaissances produites par les sciences sociales, à l'émergence d'un marché de la participation… Il importe pour l'auteur de prendre en compte ces différents phénomènes dans toute leur diversité, dans la mesure où la définition d'une institution sociale ou politique ne se réduit pas aux seuls textes juridiques qui l'encadrent, mais renvoie à des ensembles beaucoup plus complexes d'activités sociales[50] qui

[47] Blatrix C., 2002, « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*. Vol. 15, N°57. Premier trimestre. pp. 79-102.
[48] Blatrix C., 2000, *La « démocratie participative », de mai 68 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes,* thèse de doctorat en science politique, sous la direction de Daniel Gaxie, Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne.
[49] Blatrix C., 2000, *op. cit.,* p12.
[50] *Ibid.,* p14.

entrent en interaction avec ce cadre :

> « De simples textes juridiques ne suffiraient pas pour que l'on puisse parler d'institutionnalisation de la démocratie participative : encore faut-il que ces textes soient appliqués et appropriés par les acteurs. Le constat de l'existence de ces textes doit être articulé avec une analyse des processus par lesquels on leur donne sens à travers des usages pratiques »[51].

Laurence Bherer propose également une analyse approfondie du phénomène qui nous intéresse. Elle s'interroge dans sa thèse sur les processus et la mesure de l'institutionnalisation des instances participatives[52]. Elle mobilise les travaux de Samuel Huntington[53] et notamment sa définition de l'institutionnalisation, entendue comme le processus par lequel les organisations et les procédures acquièrent valeur et stabilité : « Dans une optique de stabilité, une entité survit aux défis de son environnement et assure sa pérennité. L'acquisition de valeur signifie que l'entité arrive à se construire une identité distincte, un rôle affirmé »[54]. La prise en compte de quatre critères complémentaires, dans l'analyse d'une instance participative, peut permettre d'évaluer l'état d'avancement de son processus d'institutionnalisation : l'autonomie, la faculté d'adaptation, la capacité à gérer la complexité, la cohérence interne d'une instance donnent des indications précieuses quant à la progression de sa construction en tant qu'institution.

Ce schéma d'analyse a le mérite de questionner la réalité d'une institutionnalisation souvent présentée comme un donné, qui serait incarné dans un ensemble de règles législatives dont les dispositifs concrets ne constitueraient que de simples déclinaisons, coulant de source. De nombreuses recherches, partant du principe que les dispositifs sont institutionnalisés du moment qu'ils sont issus d'une prescription juridique, établissent un fait qui reste en réalité à démontrer. En effet, l'avènement de l'institutionnalisation d'une instance participative constitue pour nous un problème plutôt qu'un présupposé. Les très nombreux exemples de dispositifs mis en place suite à injonction réglementaire qui dysfonctionnement voire périclitent témoignent d'une institutionnalisation à peine amorcée, et invitent à s'interroger plus profondément sur cette notion dans l'étude des dispositifs participatifs.

---

[51] *Ibid.,* p180.

[52] Bherer L., 2003, *Une lecture institutionnaliste du phénomène participatif. La politique consultative de la Ville de Québec*, Thèse de doctorat, Université Montesquieu Bordeaux IV.

[53] Huntington S.P., 1968. *Political order in changing societies*. New Haven/Londres : Yale University Press

[54] Bherer L., *op. cit.,* p52.

Ainsi, nous considérons que l'inscription réglementaire de normes participatives, ensuite déclinées par les acteurs locaux dans les territoires, constitue un premier pas, non nécessaire et non suffisant pour conclure à une institutionnalisation effective de la participation locale. Non nécessaire, dans la mesure où des dispositifs participatifs ad hoc peuvent être créés et institutionnalisés sans prescription légale ; non suffisant, car il ne suffit pas qu'un dispositif soit institué par la loi pour être véritablement institutionnalisé. Cela nous conduira à interroger l'avènement d'une institutionnalisation de la participation à Lyon et à Montréal, au chapitre 4, à partir de l'étude des installations successives d'instances participatives et de leur articulation avec les impératifs réglementaires. Nous nous appuierons sur plusieurs critères d'analyse de l'institutionnalisation, comme la permanence des phénomènes et la capacité classificatoire acquise par la catégorie « participation » dans les deux contextes.

Les notions centrales de notre recherche ayant été présentées, et notre approche de l'institutionnalisation de la participation explicitée, il convient maintenant d'étudier les différentes approches de la participation dans la littérature. Nous allons voir que le phénomène participatif suscite essentiellement des interprétations relatives à sa portée démocratique ainsi qu'à sa capacité à renouveler les modes d'action publique.

3) Les principales approches théoriques de la participation

La diversité des travaux traitant des questions de participation amène à tenter de classifier ce corpus abondant. La recherche sur la participation mobilise une pluralité de disciplines, articulées parfois au sein d'une même étude : sciences politiques, sociologie, études urbaines, droit, anthropologie… Elle porte sur une multitude d'objets différents : des grands projets d'infrastructures aux politiques culturelles, en passant par les choix publics sanitaires, technologiques… Elle engage une multitude de points de vue : certains portant sur les comportements et l'évolution du public participant, d'autres sur le fonctionnement des procédures participatives mises en place, d'autres encore sur le renouvellement de l'action publique mis en acte à travers ces nouvelles pratiques… La diversité des points de vue de la recherche sur les démarches participatives fait écho à celle des acteurs qui organisent ou participent aux débats. Il est impossible de déterminer une fois pour toutes la signification et

la portée de la participation : du fait de la multiplicité des représentations, des attentes et des stratégies qu'elle implique, la participation constitue un inépuisable gisement d'interprétations et appelle des analyses contrastées[55].

Le champ de recherche est immense, et il est facile de s'y perdre. Afin de baliser notre présentation des travaux théoriques traitant de participation, nous proposons de resserrer le champ des recherches abordées à trois catégories : d'abord, les écrits portant sur la participation en milieu urbain (du quartier à la métropole) et/ou l'urbanisme (planification urbaine, projets, politiques urbaines…), étant donné que notre recherche d'inscrit dans le champ des études urbaines. Ensuite, les écrits portant sur les théories de la participation, et les rapports entre action publique en général et essor des pratiques participatives. Enfin, les écrits relatifs aux enjeux de la participation dans l'action publique locale (de la région au quartier). Ce parti pris nous amène à laisser de côté les études relatives aux dispositifs déployés à l'échelle européenne ou à celle des Etats, par exemple.

Ainsi, nous n'avons pas axé notre état de l'art sur la seule intersection entre la participation et le champ de l'urbanisme et des études urbaines, comme cela a été fait par ailleurs[56]. Nous avons plutôt pris le parti de souligner quelques grands axes de structuration de la recherche relative à la participation, en insistant à chaque fois sur la manière dont ils interpellaient le champ de l'urbanisme et des études urbaines.

Dans un premier temps, nous aborderons deux perspectives de recherche qui structurent la littérature sur la participation, le premier portant sur la démocratisation de l'action publique, le second sur sa modernisation[57]. Ensuite, nous verrons que d'autres approches théoriques coexistent avec ces deux courants, et leur sont parfois transversales.

[55] Mermet L., « Débattre sans savoir pourquoi : la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs », dans Revel et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007, p. 369-380.

[56] Bacqué M-H., M. Gauthier, 2011, « Participation, urbanisme et études urbaines : quatre décennies de débats et d'expériences », *Participations*, n°1, Editions de Boeck. Outre l'état de l'art qu'il propose, cet article présente l'intérêt de mettre en lumière le fait que les débats sur la participation en urbanisme empruntent des chemins différents en France et en Amérique du Nord.

[57] Ces deux grands axes sont distingués, notamment, par Fourniau J-M., 2003, *op. cit.*

3.1) La participation saisie à travers l'enjeu de la démocratisation de l'action publique

Ce premier type de recherche s'intéresse avant tout aux conditions du travail politique, essentiellement au sein des sociétés occidentales développées. Ici, ce sont les conditions du vivre ensemble et de sa traduction politique qui sont questionnées. Il s'agit d'étudier comment ces conditions se donnent à voir à travers l'organisation et la dynamique des démarches participatives. Selon cette optique de recherche, l'analyse de la participation doit permettre d'interroger, plus globalement, les modalités de la vie démocratique dans les sociétés contemporaines. L'exercice participatif est conçu comme un révélateur des rapports de force, des jeux d'acteurs et des échanges politiques caractéristiques d'une société tout entière. Revel et al. Présentent ainsi l'intérêt de l'objet de leur programme de recherche collectif, la procédure de débat public instituée à travers la CNDP (Commission nationale de débat public) : « Le débat public est intéressant pour lui-même, en tant qu'institution originale, mais aussi pour bien autre chose que lui-même, pour sa capacité à faire surgir des questions plus générales sur les évolutions de la démocratie contemporaine »[58]. L'analyse des démarches participatives est ainsi souvent abordée comme un moyen de saisir des dynamiques sociopolitiques plus générales.

Contours de la participation dans un système politique représentatif

Dans un système représentatif au sein duquel « la participation active des citoyens n'est pas pensée » ou ne l'a été que tardivement[59], où le peuple ne se gouverne pas lui-même mais à travers la médiation d'élites[60], la démocratie participative renvoie à des modalités bien spécifiques de l'exercice politique : celles par lesquelles les citoyens et groupes organisés entrent en dialogue direct avec les élites dirigeantes, pour tenter d'influencer le cours des processus décisionnels. Elle s'inscrit ainsi en contraste avec la position globalement réactive des citoyens, caractéristique du régime de la démocratie du public : Manin utilise la métaphore théâtrale de la scène et du public pour désigner le fonctionnement politique du système représentatif. Cette métaphore « exprime l'idée d'une extériorité et d'une indépendance relative entre le niveau où sont proposés les termes du choix et le niveau où le choix est tranché (…). L'électorat apparaît donc ici avant tout comme un public qui réagit aux

[58] Revel M. et al., 2007, « Introduction », in Revel et al. (dir.), *L'institution du débat public*, Paris, Editions La Découverte, p11.
[59] Blondiaux L., 2008a, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Editions du Seuil, p14.
[60] Manin B., 1996, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Editions Flammarion, p299.

termes qui lui sont exposés et proposés sur la scène publique » par les responsables politiques[61]. Dans ce contexte, la participation crée des temps d'échange à travers lesquels les individus retrouveraient un rôle réellement actif, au-delà des préférences qu'ils expriment lors des rendez-vous électoraux. Loin de s'opposer, les démocraties représentative et participative apparaissent ainsi intimement liées. La première constitue le cadre de déploiement et l'horizon indépassable de la seconde, les élus conservant systématiquement, sauf cas exceptionnel, la souveraineté de la décision politique[62]. La seconde est souvent présentée comme un levier de renforcement et de légitimation de la première[63].

Pour autant, certains s'interrogent sur les modalités de coordination entre les deux formes du régime démocratique : « peut-on escompter une complémentarité et des enrichissements réciproques ou bien va-t-on vers une simple contiguïté des genres représentatifs et participatifs ? » s'interroge Gaudin[64]. Au vu de l'absence de définition des modalités de leur articulation dans la loi, et de la dissociation fréquente entre arènes décisionnelles et débats publics, l'auteur considère que la complémentarité entre démocraties représentative et participation relève davantage de l'incantation que d'un projet cohérent. Leur relation manquerait de réciprocité, la première imprimant très fortement la seconde sans que l'inverse soit vrai. De nombreux auteurs font en effet le constat qu'au sein des espaces participatifs, la logique de la représentation demeure omniprésente : parce que les élus contrôlent les modalités d'organisation du débat ; et parce que celui-ci conduit souvent à la constitution de nouveaux représentants[65], que l'on retrouve d'une arène à l'autre, devenant de véritables participants professionnels[66]. Pour autant, cette situation est parfois présentée comme positive ; selon J. T. Godbout, il existe une limite structurelle au développement de la participation au sein d'une démocratie représentative : celle que pose la préséance du choix des décideurs sur tout autre forme d'acte politique. Selon lui, dès qu'elle remplace un

[61] Manin B., 1996, *op. cit.,* p286 et 290.

[62] En France, dans l'attirail législatif des pratiques participatives, le référendum décisionnel local, créé en août 2003 à travers une loi organique, constitue le seul dispositif déléguant la décision finale aux citoyens.

[63] « Loin de nuire à la démocratie locale représentative, la démocratie locale participative la renforce en amenant la population à s'informer mieux et plus, et par là même à appréhender plus correctement les décisions et les contraintes des élus ». Guérard S., 2004, *La démocratie locale en questions*, Paris, RDP, p1293.

[64] Gaudin J-P., 2008, « Politiques publiques : dispositifs participatifs et démocratie », in Giraud O., Warin P. (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, Editions La Découverte, p264.

[65] Robbe F., 2007, « Démocratie représentative et participation », in Robbe F. (dir.), *La démocratie participative*, Paris, Editions L'Harmattan, p29.

[66] Jouve B., 2005, « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue française de science politique*, n°55, p326.

mécanisme électif, la participation ne fait qu'appauvrir la démocratie en diminuant le nombre de ceux qui sont partie prenante dans les décisions[67].

La participation comme levier pour la relégitimation du politique en général et du système représentatif en particulier

De nombreux auteurs font référence à une supposée « crise de la représentation »[68], qui permettrait notamment d'expliquer le développement des principes et des pratiques participatifs au sein des gouvernements contemporains. Plusieurs arguments sont développés pour alimenter cette thèse de la crise.

D'abord, la désaffection des citoyens vis-à-vis de la chose publique, particulièrement au niveau local : plusieurs signes en témoigneraient, tels que la montée de l'abstentionnisme, l'instabilité des choix électoraux, ou encore le déclin de l'engagement politique. Ainsi Guérard s'inquiète-t-il de « la baisse de la participation de l'électorat aux élections locales ainsi que de la désaffection des citoyens à se porter candidats à de telles élections »[69]. Le fonctionnement du système représentatif, marqué par la préséance des élites et par la mobilisation ponctuelle des citoyens, alimenterait l'indifférence du plus grand nombre, qui se traduirait par une faible implication au sein des canaux traditionnels d'exercice de la démocratie représentative. Selon Hirschmann, la faiblesse de la participation électorale tiendrait à la frustration provoquée par le « rationnement de la participation » à la vie publique[70]. Ce type d'analyse ne manque pas d'activer le « mythe du citoyen passif » en omettant de prendre en considération la diversification des répertoires de l'activité politique et par là même la mutation de la citoyenneté[71] ; il constitue cependant un discours fréquent quant aux caractéristiques des sociétés contemporaines.

---

[67] Godbout J.T., 1991, « La participation politique : leçon des dernières décennies, in Godbout J.T. (dir.), *La participation publique, leçons des dernières décennies*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture.

[68] Chevallier J., 2002, « La crise de la démocratie : mythe ou réalité ? », in *Mélanges Jeanneau*, Dalloz, p361.

[69] Guérard S., 2007, « La démocratie locale participative. Approche de droit comparé », in Robbe F. (dir.), *La démocratie participative*, Paris, Editions L'Harmattan, p127.

[70] Rey H., 2005, « Participation électorale et démocratie participative », in Baqué M-H., Rey H., Sintomer Y. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, Editions La Découverte, p221, citant Hirschmann A. O., 1983, *Bonheur privé, action publique (Shifting Involvments. Private Interests and Public Action),* Paris, Editions Fayard, p183.

[71] Rosanvallon P., 2006, *La contre - démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Editions du Seuil, p24.

Le deuxième argument convoqué pour justifier la thèse d'une crise de la représentation renvoie à la rupture du lien de confiance entre autorités publiques et administrés. Pour les auteurs, ce phénomène est alimenté par plusieurs facteurs. D'abord la dissociation importante entre les caractéristiques socio économiques des dirigeants et de la population tend à favoriser l'éloignement entre élus et citoyens : un « cens électif (…) contrarie dangereusement l'égal accès de tous aux fonctions électives et notamment à l'exercice de mandats locaux », auquel les femmes et les représentants de catégories défavorisées accèdent par exemple difficilement[72]. C'est l'idée du cens caché développée par Daniel Gaxie[73]. D'autres facteurs tels que les phénomènes de corruption nourrissent bien sûr le sentiment de méfiance de la population envers la classe politique[74]. Mais plus globalement, on trouverait au fondement des démocraties libérales ce que Pierre Rosanvallon désigne comme un sentiment de défiance des citoyens envers les gouvernants, à l'origine des dispositifs de surveillance constitutifs de la contre - démocratie : presse, observatoires, associations…[75]. La méfiance des citoyens envers les autorités publiques peut donc être interprétée de deux façons : soit comme une dérive, née des impairs de l'exercice politique ; soit comme un fondement des démocraties libérales, indispensable à leur vitalité.

Le troisième argument renvoie à la confiscation de la fonction représentative, à travers la pratique du cumul des mandats, qui concentre les différents niveaux de pouvoir dans les mains des mêmes acteurs et « introduit un enchevêtrement trouble d'intérêts divergents, voire contradictoires »[76]. Cette confiscation tend à relativiser les discours relatifs à l'importance quantitative du « gisement démocratique » français, riche de 500 000 élus locaux répartis dans les 36 500 communes du territoire[77].

[72] Baguenard J., Becet J-M., 1995, *La démocratie locale*, Que sais-je ?, Paris, PUF, p71.
[73] Gaxie D., 1978, *Le Cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Editions du Seuil.
[74] Dogan M., 2003, « Méfiance et corruption : discrédit des élites politiques », *Revue internationale de politique comparée*, n°3.
[75] Rosanvallon P., 2006, *op. cit.*
[76] Baguenard J., Becet J-M., 1995, *op. cit.,* p67.
[77] Caillosse J., 1999, « Eléments pour un bilan juridique de la démocratie locale en France », in Blondiaux L. (dir.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, p75 ; Wachter S., 1995, *La ville contre l'Etat ?,* Editions GIP Reclus, p81.

Le dernier argument renvoie à la perte de légitimité des élus, aux différentes échelles de pouvoir. Ce phénomène serait nourri par plusieurs facteurs. Au niveau national, le sentiment de la faible prise des gouvernements sur les phénomènes socio économiques dans le contexte d'une économie néo libérale mondialisée, comme le recul de l'Etat dans différents secteurs d'action publique, alimentent l'idée d'un retrait du politique et d'une perte de pouvoir des gouvernants. Au niveau intercommunal, l'absence de suffrage universel direct pour la désignation des élus d'instances dotées d'un nombre toujours plus important de compétences amène à questionner la portée démocratique de l'intercommunalité comme la légitimité des conseils communautaires[78]. Au niveau municipal, le progrès de l'abstention électorale pose la question d'une assemblée élue sur la base d'un nombre limité de citoyens.

Ces différents phénomènes amènent de nombreux auteurs à conclure à une crise de la représentation. Pour d'autres, on n'assisterait pas véritablement à une crise mais plutôt à une recomposition du système représentatif[79], qui reposerait sur de nouvelles logiques : hyper personnalisation du politique qui peut expliquer les phénomènes d'abstention à certaines élections moins marquées par les figures de leaders ; détermination des comportements électoraux par l'offre politique, qui peut expliquer l'instabilité des choix ; mutation de la citoyenneté qui emprunte de nouveaux registres d'expression…

Dans ce contexte de crise ou du moins de recomposition parfois problématique de la représentation, la participation serait dotée d'un ensemble d'avantages et de plus-values :

D'abord, elle permettrait de contrecarrer la désaffection généralisée pour la chose publique, du moins pour les canaux traditionnels d'exercice de la démocratie représentative. Les démarches participatives auraient pour effet de susciter un intérêt nouveau des citoyens pour les affaires publiques, en les impliquant directement à la réflexion sur les choix gouvernementaux et les problèmes d'intérêt général. Ce gain d'intérêt se traduirait ensuite par

[78] Domenach J., « L'intercommunalité : nouvelle chance pour la citoyenneté locale ou relance notabiliaire ? », in Caillosse J. (dir.), *Intercommunalités. Invariance et mutation du modèle communal français*, Presses universitaires de Rennes ; Demaye P., 1999, « La recherche de la démocratie intercommunale », in in Blondiaux L. (dir.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF. Il faut noter que le principe de l'élection au suffrage universel direct des représentants intercommunaux, qui a fait l'objet de nombreuses requêtes (cf rapports Sueur en 1998, Mauroy en 2000) a été inclus dans la réforme territoriale, qui instaure l'élection des organes délibérants des intercommunalités au suffrage universel direct, sans toutefois que ce scrutin soit distinct de celui des conseillers municipaux. Voir, Lefebvre R., 2010, « L'impensé démocratique de la réforme territoriale », *La vie des idées*.

[79] Manin B., 1996, *op. cit*., p299.

une meilleure participation de la population aux élections locales et nationales.

Ensuite, l'organisation de procédures participatives répondrait à la demande caractéristique d'une fraction de citoyens « de plus en plus autonomes, informés et actifs articulant des revendications de participation directe aux processus décisionnels locaux »[80]. Cette demande de débat chez les citoyens, serait corrélative à plusieurs facteurs sociologiques, comme la jeunesse, l'urbanité ou encore l'orientation politique de ces derniers[81]. La participation, en améliorant la transparence des processus décisionnels et des procédures administratives, serait susceptible de renouer le lien de confiance entre élus et administrés, ou encore de constituer l'une des formes de l'indispensable contrôle citoyen nées de la défiance à l'égard du politique. L'organisation de démarches participatives, en permettant la pluralisation des processus décisionnels, leur ouverture à de nouveaux points de vue et rationalités, aurait en outre pour effet de re légitimer l'exercice de la représentation politique[82].

La participation aurait enfin pour vertu majeure de lutter contre l'exclusion sociale et politique, de redonner le goût du vivre ensemble, de générer du lien social. Selon L. Blondiaux,

> « La démocratie participative n'a de sens que si elle contribue à enrayer les logiques d'exclusion sociale qui caractérisent aujourd'hui le fonctionnement ordinaire de nos démocraties. Aux membres des catégories populaires qui ne votent pas ou peu, et militent encore moins ; aux intérêts de minorités qui ne réussissent pas à se faire entendre des décideurs politiques ; à toutes les expériences sociales qui ne parviennent pas à accéder aux espaces publics traditionnels, les institutions de la démocratie participative doivent offrir un débouché, une visibilité, une possibilité d'être informés et entendus »[83].

[80] Gabriel Oscar W., Hoffmann-Martinot V., 1999, *Démocraties urbaines*, Paris, L'Harmattan, p11.
[81] Rui S., 2004, *op. cit.,* p47. Sandrine Rui cite les conclusions d'un sondage parues dans le rapport de la Mission Carrère en 1992.
[82] Hamel P., Jouve B., 2006, *Un modèle québécois ? Gouvernance et participation dans la gestion publique*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p13.
[83] Blondiaux L., 2008a, *op. cit.,* p109-110.

La participation serait donc dotée d'une fonction sociopolitique majeure, celle de compenser les inégalités et déséquilibres qui s'expriment pleinement dans le fonctionnement du système représentatif. Nous voyons donc qu'elle se voit donc attribuer un ensemble contrasté de vertus démocratiques, que nous questionnerons par la suite. Les thèses participationnistes et localistes déclinent des arguments du même type.

Les thèses participationnistes et localistes

Les théoriciens dits « participationnistes » s'opposent aux « élitistes »[84] qui considèrent que l'apathie citoyenne est une conséquence logique de l'inégale répartition des compétences politiques au sein d'une société. Selon ce point de vue, la participation de tous aux affaires publiques n'est pas souhaitable en raison d'une incapacité de la majorité des citoyens à comprendre les enjeux politiques et à pouvoir améliorer, de fait, la prise de décision. A ces thèses, défendues notamment par Schumpeter[85], les participationnistes opposent une considération tout autre pour les savoirs citoyens. Selon eux, ces derniers sont en mesure d'enrichir la prise de décision par l'apport de leurs savoirs ordinaires et l'expression de leurs besoins, quel que soit leur niveau de compétence vis-à-vis du sujet traité. Cette compétence est d'ailleurs susceptible d'être bonifiée par la participation, qui comprend une dimension d'éducation citoyenne valorisée par les participationnistes[86]. Selon ce courant de pensée, « l'enjeu principal de la participation porte sur la formation d'une citoyenneté active et informée »[87], la responsabilisation des populations vis-à-vis de leurs conditions de vie. Des années 1960 aux années 1980, plusieurs chercheurs américains et canadiens vont développer ces idées (notamment Macpherson[88]), s'inscrivant dans la suite du philosophe John Stuart Mill, qui préconise dès le XIXe siècle une part plus active des citoyens dans les affaires publiques[89].

[84] Godbout J., 1991, *op. cit.,* p21.
[85] Schumpeter J., 1979, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Editions Payot.
[86] Bherer L., 2003, *op. cit.*, p18.
[87] Blondiaux L., 2008a, *op. cit.,* p40.
[88] Macpherson C. B., 1985, *Principes et limites de la démocratie libérale*, Montréal/Paris, Editions Boréal Express et La Découverte.
[89] Mill J. S., 1859, *On Liberty*, Londres, John W. Parker and Son.

L'échelle de proximité est souvent valorisée au sein de la théorie participationniste. Dans de nombreux discours d'inspiration tocquevillienne, le local est présenté comme le niveau idéal de développement de la participation, d'aboutissement de la démocratie. Les arguments soutenant généralement ce discours sont les suivants : l'organisation de débats de proximité facilite la participation physique des citoyens ; les enjeux traités à l'échelle locale, plus faciles à comprendre et impactant plus directement la vie quotidienne, sont davantage susceptibles d'intéresser les citoyens que des enjeux plus globaux ; l'attachement à l'identité de la commune favorise le sentiment d'être concerné et la volonté de participer à un débat public[90].

Capacité de la participation à revitaliser la démocratie représentative, comme à générer du lien social : une perspective critique

Face aux crédos liés à la promotion des démarches participatives, plusieurs discours alternatifs émergent. Tout d'abord, de nombreuses critiques sont portées sur l'organisation et le fonctionnement de la participation, évalués en fonction de leur portée démocratique, de leur capacité à conférer davantage de pouvoirs aux citoyens et de démocratiser en profondeur les processus décisionnels, ce depuis le fameux article d'Anrstein paru à la fin des années 1960[91]. Plusieurs critères sont pris en compte pour évaluer cette portée, notamment la nature des participants au débat public, son articulation au processus décisionnel (moment du débat, présence des élus, impact sur la décision…), ou encore les règles d'organisation du débat.

Ensuite, le souci de revitaliser le système représentatif par la participation aurait un effet pervers : celui de limiter considérablement la portée de la participation. N'étant plus considérée comme un objectif en soi, mais comme un supplétif aux insuffisances de la représentation, la participation n'aurait été pensée qu'en fonction des objectifs et des prérogatives de cette dernière, et donc sérieusement limitée dans sa portée :

[90] Sharpe J., 1998, « Local government : size, efficiency and citizen participation », in Conseil de l'Europe, *The size of municipalities, efficiency and citizen participation. Local and regional authorities in Europe,* n°56, Editions Milan.

[91] Voir par exemple Godbout J.T., 1983, *La participation contre la démocratie*, Montréal, Editions Saint-Martin ; Fassin D., 1996, « L'essentiel, c'est de participer. Démocratie locale et santé communautaire dans les villes du tiers-Monde », *Annales de la recherche urbaine*, n°73 ; Bertheleu H., C. Neveu, 2005, « De petits lieux du politique : individus et collectifs dans des instances de débat public à Tours », *Espaces et Sociétés,* 123, n°4.

> « La répétition – même légitime – de cet axe d'approche *(celui de la complémentarité de la représentation et de la participation)* a conduit à ne raisonner qu'à partir de la démocratie représentative, ce qui n'a pas manqué de corseter la participation (…). En cessant de rechercher la participation pour elle-même, ministres et parlementaires l'ont transformée en béquille de l'élu »[92].

Comme le souligne encore F. Lerique : « La portée de la participation se trouve être fonction de la manière dont le pouvoir représentatif la conçoit et l'accepte »[93].

Le principe d'une complémentarité entre participation et représentation n'est en effet pas partagé par tous, certains considérant qu'à partir d'un certain seuil quantitatif et/ou qualitatif, la participation est instituée en organe concurrent de la démocratie de représentation. L'existence d'une culture politique largement partagée par les élus locaux français, les amenant à « une disqualification assez systématique de toutes les modalités de la démocratie qui sont tenues pour attentatoires au modèle représentatif »[94] pour protéger leurs prérogatives, constitue un obstacle quasi structurel à une promotion institutionnelle ambitieuse de la participation, l'Assemblée nationale étant composée d'une majorité d'élus locaux[95].

La capacité des démarches participatives à générer davantage d'implication citoyenne, plus précisément à lutter contre l'abstention électorale, est encore largement à démontrer. Les études, certes partielles, existant à ce sujet mettent en lumière l'absence de corrélation entre mise en place de dispositifs participatifs sur un territoire et meilleure mobilisation de ses habitants lors des échéances électorales : plusieurs communes de Seine-Saint-Denis dotées d'outils de participation ont connu une évolution positive de l'abstention entre les élections municipales de 1995 et 2001, leurs taux d'abstention demeurant supérieurs à la moyenne de

[92] Chavrier G., 2007, « La démocratie participative dans le débat sur la décentralisation », in Robbe F. (dir.), *La démocratie participative*, Paris, Editions L'Harmattan, p151 et 153.

[93] Lerique F., 2004, « Débat public et collectivités locales : réalité ou fiction ? », in Guérard S. (dir.), *Crise et mutation de la démocratie locale en Angleterre, en France et en Allemagne*, Paris, Editions l'Harmattan, p183.

[94] Caillosse J., 1999, *op. cit.,* p75.

[95] Paoletti M., 1999, « La démocratie locale française. Spécificité et alignement », in CRAPPS-CURAPP, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public,* Paris, PUF. Comme le souligne P. Demaye (1999) : « La capacité d'influence dont témoignent les représentants des collectivités locales sur la formation du droit intercommunal, sur la définition et l'application des politiques institutionnelles touchant au local ralentit l'approfondissement de la démocratie et la possibilité d'une intervention directe du citoyen dans l'élection des représentants des structures intercommunales ».

leur département en 2001[96]. Si ces analyses restent à compléter, elles indiquent la voie d'une certaine indépendance entre participation aux débats publics et participation aux consultations électorales.

Pour de nombreux observateurs, les dynamiques participatives ont tendance à reproduire les inégalités socio économiques constatées dans les autres sphères de l'engagement et de l'activité politique. A l'instar des autres formes d'expression publique, les démarches participatives peinent à mobiliser les catégories de population traditionnellement exclues du jeu politique, ce qui s'expliquerait notamment par leur « verrouillage » par les autorités publiques :

> « L'encadrement du rapport au citoyen par des procédures formelles, par des institutions, limite considérablement l'impact de la démocratie participative institutionnalisée. Pire, concernant les groupes sociaux dominés, voire stigmatisés, celle-ci contribue à leur désaffiliation vis-à-vis du système politique. A l'inverse, elle crée les conditions d'une cooptation par la sphère politique de « représentants légitimes » issus de la société »[97].

Mobilisant en majorité des acteurs déjà actifs sur la scène publique, et renforçant par là même les mécanismes d'inclusion et d'exclusion déjà en œuvre à travers l'exercice de la représentation, la participation sous ses formes actuelles serait bien loin de renforcer le lien social et l'inclusion politique des catégories défavorisées.

Ce fait s'expliquerait notamment par l'inégalité latente d'accès au débat public et de maîtrise de son déroulement entre les différentes catégories de population. Si l'organisation du débat public instaure une « égalité symbolique dans la prise de parole » entre les différents participants, qu'ils soient élus, associatifs ou citoyens, il s'agit en réalité d'une « fiction d'égalité dans la discussion »[98], mise en scène à travers l'organisation du débat. Celui-ci est en effet sous-tendu par un ensemble de facteurs discriminants : capital social et culturel, connaissances politiques, expérience de la prise de parole en public… Les auteurs participationnistes ne négligent d'ailleurs pas cette réalité[99]. Si ce déséquilibre structurel des capacités à débattre n'est pas pris en compte par les organisateurs, les phénomènes d'inégalité constatés dans l'activation des canaux traditionnels de la démocratie représentative sont

[96] Rey H., 2005, *op. cit.,* p218.
[97] Jouve B., 2005, *op. cit.,* p326.
[98] Revel M. et al., (dir.), 2007, *L'institution du débat public*, Paris, Editions La Découverte, p16 et 18.
[99] Pateman C., 1970, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press

appelés à se reproduire au sein des arènes participatives : « Pour que les étrangers et les plus démunis puissent y prendre place, un premier pas consiste à reconnaître l'existence des inégalités habituellement occultées et à les prendre en compte »[100].

Enfin, des voix s'élèvent pourtant pour contrer la thèse localiste : certains soulignent le fait que la majorité des enjeux cruciaux concernant le développement des territoires (le transport, l'habitat, l'environnement…) est aujourd'hui traitée ou du moins se pose à l'échelle supra communale : l'intercommunalité, la métropole, la région… Le fait d'organiser des débats sur des questions micro locales risque donc de démobiliser les citoyens, conscients que les enjeux d'importance se jouent à d'autres niveaux[101]. Par ailleurs, l'organisation de débats à l'échelle de proximité risque d'entraver plus que de favoriser l'expression de chacun, par des mécanismes d'autocensure, de contrôle social[102]... Le local ne constituerait donc pas, par nature, le niveau idéal de déploiement de la démocratie, notamment participative. En participation comme en matière de gestion territoriale, il n'existerait pas de « territoire pertinent » : chaque échelle présente ses avantages et ses contraintes.

On voit donc que la portée démocratique et démocratisante de la participation sur les régimes politiques contemporains constitue une problématique fondamentale de la recherche en sciences sociales portant sur les questions de participation. Loin d'être tranchée, cette problématique représente un levier essentiel de réflexivité à l'égard de pratiques de débat de plus en plus présentes au sein de nos sociétés. Aux recherches axées sur la question démocratique s'ajoutent celles qui s'interrogent en premier lieu sur les mutations de l'action publique contemporaine, en lien avec l'essor de la participation.

[100] Blanc M., 1999, « Participation des habitants et politique de la ville », in CURAPP/CRAPS, La démocratie locale. Représentation, participation et espace public, Paris, PUF, p188.
[101] Kelleher Ch., D. Lowery, 2004, « Political Participation and Metropolitan Institutional Contexts », *Urban Affairs Review*, 39.
[102] Blondiaux L., 2001, « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », *Mouvements*, n°18.

3.2) La participation saisie sous l'angle du renouvellement de l'action publique et de ses modes de faire

Dans ce deuxième « courant » - fort hétérogène – de recherche, la question démocratique n'est pas absente mais placée au second plan. La question centrale renvoie à la redéfinition des modalités de l'action publique, en tant que pratique gouvernementale déployée sur les territoires, par des élus et techniciens, à travers un ensemble de politiques publiques et de projets de développement ou d'aménagement. Les interrogations des chercheurs sont les suivantes : quelles mutations de l'action publique se donnent à voir à travers le développement des pratiques participatives ? Comment se recompose la relation entre appareils politico administratifs et citoyens ? La participation entraine-t-elle une modernisation de l'action publique ? Cet axe du renouvellement de l'action publique interpelle particulièrement le champ de l'urbanisme et de l'aménagement spatial, comme nous allons le voir au fil du texte.

Le thème de la modernisation de l'action publique se développe avec l'appui des thèses du *new public management* ou encore de la « bonne gouvernance »[103]. Il s'agit de définir de nouvelles règles de fonctionnement des appareils politico administratifs, inspirées du fonctionnement des entreprises, pour renforcer leur efficacité et leur performance. Outre le développement de pratiques participatives, les méthodes encouragées sont : la bonne gestion des ressources financières, l'évaluation voire la notation des collectivités, la transformation des méthodes de management interne (responsabilisation des agents, contractualisation des objectifs entre direction générale et directions sectorielles…) Même si on ne peut pas le résumer à cette seule dimension, l'essor de la participation s'inscrit aussi dans ce contexte de référence croissante aux impératifs de modernisation de l'action publique avec la diffusion de « recettes » néolibérales dans les modes de gouvernement, depuis les années 1980[104].

Avant d'observer comment les recherches abordent la question du lien entre mutations de l'action publique et participation, il convient de voir quelles réflexions ont été conduites sur le changement de paradigme qui a touché l'action publique – et en particulier la planification urbaine - dans les années 1970 et 1980, changement qui a ouvert la voie à l'affirmation de la norme participative.

[103] Farnham D., Horton S., 1993, *Managing the New Public Services*, London, Macmillan ; Osmont A., 1998, « La gouvernance : concept mou, politique ferme », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°80-81.
[104] Jobert B., 1994, *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, Editions L'Harmattan.

Aux prémisses de la norme participative : une remise en cause de l'action publique « stato centrée »

Crise de la rationalité de la décision

Les années 1970-1980 ont vu la remise en cause des modes de faire de l'action publique qui ont prévalu depuis les années 1950. Elle émerge alors que la crise économique transforme les enjeux de l'intervention publique. On commence à mettre en question la pertinence des décisions élaborées sous les Trente Glorieuses. Des voix critiquent la qualité des décisions prises de manière unilatérale et descendante, à partir de la seule expertise d'Etat : celles-ci s'avèrent souvent en décalage avec le problème à traiter, ne permettent pas de le résorber efficacement, et sont parfois mal reçues au sein de la population. C'est à partir de cette critique que va se développer un argumentaire « technique » en faveur du développement des pratiques participatives, en complément des convictions politiques qui soutiennent parallèlement une telle revendication.

La prise de conscience du caractère discutable du mode de gouvernement stato - centré est suscitée par plusieurs faits problématiques. D'abord, la masse d'informations et de solutions à traiter à laquelle l'appareil d'Etat est confronté. Pour certains auteurs, il apparaît que l'Etat centralisé des années 1970-1980 peine à remplir la multitude des missions qui lui incombent, et se trouve questionné dans sa fonctionnalité même : c'est la conclusion du rapport publié par Crozier, Huntington et Watanuki en 1975[105], soulignant :

> « une crise des démocraties occidentales qui s'exprim(e) essentiellement par l'incapacité des Etats à faire face à l'ensemble des demandes sociales leur étant transmises. La surcharge de l'appareil d'Etat engendr(e) une incapacité d'action et, de ce fait, une remise en question de sa légitimité fonctionnelle »[106].

Ce type d'analyse nourrit bien entendu le projet décentralisateur qui se concrétisera à l'orée des années 1980 en France.

[105] Crozier M., Huntington S., Watanuki J., 1975, *The Crisis of Democracy*, New York University Press.
[106] Hamel P., Jouve B., 2006, *op. cit.,* p27.

Ensuite, l'évolution des problèmes publics, jugés de plus en plus complexes au fur et à mesure que la crise économique se fait sentir, met en lumière l'obsolescence d'une action publique fragmentée : le chômage, l'exclusion, les difficultés multidimensionnelles rencontrées dans les banlieues… ne se laissent pas enfermer dans une catégorie unique d'intervention publique, mais appellent des réponses transversales impliquant une pluralité d'acteurs[107]. L'action publique sectorielle et descendante ne semble plus en mesure d'apporter des réponses pertinentes à ces enjeux d'un nouveau genre. Cette analyse alimente la conviction qu'une territorialisation des politiques publiques est nécessaire.

Au-delà de la quantité et de la transversalité des enjeux auxquels l'Etat est confronté, qui mettent à mal sa capacité à gouverner, ce sont également les solutions qu'il produit qui sont critiquées, dans leur nature et dans leur forme. Des chercheurs montrent que ces solutions sont structurées en fonction de langages, représentations et modèles préexistants au sein des administrations publiques, qui entrent souvent en décalage avec la réalité. Selon Barouch, les critères mobilisés par les aménageurs sont en effet standardisés et appliqués de manière indifférenciée sur les territoires ; ils possèdent une cohérence propre qui conduit souvent à ignorer les spécificités des contextes d'intervention. Les modes d'action sont ainsi déterminés par les langages et techniques employés traditionnellement au sein du système politico administratif, et non par la nature des problèmes à traiter[108]. Le champ des solutions envisageables se trouve d'emblée circonscrit par les ressources et les routines administratives. Les limites intrinsèques aux systèmes de production des solutions technocratiques, basés sur une expertise unique, sont ainsi mises en évidence.

Le mode de fonctionnement de l'Etat centralisé et sectoriel est donc remis en cause dès les années 1970-1980 : pour sa difficulté à traiter l'ensemble des problèmes auxquels il doit faire face, et notamment des problèmes nouveaux de nature éminemment transversale ; pour sa tendance à produire des politiques ou des projets standardisés, peu adaptés aux spécificités socio territoriales. Ces critiques vont aboutir à une remise en question profonde des modes d'action publique en vigueur.

---

[107] Duran P., J-C. Thoenig, 1996, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, volume 46, n°4. « La nature plus transversale et plus collective des problèmes publics exige une coopération plus étroite et plus réfléchie des services de l'Etat, comme de ceux-ci et des collectivités locales ».

[108] Barouch G., 1989, *La décision en miettes : systèmes de pensée et d'action à l'œuvre dans la gestion des milieux naturels*, Paris, L'Harmattan.

D'une action publique substantielle à une action publique procédurale

La réflexion sur les modes de décision et de formalisation des choix techniques amène plusieurs auteurs à questionner une orientation fondamentale de l'action publique : celle qui veut que les autorités définissent seules le contenu de cette action, à partir de leurs ressources d'expertise et leurs savoir-faire internes. Dans un souci d'ouverture des horizons du « pensable » et d'amélioration des choix publics, plusieurs auteurs vont préconiser un mode d'action qui ne soit plus orienté sur le contenu de la solution technique mais sur son mode de construction, visant, par l'élargissement du processus décisionnel, l'enrichissement des diagnostics et la formulation de propositions innovantes.

Dans cette logique, Ascher souligne le passage progressif en urbanisme d'un intérêt général substantiel, c'est-à-dire défini dans son contenu par les autorités publiques comme le veut la tradition politique française, à un intérêt général procédural où le processus d'élaboration du contenu vaut plus que le contenu lui-même[109]. Il cite Michel Crozier :

> « L'Etat hiérarchique ne peut plus répondre aux problèmes que pose l'accroissement de la complexité (…). Il ne s'agit plus de faire prévaloir l'intérêt général, mais de faire émerger un consensus suffisant autour d'une vision acceptable de l'intérêt général par ceux qui auront à le mettre en œuvre dans leurs décisions. Ce qui implique de se centrer non plus sur la décision, mais sur les processus de son élaboration »[110].

Cela rejoint l'analyse proposée dès les années 1980 par Manin sur les conditions de légitimité des décisions publiques[111]. Ainsi, les choix publics d'urbanisme valent non plus en eux-mêmes, parce qu'ils seraient portés par un savoir technique supposé absolu, mais en ce que leur bien-fondé est suffisamment partagé par les protagonistes d'un système d'action. Ce qui implique au minimum que les processus ayant conduit à ces choix aient intégré une certaine diversité de points de vue.

Ces analyses font écho à celle de Padioleau, qui met en évidence l'inadaptation d'une action

[109] Ascher F., 1996, « De l'intérêt général substantiel à l'intérêt général procédural », in Genestier P. (dir.), *Vers un nouvel urbanisme, faire la ville comment ? Pour qui ?*, Paris, Ed. La Découverte, 275 p.
[110] *Ibid.*
[111] Manin B., 1985, « Volonté générale ou délibération : esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, 33. Selon l'auteur : « La décision légitime n'est pas la volonté de tous, mais celle qui résulte de la délibération de tous : c'est le processus de formation des volontés qui confère sa légitimité aux résultats, non les volontés déjà formées ».

publique substantialiste aux systèmes d'action « turbulents » caractérisant les champs de l'aménagement et de l'environnement[112]. Ces systèmes d'action sont marqués par une grande complexité (née de la diversité des protagonistes et des objectifs qu'ils poursuivent), par un contexte d'incertitude permanent quant à la connaissance des problèmes et à l'efficacité des réponses à y apporter, ainsi que par une précarité née des soubresauts que l'activité politique impose à la gestion territoriale. Pour Padioleau, la logique d'une action publique substantialiste, portée par des corps professionnels d'Etat générant des solutions techniques rationnelles inspirés de principes normatifs stables, ne peut être adaptée à ce contexte mouvant d'action publique. Elle est une construction artificielle que l'on tente d'apposer à une réalité beaucoup plus complexe, dans laquelle la décision ne se construit pas selon un processus rationnel mais par tâtonnements, par une démarche d'essais – erreurs[113]. Padioleau invite à se défaire de ce modèle pour mettre en œuvre un mode d'action publique « pragmatique », plus réaliste. Prenant en compte la diversité des points de vue contenus dans un système d'action complexe, ce mode accorde la prépondérance aux procédures d'échange entre les acteurs, à travers lesquelles des consensus durables pourront être construits :

> « L'action publique pragmatique se préoccupe d'imaginer et de mettre au point des institutions de production de l'action collective », au lieu de constituer des réponses préconçues aux problèmes territoriaux. « Les consensus pour agir ne sont pas donnés, ils sont à faire (…). Dans cette perspective, les procédures de délibération et de règlement deviennent essentielles »[114].

Cette proposition renvoie à l'analyse de l'évolution de l'action publique réalisée par Duran et Thoenig : selon eux, l'institutionnalisation de l'action collective, qui a fait suite au modèle de la régulation croisée[115], répond à ce souci procédural dans la mesure où « la rationalité acceptable n'est pas celle des objectifs mais celle des procédures de choix »[116].

---

[112] Padioleau J-G., 1993, « L'action publique : du substantialisme au pragmatisme (à propos de l'argument écologique et de l'aménagement) », *Techniques Territoires et Sociétés*, n°22/23, p93.
[113] Voir également sur ce thème : Sfez L., 1981 (3e édition), *Critique de la décision*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
[114] Padioleau J-G., 1993, *ibid.,* p94.
[115] Grémion P., 1976, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Editions du Seuil.
[116] Duran P., J-C. Thoenig, *op. cit.,* p603.

On saisit bien ici l'évolution profonde de la conception de l'action publique : la pertinence des solutions n'est plus déterminée à partir d'un corpus préétabli de principes d'action, mais à travers le fait qu'elle relève d'un accord entre les acteurs impliqués dans son élaboration et sa mise en œuvre. Cette évolution d'une conception substantialiste à une approche procédurale de l'action publique, née de la prise de conscience de la transversalité des problèmes et de la complexité des contextes d'action, est en quelque sorte le terreau sur lequel les discours en faveur des pratiques participatives ont pu se développer.

La participation comme outil pour améliorer le contenu et les conditions de réception des choix publics

C'est à partir de la critique de l'action publique substantialiste que le nécessaire recours à des instances de dialogue entre savants, élus et citoyens va pouvoir être justifié d'un point de vue technique. La mise en place d'instances participatives, associant au processus d'élaboration des décisions des acteurs non institutionnels (non élus, non techniciens), est présentée comme porteuse de plus-values dans l'élaboration des choix d'action publique. Nous présentons ici les différents argumentaires en faveur de l'intérêt de la participation d'un point de vue technico administratif.

La participation permet un enrichissement des projets, tout au long de leur processus d'élaboration

Le débat permet de prendre en compte une série de connaissances liées à l'histoire, aux caractéristiques socio spatiales et aux usages des territoires concernés. L'intégration, dès l'amont de la conception des choix publics, d'une expertise « d'usage » ou « profane » va venir compléter utilement l'apport de l'expertise technique et administrative. Les notions d' « expertise profane » ou « expertise d'usage » désignent généralement une compétence du citoyen appelé à se prononcer sur une politique ou un projet. Quelle que soit la dénomination qu'on lui attribue – habitant, riverain, usager… -, l'individu doté d'une telle expertise est censé détenir une connaissance spécifique du territoire qu'il pratique, ou de l'activité qu'il exerce, basée non sur un savoir théorique mais sur son expérience régulière des lieux et des faits. Si les expressions d'expertise profane ou d'usage sont aujourd'hui fréquemment employées par les praticiens et les chercheurs, elles ne sont pas pour autant stabilisées : comme le souligne Loïc Blondiaux,

« l'expertise d'usage », véritable locution paradoxale, peut renvoyer à des réalités très différentes (le bon sens, la connaissance issue de l'expérience quotidienne...) qui ont pour seul point commun le fait de « n'être pas reconnues comme légitimes par ceux qui sont en droit de leur donner de la valeur »[117].

La participation va en outre permettre de prendre en compte, dans le processus décisionnel, des dimensions qui risquent sinon de rester dans l'ombre : histoire des aléas sur un territoire donné, ressenti des habitants quant à l'usage d'un espace public... La participation va même apporter littéralement une « troisième dimension » à la discussion d'un projet, en matérialisant l'épaisseur et la réalité du territoire concerné à travers la présence de ceux qui l'habitent[118]. Le processus décisionnel sera bonifié par l'apport de ces informations et dimensions nouvelles, plus difficilement récoltables par d'autres biais (études, enquêtes…). A travers le débat, le diagnostic se trouve enrichi de données spécifiques, qui permettront de prendre une décision plus informée.

La participation génère également une pluralisation et une politisation des options envisageables : l'expression de points de vue, donc de rationalités de multiples natures va mettre en évidence les incertitudes qui entourent la compréhension et la résolution des problèmes territoriaux ainsi que la pluralité des options envisageables. Le débat va ainsi permettre de sortir d'une conception exclusivement technique pour souligner le caractère sociopolitique des choix à construire[119]. Les démarches de participation vont permettre de « réduire la dépendance des décideurs envers des experts, des bureaucraties, des intérêts corporatifs »[120] définissant les problèmes et les solutions de manière unilatérale, et au contraire d'« organiser et enrichir les controverses suscitées par certains projets ou politiques »[121]. Ainsi, l'éventail des choix possibles va s'élargir, les différentes options envisageables vont être confrontées, et la sélection du choix final devra être argumentée et

[117] Blondiaux L., 2008b, « Le profane comme concept et comme fiction politique », in Fromenti et Wojcik (dir.), *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, Paris, L'Harmattan, p40. Cela renvoie à la dimension subjective de l'expertise : on est expert parce qu'on se désigne comme tel ou parce qu'on est désigné par les autres. L'expertise est affaire d'interprétation, prise dans un jeu de reconnaissance mutuelle ou de différenciation, de concurrence.

[118] Rui S., 2004, *op. cit.* p61 : « Dans le débat, la présence physique des corps joue comme une incarnation du territoire qui cesse dès lors d'être un plan aux contraintes répertoriées ».

[119] Callon M., Lascoumes P., Barthes Y., 2001, *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*.

[120] Parenteau R., 1991, « La consultation publique : une forme de participation du public aux décision », in Godbout J. T. (dir.), *La participation publique, leçons des dernières décennies*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, p147.

[121] Revel M. et al., 2007, « Introduction », *op. cit.,* p17.

justifiée par les décideurs des doubles points de vue technique et politique.

L'institutionnalisation d'une démarche participative au sein de la conduite de projet a en outre un effet bénéfique en matière d'apprentissage organisationnel et de bonification des projets sur le long terme. Soumis régulièrement à des procédures de participation, les grands maîtres d'ouvrage sont susceptibles de développer de nouvelles pratiques de partenariat ou encore de nouvelles ressources internes afin d'anticiper et préparer les débats[122] ; conscients de la tenue prochaine d'un débat public, ils sont incités à prendre en compte de nouvelles contraintes - environnementales, sociales… - dès l'amorce de la conception du projet[123]. L'institutionnalisation de la participation aurait ainsi un effet indirect d'intégration de normes nouvelles par les promoteurs de projets d'aménagement et de développement local, du moins pour ceux qui se trouvent confrontés régulièrement à la tenue de tels débats.

L'organisation de démarches participatives « prépare le terrain » et facilite la mise en œuvre des projets

D'abord, parce qu'elle permet la remontée d'informations du public vers les décideurs. La participation permet aux maîtres d'ouvrage de prendre connaissance, dès l'amont d'un projet, des résistances, oppositions et critiques qu'il suscite parmi la population : crainte des riverains quant aux nuisances susceptibles d'être générées par un nouvel équipement ; opposition à la modification ou la destruction d'un paysage ; souci d'une dévalorisation des propriétés attenantes à une nouvelle infrastructure... Ainsi, les maîtres d'ouvrage vont-ils pouvoir : soit prendre les mesures de rectification nécessaires, à même de mieux répondre aux attentes exprimées par la population ; soit intégrer rapidement à la conduite de projet un effort de justification des choix établis sur les points litigieux. Qu'elle entraîne un ajustement du projet aux besoins de la population, ou une meilleure stratégie d'explication et de communication[124], la prise en compte précoce des attentes et des revendications sociales permet la stabilisation des processus d'action publique par une anticipation et un traitement des conflits d'intérêt en jeu.

[122] Gariépy M., 1997, « L'évaluation environnementale à la québécoise dans le déploiement du réseau d'infrastructures d'Hydro-Québec », in Gariépy, M., M. Marié (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent ?,* Paris, L'Harmattan (p425-451).

[123] Simard L., 2005, « L'apprentissage comme ressource dans la conduite des projets : quels effets sur le débat public », in Simard et al. (dir.), *Le débat public en apprentissage, regards croisés sur les expériences françaises et québécoises,* Paris, L'Harmattan.

[124] Gaudin J-P., 2008, *op. cit*., p263.

Ensuite, la participation permet la diffusion d'informations des décideurs vers le public : le partage d'informations relatives à un projet ou à une politique dès l'amont favorise le sentiment de confiance parmi la population, et évite le développement de rumeurs toujours difficiles à contrer. La transparence dans la conduite de projet fait en effet l'objet d'une demande croissante de la part des citoyens et des groupes organisés[125]. La participation comprend en outre une dimension pédagogique[126] : elle permet de partager avec la population les enjeux et contraintes de l'action publique, de mieux faire comprendre une décision. En cela, elle est susceptible de renforcer la compréhension des projets.

Dans cette même logique, l'engagement de démarches participatives réduit les risques d'opposition radicale aux choix publics, particulièrement pour les projets sujets à controverse : manifestations, pétitions, voire engagement de procédures judiciaires qui peuvent s'avérer particulièrement coûteuses en termes de ressources et de temps consacrés à cet exercice. L'effort de désamorçage des conflits accompli à travers le débat et l'écoute des différents points de vue en présence, en légitimant le processus décisionnel, est susceptible de renforcer l'acceptabilité sociale des projets et de réduire les mouvements d'opposition en aval.

L'organisation de démarches participatives est enfin susceptible de faciliter la mise en œuvre des orientations publiques en mobilisant les acteurs détenteurs des ressources économiques, sociales et politiques nécessaires à cette mise en œuvre. Cet objectif renvoie à différentes formes de gouvernance, notamment la planification stratégique qui en appelle à la mobilisation de tous les *stakeholders* à travers le débat pour préparer au mieux la phase de mise en œuvre des décisions publiques[127]. Ce type d'objectif relève d'une conception élitiste de la participation, à l'opposé des démarches inclusives prônées par les tenants d'une démocratisation de l'action publique.

Les années 1970-1980 voient donc se développer une critique des logiques rationnelles de conduite de l'action publique, notamment en matière de gestion des territoires : la conception unilatérale des problèmes, le caractère préconçu des solutions, le manque de concertation dans l'élaboration des choix publics sont remis en cause. En contrepoint, un autre modèle d'action se développe, « pragmatique » et procédural : la mise en œuvre de processus d'échange entre

[125] Fourniau, J-M., 1996, *op. cit.,* p9.

[126] Rey H., 2005, *op. cit*. P224 : « Associer les citoyens à la gestion publique les introduit dans un univers de complexité propre à déstabiliser les vues trop schématiques et les impatiences, dans une sorte de pédagogie de la modération ».

[127] Padioleau J-G., Demesteere, 1991, « Les démarches stratégiques de planification des villes », *Annales de la recherche urbaine*, n°51.

les acteurs doit permettre la construction de solutions partagées, intégrant dès l'amont diverses rationalités et conceptions du problème. Cette nouvelle conception de l'action publique a ouvert la voie à la promotion de pratiques de participation appelées à la fois à enrichir les processus décisionnels et à garantir une plus grande assurance quant à la mise en œuvre des projets. Pour autant, leur capacité à remplir ces objectifs ne fait pas consensus.

Capacité de modernisation de l'action publique par les pratiques participatives : perspective critique

L'effet de modernisation et de bonification de l'action publique produit par la participation est largement questionné par les auteurs. Ce ne sont pas les objectifs poursuivis à travers le développement de la participation qui sont remis en cause, mais plutôt la capacité des dispositifs concrets à remplir ces objectifs.

D'abord, des voix s'élèvent pour remettre en question la capacité des débats publics à renforcer les diagnostics préalables ou encore à enrichir l'éventail des choix techniques. En effet, pour certains, la participation des citoyens et groupes s'inscrirait non pas dans une perspective de partage de connaissances mais viserait la défense d'un intérêt particulier contraire à la conception républicaine de l'intérêt général. Le débat souffrirait ainsi du syndrome *Nimby*[128] (*Not in my backyard* : pas dans mon jardin), et procéderait par là même d'une logique insidieuse : celle qui conduit à remettre en cause l'opportunité d'un nouvel aménagement sous prétexte des préjudices personnels subis par quelques individus. Le débat aurait ainsi l'inconvénient de situer les différentes rationalités en présence sur le même plan, sans hiérarchisation. Cette critique s'inscrit dans la conception traditionnelle de l'intérêt général à la française, qui considère que cet intérêt transcende la somme des intérêts particuliers, s'inscrit dans une dimension supérieure. On voit là une forme de résistance au « principe d'équivalence »[129] qui sous-tend de nombreux débats et à la conception procédurale de la formation de l'intérêt général.

[128] Jobert A., 1998, «L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, 42, p. 67-92.

[129] Fourniau J-M., 2001, « L'expérience du débat public institutionnalisé : vers une procédure démocratique de décision en matière d'aménagement ? », *Annales des Mines*, n°24.

En outre, l'expérience a montré que la tenue d'un débat public ne protège pas mécaniquement les maîtres d'ouvrage de la conduite de procédures judiciaires en aval : comme le souligne Paulhiac dans son analyse de l'impact du débat public sur le processus d'élaboration du Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération grenobloise, le débat public peut être insuffisant à calmer les mécontentements : malgré l'organisation d'un débat, des recours judiciaires vont être pris et conduire à l'annulation du premier PDU via le Tribunal administratif[130]. Ainsi, il faut que la procédure initiale, le processus de débat et son issue reçoivent la reconnaissance des participants pour être dotés de la légitimité nécessaire à la pacification d'une controverse.

Cette présentation des écrits axés sur l'évolution des modalités d'action publique montre que dans ce champ de recherche comme dans celui traitant des enjeux démocratiques de la participation, une pluralité de points de vue s'échangent. Le débat est tantôt analysé comme un vecteur de modernisation de l'action publique, tantôt comme le lieu de reproduction de comportements politiques somme toutes archaïques. Ce champ de recherche n'échappe pas toujours à une conception normative de ce que doivent être la participation et ses effets.

Nous venons de présenter les deux grandes tendances analytiques des pratiques participatives. Il ne faut pas voir de stricte séparation entre ces axes de recherche, qui souvent se croisent voire s'entremêlent. Par ailleurs, d'autres types d'analyse complètent ce premier panorama, proposant d'autres orientations de recherche et pistes d'investigation sur la participation, que nous allons maintenant considérer.

[130] Paulhiac F., 2008c, « Développement durable, débat public et PDU à Grenoble », in Gauthier M., Paulhiac F., *Développement durable, débat public et urbanisme à Grenoble, Lyon et Montréal*, Paris, PUCA, p150.

4) Les autres approches de la participation dans la littérature scientifique

Le champ de recherche portant sur les enjeux de participation n'est pas structuré de manière binaire : au-delà des deux principales lectures des phénomènes participatifs que nous venons de détailler, d'autres approches émergent, qui mettent en lumière des aspects différents des pratiques de dialogue entre autorités et citoyens. Il est difficile de couvrir l'ensemble des approches scientifiques, étant donné l'immensité du champ de recherche, mais nous pouvons présenter ici rapidement trois pôles d'analyse importants. Il faut noter qu'il n'existe bien évidemment pas de frontière étanche entre ces axes, ni entre eux et les deux principaux courants de recherche présentés plus haut. Le découpage proposé ici constitue un exercice forcément réducteur, néanmoins nécessaire pour clarifier la structuration du champ théorique.

4.1) De l'effet sur la décision à une pluralité d'effets possibles

La question des effets de la participation constitue une part importante de la littérature sur ce thème. Elle constitue une question de recherche de plus en plus investiguée et placée comme centrale dans le champ théorique de la participation. Ainsi, plusieurs rencontres scientifiques ont mis ce thème en exergue au cours de l'année 2011[131].

La première approche de la question s'est concentrée sur l'effet sur la décision : dans quelle mesure la participation permet-elle de l'infléchir ? Cette approche a produit une déception globale, participation et prise de décision apparaissant largement déconnectées. Dès lors, le questionnement des chercheurs a évolué, s'est élargi pour considérer un large éventail d'effets possibles de la participation, affectant différentes dimensions des processus en jeu :

[131] La journée d'études nationale organisée dans le cadre de l'atelier du Groupement d'intérêt scientifique « Participation du public, décision, démocratie participative » : « Comment penser les ''effets'' des dispositifs participatifs sur l'action publique » (Aix en Provence, février 2011). Ou encore les journées du Congrès du GIS « Participation du public, démocratie participative : état des savoirs et chantiers de recherche » - Paris 18-21 octobre 2011, où le thème des effets est posé comme question principale de la journée d'études et comme un des axes de l'appel à communications pour la journée doctorale.

> « Pour la recherche en sciences sociales, l'enjeu est (…) de s'intéresser à l'ensemble des effets produits par le débat public, sans en exclure aucun et en ne se focalisant par sur les seuls effets attendus par l'institution. Il faut rappeler en effet que le débat public n'entretient avec la décision finale qu'un rapport très lointain »[132].

Du fait de la multiplicité des points de vue et attentes que les acteurs et les observateurs portent sur les dispositifs participatifs, une grande diversité d'effets peut être constatée. On peut en citer ici quelques exemples. *Au niveau de la définition des problèmes,* le débat peut permettre l'apparition d' « enjeux orphelins » au sein des politiques publiques, à savoir la publicisation de problèmes nouveaux, ou encore des appels à la mise en cohérence intersectorielle et interscalaire de l'action urbaine qui tendent à l'infléchir vers un développement plus durable des territoires urbains[133]. Il peut permettre également la reformulation de problèmes anciens[134] ou encore la hiérarchisation d'enjeux déjà identifiés[135]. *Au niveau du public participant :* le débat peut générer des processus d'apprentissage et de montée en compétence des citoyens. *Au niveau des promoteurs de projet et des professionnels de l'aménagement en général :* il peut constituer un incitatif à formuler des projets davantage en harmonie avec l'environnement[136], ou générer des effets de recomposition et de redéfinition de l'expertise[137]. On voit donc là la grande diversité des effets du débat public appréhendés par la recherche en sciences sociales, et leur perméabilité avec les deux grandes approches de la participation présentées plus haut (démocratisation / modernisation de l'action publique).

---

[132] Revel et al., 2007, *op. cit.,* p14

[133] Gauthier, Paulhiac, 2008, *op. cit.*

[134] Baqué et al., 2005, *op. cit*., p38

[135] Louvet N, 2005, *Les conditions de la concertation productive dans l'action locale : Le cas des PDU*, thèse de doctorat, Marne La Vallée, LATTS.

[136] Gariépy M., 2002, « Grands projets et consultation publique à Montréal, in Actes du colloque Jacques Cartie, *Les grands projets de revitalisation urbaine et métropolitaine*, Montréal.

[137] Nonjon, M., 2005, « Réhabiliter le politique dans l'Urbain, la raison sociale des experts en participation », in L. Dumoulin, St. La Branche, C. Robert, Ph. Warin (dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, PUG, pp 209-224 ; Nonjon M., 2006, *Quand la démocratie se professionnalise. Enquête sur les experts de la participation*, thèse de science politique, CERAPS-Université Lille 2.

Les effets du débat ne sont pas forcément les effets attendus au départ par les organisateurs, les participants ou encore les observateurs : partant de l'exemple des procédures de construction de consensus développées au Etat-Unis, Innes et Booher soulignent le caractère multiple et souvent inattendu des effets constatés[138]. Ils invitent à ne pas considérer uniquement les accords tangibles issus du débat (changement d'orientation d'une politique, lancement d'un nouveau partenariat…) mais également les impacts intangibles qu'il peut avoir sur le long terme (développement d'un capital social ou intellectuel, apprentissage…). Selon eux, pour étudier ce type de processus, il est nécessaire de transformer notre appréciation de ce qui relève d'un succès ou d'un échec : parvenir à un accord formalisé, aller au bout de l'objectif initial, etc. n'est pas forcément synonyme de succès. Un processus seul sans résultat peut être un succès en soi.

A la suite de ces différents constats, Fourniau et son équipe proposent une analyse de « la portée de la concertation » à travers la recherche conduite dans le cadre du 3e programme « Concertation, décision, environnement »[139]. Ils construisent une approche « ouverte » de ce qu'ils nomment la portée des débats, qui consiste à identifier par quels phénomènes les acteurs parviennent à avoir prise sur la trajectoire des dossiers traités, à travers leur participation à différentes arènes de débat, sans préjuger au préalable de la nature de ces prises et de leurs conséquences sur les dossiers[140]. Ce travail à dimension exploratoire présente l'intérêt de laisser ouvert le champ des effets possibles du débat, abordé à travers l'observation de l'évolution des dossiers et son appréciation par les acteurs de terrain. Cette approche est intéressante en ce qu'elle permet d'appréhender des effets de différentes natures, qui ne sont pas enfermés *a priori* dans une liste préconstituée à partir des attentes initiales des acteurs et des chercheurs.

---

[138] Innes J., D.E. Booher, 1999, « Consensus Building and Complex Adaptive Systems : a Framework for Evaluating Collaborative Planning », *Journal of the American Planning Association*.

[139] *La portée de la concertation. Modélisation sociologique des effets de la participation du public aux processus décisionnels*. Programme de recherche Concertation, Décision et Environnement du Ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. Coordination : Jean-Michel Fourniau. Voir aussi Fourniau J-M., 2011a, « L'institutionnalisation controversée d'un modèle français de débat public », *Télescope*, vol. 17, n°1, p70-93.

[140] Voir Fourniau J-M., 2011b, « La portée de la participation dans une approche de balistique sociologique », publié dans les Carnets de recherche : http://concertation.hypothses.org/277. Le terme de « portée » est préféré à celui d' « effets » de la participation, car il est riche de plusieurs champs de connotation. Il renvoie notamment à l'idée de « prise » sur les dossiers traités (avoir quelque chose à portée de main), à la trame sur laquelle s'écrit une composition musicale (qui reflète bien la polyphonie des controverses), ou encore aux mécanismes d'engendrement qui interviennent dans la constitution des effets de la participation.

Cependant, elle revêt une dimension très générale puisqu'elle place au cœur de son analyse la participation comme nouvelle forme de production de l'action publique, susceptible de transformer cette action quel que soit le champ considéré (les grands projets d'infrastructures, les risques industriels, la planification urbaine…), en influant sur les données de sa fabrication. Notre approche est différente dans la mesure où elle prend racine dans le champ de l'aménagement et de l'urbanisme, marqué par les problématiques de pluralité des acteurs et de coordination des points de vue. Ainsi, bien que nous ayons conscience de la diversité des effets potentiels de la participation telle que révélée par la littérature, le panorama des effets que nous analysons n'est pas totalement ouvert mais circonscrit par certaines problématiques particulièrement prégnantes dans les champs de l'urbanisme et de l'aménagement[141].

Une autre approche de la participation nous semble importante à souligner : celle qui met l'accent sur les différentes dimensions des dispositifs participatifs et se prolonge, parfois, par des essais de modélisation des dispositifs.

4.2) Analyses axées sur les dispositifs participatifs et essais de modélisation

De nombreux travaux interrogent le foisonnement de dispositifs participatifs dans différents secteurs d'action publique, analysant avec précision les caractéristiques, les implications et les usages de ces dispositifs. On peut déceler deux tendances dans les analyses centrées sur les dispositifs.

Plusieurs recherches, notamment en urbanisme et en aménagement, s'attachent à analyser une pluralité de débats déployés au sein d'un même type de dispositif, afin de dégager les enjeux, intérêts et limites qui le caractérisent. Par exemple, l'enquête publique : une série de travaux met exergue leur caractère confidentiel, le formatage des modes d'expression du public qu'elles supposent, la rareté des avis défavorables émis à l'issue des enquêtes, rapportée aux caractéristiques sociologiques du corps des commissaires…[142]. La procédure de débat public déployée dans le cadre de la Commission nationale de débat public en France (CNDP) fait

[141] Nous utilisons parfois le terme de « portée » dans la thèse, dans un sens équivalent à celui d' « effet », afin d'éviter les répétitions.

[142] Voir notamment Blatrix C., 1999, « Le maire, le commissaire enquêteur et leur 'public'. La pratique politique de l'enquête publique », in CURAP, La démocratie locale, représentation, participation et espace public, Paris, PUF (p161-176). Piéchaczyk X., « Les enquêtes publiques et leurs commissaires en quête de légitimité », *Métropolis*, n°106-107.

également l'objet d'un examen attentif : elle a suscité de multiples recherches, notamment un programme collectif structuré par une série de questions portant sur le dispositif, le public et les effets du débat[143]. La procédure d'évaluation environnementale et les consultations conduites par le Bureau d'audiences publiques en environnement (BAPE) au Québec ont bénéficié d'une attention similaire. Ce « modèle québécois » de débat public (idée mobilisée par plusieurs auteurs québécois) a fait l'objet d'une série importante de recherches depuis les années 1990, régulièrement croisées avec les analyses du débat public « à la française »[144]. Les instances de participation permanentes territorialisées concentrent moins les efforts de recherche, probablement en raison de leur caractère plus récent. Les études sur les Conseils de développement français, par exemple, sont relativement rares, et dans plusieurs cas suscitées par le réseau praticien et militant de l'Adels et de la Commission nationale des Conseils de développement[145].

D'autres recherches tentent d'organiser l'analyse en esquissant des typologies de dispositifs : c'est le cas par exemple de Bacqué et al. qui proposent une formulation d'idéaux-types appréhendant les différents dispositifs participatifs dans leurs contextes et en relation avec les dynamiques sociales qui les traversent. Ainsi, les démarches participatives sont-elles « situées » à l'aune de trois séries de critères, renvoyant à la volonté politique, au contexte sociopolitique et à la procédure retenue pour le débat. Le croisement de ces critères permet aux auteurs de distinguer cinq modèles de participation : le modèle « managérial » ; de la « modernisation participative » ; de la « démocratie de proximité » ; de l' « empowerment » ; et enfin de la « démocratie participative ». Chacun suppose des objectifs, des implications d'acteurs et des modalités de débat différentes, mettant ainsi en lumière la grande diversité des démarches concrètes subsumées sous le même vocable de « participation »[146].

---

[143] Voir notamment Fourniau J-M., 2001, *op. cit.* ; Revel et al., 2007, *op. cit.*

[144] On peut notamment citer : Gariépy M. ,1997, « L'évaluation environnementale à la québécoise dans le déploiement du réseau d'instrastructures d'Hydro-Québec », in Gariépy M., M. Marié (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, Paris, L'Harmattan (p425-451) ; Gauthier M., 1998, *Participation du public à l'évaluation environnementale : une analyse comparative d'études de cas de médiation environnementale, thèse de doctorat en études urbaines*, UQAM ; Gauthier M., L. Simard,, 2007, « Le BAPE et l'institutionnalisation du débat public au Québec : mise en œuvre et effets », in Revel, M. et al, 2007, *op. cit*.

[145] En ce qui concerne ce type d'études, on peut citer : Renard J., 2010, « L'expérience du Conseil de développement de la Communauté urbaine de Nantes dans la construction d'une démocratie participative locale », *L'Espace politique*, numéro 10, 2010/1 ; Langevin P., 2009, *Conseils de développement de pays et d'agglomération*, Editions Adels ; Coordination nationale des Conseils de développement, 2010, *Dix ans de Conseils de développement : la société civile en mouvement*, Editions du Certu.

[146] Bacqué et al., 2005, *op. cit.,* p293-299.

Archon Fung de son côté, sans forger de typologie, propose une démarche d'analyse systématique des différentes dimensions des dispositifs participatifs, qu'il renomme « minipublics ». Il retient une série de critères - le public, le sujet, les modalités délibératives, la fréquence… qui structurent le « design institutionnel » des dispositifs, c'est-à-dire la manière de les concevoir, de les construire. Chacun de ces critères requiert des choix d'organisation qui vont entrainer différents types de conséquences sur l'action publique. Fung formule une série d'hypothèses sur les effets potentiels de ces choix de design, qu'il résume à travers un tableau synthétique. Pour lui par exemple, la présence d'enjeux forts pour les participants dans le débat va favoriser à la fois le nombre des participants, leur « montée en compétence démocratique » et la qualité de la délibération. Il ressort de son analyse croisée que le sujet de la délibération et sa capacité à générer l'*empowerment* des participants constituent deux choix de design institutionnel majeurs, capables d'affecter une grande série de dimensions. Puis il teste ces hypothèses à partir de cinq exemples concrets de dispositifs, dont il décrit le design et les résultats. Ces exemples lui permettent d'illustrer à la fois le grand éventail de variation dans les designs institutionnels des minipublics, et la manière dont chaque choix de design favorise certaines qualités de l'espace public tout en en sacrifiant d'autres[147].

Ces approches ont l'intérêt de tenter de dépasser la particularité de chaque débat spécifique, pour tracer des schémas récurrents par rapport les différents cas concrets peuvent être situés. Le dernier axe de recherche que nous présentons ici aborde les démarches participatives à partir d'un questionnement sur le public et les formes d'action collective.

[147] Fung A., 2003, « Survey Article : Recipes for Public Spheres : Eight Institutional Design Choices and Their Consequences », *The Journal of Political Philosophy*, Volume 11, Number 3, p354.

4.3) Caractéristiques du public participant et impact de la participation sur les formes de l'action collective

Les recherches que nous rassemblons dans ce pôle visent à éclaircir différentes dimensions relatives au public et à ses modalités de participation au débat : ses motivations à participer[148], le comportement adopté lors des échanges, l'impact du débat sur les participants en termes de politisation, d'*empowerment*…[149]. Les participants et leurs caractéristiques sont abordés aussi bien en tant qu'individus qu'en tant que groupes constitués. Plusieurs recherches s'intéressent notamment aux stratégies déployées par les publics pour faire valoir leurs points de vue dans le débat. Dany Trom montre par exemple comment des militants opposés à un projet d'aménagement susceptible de modifier leur cadre de vie, étant soupçonnés de ne défendre que des intérêts égoïstes, actualisent à travers le débat un jeu de langage préexistant au travers duquel le paysage est converti en bien commun[150]. D'autres recherches s'intéressent à la manière dont les participants bousculent les règles du débat. Ainsi, Fourniau porte son attention sur les débordements des cadres réglementaires des débats publics, montrant que c'est à travers le conflit sur les règles, l'engagement d'un « débat sur le débat » que les participants confèrent une dimension délibérative au débat - celle-ci n'étant pas contenue et fixée au préalable dans l'instauration des règles d'échange mais bien produite à travers la dynamique participative[151].

L'un des questionnements importants de ce « pôle » de recherches porte sur le rapport entre les mouvements sociaux – notamment urbains – et l'institutionnalisation de la participation. Comment ces mouvements se sont-ils adaptés à la démarche d'ouverture des autorités publiques ? Comment l'institutionnalisation de la participation rencontre-t-elle la transformation contemporaine des modes d'engagement dans l'espace public[152] ? La

[148] Rui S., 2005, « Les associations face à la participation institutionnalisée : les ressorts d'une adhésion distancée », *Espaces et Sociétés*, 123, n°4.

[149] Carrel M., 2004, *Faire participer les habitants ? La politique de la ville à l'épreuve du public,* Doctorat de sociologie de l'université Paris V.

[150] Trom D., 1999, « De la réfutation de l'effet Nimby considérée comme une pratique militante, notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative », *Revue française de science politique*, vol 49, n°1.

[151] Fourniau J-M., 2004, « Mésentente et situations délibératives. L'expérience de la participation aux débats publics dans le domaine de l'aménagement », in Castagna B., S. Gallais, P. Ricaud, J-P. Roy (dir.), *La situation délibérative dans le débat public*, volume 1, Tours, Presses universitaires François Rabelais.

[152] Ion J., 1997, *La fin des militants ?,* Paris, Editions l'Atelier ; Ion J., 2005, *Militer aujourd'hui*, Paris, Editions Autrement ; Leborgne M., 2004, « Les effets du débat public sur le milieu associatif : vers le renforcement de deux modèles d'engagement », *Faire savoirs. Sciences humaines et sociales*

participation institutionnalisée constitue-t-elle seulement un nouveau registre d'intervention des groupes associatifs, qui s'ajoute à une palette déjà bien fournie, ou entraîne-t-elle des évolutions plus en profondeur dans leur action ? Ainsi plusieurs chercheurs s'interrogent sur l'effet d'institutionnalisation, de perte d'indépendance et d'essoufflement de la capacité critique que l'engagement dans des dispositifs de participation peut générer parmi les mouvements sociaux[153]. Ils interprètent aussi cet engagement dans le sens d'une maturité nouvelle, ou encore d'une diversification des registres d'action des mouvements, qui se définissent aujourd'hui « aussi bien en relation qu'en rupture avec les institutions »[154]. Bref, là encore, la recherche souligne l'ambivalence des effets de la participation institutionnalisée sur la structuration et l'action des mouvements sociaux.

Cette première partie du chapitre nous a permis de présenter les principales approches théoriques de la participation qui jalonnent la littérature scientifique. Loin d'être exhaustive, cette revue de littérature vise à mettre en lumière l'existence de deux courants majeurs d'analyse de la participation – en termes de démocratisation ou de modernisation de l'action publique, mais également d'autres approches qui, soit s'inscrivent transversalement à ces deux courants, soit tentent de les dépasser en étudiant d'autres aspects des dispositifs participatifs. Notre positionnement de recherche, que nous présenterons en conclusion du chapitre 2, s'inscrit plutôt dans la seconde approche, attentive aux recompositions de l'action publique qu'entraîne la participation. Mais elle inclue également un questionnement sur les effets du débat sur les processus décisionnels.

II. Processus et enjeux de l'institutionnalisation de la participation en urbanisme dans les métropoles

La première partie nous a permis de saisir la signification des notions mobilisées et les approches théoriques que suscite le phénomène participatif. Cela nous amène à évoquer maintenant les conditions sociopolitiques concrètes du déploiement de ce phénomène, dans les champs de l'urbanisme, de l'aménagement et du développement territorial. Nous commencerons par une approche diachronique de la participation et de son processus

en région PACA, n°4.

[153] Bacqué M-H., 2005, « Action collective, institutionnalisation et contre pouvoir : action associative et communautaire à Paris et à Montréal », *Espaces et sociétés*, 123, n°4.

[154] Hamel P., L. Maheu, J-G. Vaillancourt, 1999, « Action collective et enjeux institutionnels : l'institutionnalisation des mouvements sociaux », *Recherches sociographiques*, XL, 3.

d'institutionnalisation : nous verrons comment elle a été l'objet d'une revendication sociale à partir des années 1960 puis d'une traduction politique dans les années 1970 ; ensuite comment elle a été progressivement institutionnalisée sous une forme législative, en France et au Québec. Enfin nous évoquerons un angle mort, ou du moins un maillon faible, de cette institutionnalisation réglementaire : il s'agit de la métropole, qui pose un ensemble de défis politiques et démocratiques rendant difficile le développement de pratiques participatives à cette échelle.

1) Les années 1960-1970 : revendication sociale et investissement politique du thème de la participation

1.1) Des mouvements sociaux urbains qui portent une demande, évolutive, de participation

A partir de la fin des années 1960, sous l'influence notamment du mouvement de mai 1968 en France et de la modernisation sociale qu'a entraînée la Révolution tranquille au Québec, des revendications émergent en faveur d'une démocratisation de la gestion publique par le développement de la participation des citoyens. Elles s'inscrivent dans le contexte de luttes urbaines qui sont alors conduites en réaction à des pratiques de gestion locales jugées inégalitaires et insuffisamment transparentes, ou encore contre des opérations d'urbanisme dont on dénonce l'objectif mercantile, poursuivi au détriment des considérations de justice sociale et de qualité du cadre de vie. Les revendications exprimées à travers les luttes urbaines comprennent généralement deux dimensions, portant d'un côté sur la matérialité physique de la ville – opposition à une opération précise – et de l'autre sur les conditions sociopolitiques de la production urbaine. Ainsi les problématiques de la protection des identités culturelles, de l'autogestion et de la participation sont-elles souvent portées par ces mobilisations[155]. Ces luttes entraînent parfois l'organisation d'actions par lesquelles les citoyens inventent eux-mêmes les conditions de leur participation. La ville et plus encore le quartier deviennent les lieux privilégiés de ces expérimentations participatives[156].

[155] Castells M., 1975, *Luttes urbaines et pouvoir politique*, Paris, Editions François Maspero ; Castells M., 1983, *The City and the Grassroots. A Cross Cultural Theory of urban Social Movements,* Londres, Edward Arnold.
[156] Wachter S., 1995, *La ville contre l'Etat ?,* Editions GIP Reclus, p18-19.

Les luttes urbaines et les revendications participatives dont elles sont porteuses s'inscrivent dans un contexte intellectuel particulier. La sociologie urbaine d'inspiration marxiste, à vocation militante et critique, met en avant dans les années 1970 l'idée d'un « droit à la ville » pour tous et critique à la fois les outils traditionnels d'analyse de l'urbanisation et l'emprise de la technocratie sur la production de la ville. Dans un ouvrage fondateur, Henri Lefebvre dénonce les phénomènes de ségrégation socio spatiale caractéristiques de la nouvelle société urbaine, la désappropriation de l'espace urbain[157], et réfléchit à un programme d'action politique susceptible de « restituer aux habitants une participation à la vie de la cité »[158]. Les mouvements urbains et revendications participatives des années 1960-1970 sont ainsi liés à un contexte politique et intellectuel marqué par les thèses marxistes, qui explique que « la participation (soit alors) clairement pensée comme un instrument de contestation du système politique » en place[159].

La plupart des grandes villes occidentales connaissent ces phénomènes dans les années 1970. A Paris, les luttes sont conduites sur une pluralité de thèmes : les transports, la construction d'équipements, la rénovation urbaine… Elles constituent le terrain d'expression de revendications multiples : l'amélioration concrète et à court terme d'un projet ; la réorganisation du développement urbain et des rapports sociaux au sein de la ville ; la rupture avec l'ordre économique dominant…[160]. Dans l'agglomération lyonnaise, les années 1970 sont marquées par des mouvements d'opposition aux grands projets d'urbanisation et de remise en cause des politiques municipales. La défense du bâti de la montée de la Grande Côte par le Comité populaire de la Croix-Rousse, ou encore l'opposition au projet de la ZAC dans le secteur Saxe Paul Bert à Lyon, en constituent quelques exemples[161]. On compte également parmi ces mouvements la lutte en faveur de la protection du quartier Saint-Jean conduite à partir de la fin des années 1950[162]. A Montréal, des mouvements sociaux urbains émergent dans les années 1960, menant des luttes en faveur de la protection du patrimoine bâti[163] et de la défense du cadre de vie dans les quartiers populaires, ébranlant plus largement

[157] Lefebvre H., 1968, *Le Droit à la ville*, Paris, Editions Anthropos.
[158] Costes L., 2010, "Le Droit à la ville d'Henri Lefebvre : quel héritage politique et scientifique?", *Espaces et sociétés*, n°140/141, p179-181.
[159] Blondiaux L., 2008a, *op. cit.*, p15.
[160] Cherki E., Mehl D., 1976, « Quelles luttes ? Quels acteurs ? Quels résultats ? », *Autrement*, 6/76.
[161] Joliveau T., 1987, *Association d'habitants et urbanisation. L'exemple lyonnais (1880-1983),* Paris, Editions CNRS.
[162] Ces différentes mobilisations sont présentées plus en détail dans le chapitre 4.
[163] Drouin M., 2005, *Le combat du patrimoine à Montréal (1973-2003),* Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.

les modes de planification rationnelle[164]. Ces mouvements urbains montréalais vont connaître plusieurs phases de développement, rythmées par les étapes de leur reconfiguration sociopolitique : marqués d'abord par le courant de l'animation sociale[165], ils vont se radicaliser dans les années 1970 sous l'influence de groupes marxistes-léninistes, tout en empruntant divers registres d'expression (politique, culturel…). Les années 1980 marqueront leur relative institutionnalisation, avec le développement d'une démarche de prestation de services dans le secteur de l'entraide sociale[166] ; les mouvements sociaux vont alors prendre un appui croissant sur les organismes communautaires, qui leur apportent des ressources essentielles notamment professionnelles[167]. Comme le souligne Pierre Hamel, les mouvements urbains montréalais dans leur ensemble, quelle que soit la période concernée, sont traversés par une série de revendications démocratiques portant notamment sur le développement de la participation citoyenne[168].

La participation, dont les apports vont être théorisés à partir des années 1960, émerge petit à petit comme une revendication forte portée par les mouvements sociaux urbains, dans la plupart des villes européennes et nord-américaines. Elle ne constitue pas une demande sociale de participation largement diffusée et partagée au sein des sociétés urbaines, mais plutôt une revendication portée par un ensemble hétérogène de groupes associatifs et politiques[169]. Une série d'expérimentations populaires et institutionnelles va témoigner de son intégration progressive aux dynamiques de la gestion municipale.

---

[164] Cloutier G., 2009, *Les représentations du quartier en évolution: le programme de revitalisation urbaine intégrée dans Sainte-Marie à Montréal*, thèse de doctorat, INRS/UQAM, p17.

[165] Côté Ch., Harnois Y., 1978, *L'animation au Québec : sources, apports et limites*, Montréal, Editions cooperatives Albert Saint-Martin.

[166] Fortin A., 1991, "La participation: des comités de citoyens au mouvement communautaire", in Godbout J.T. (dir.), *La participation publique. Leçons des dernières décennies*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture. Voir aussi Augustin J-P., 1979, "Les actions communautaires dans les quartiers populaires de Montréal : 1963-1977", *Etudes canadiennes*, (6).

[167] Hamel P., 1997, « Démocratie locale et gouvernementalité. Portée et limites des innovations institutionnelles en matière de débat public », in Gariépy M., M. Marié (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent ?,* Paris, Editions L'Harmattan, p414.

[168] Hamel P., 1991, *Action collective et démocratie locale. Les mouvements urbains montréalais*, Montréal, Presses universitaires de Montréal, p96.

[169] Marion Paoletti invite à ne pas préjuger de sa généralisation au sein de la société française : « La demande sociale de participation est incertaine et faible, même dans les années 1970, en tout cas limitée et localisée. Elle n'existe que quand elle est portée et traduite à l'intérieur du champ politique ». Voir Paoletti M., 1997, *La démocratie locale et le référendum : analyse de la démocratie à partir de la genèse institutionnelle du référendum*, Paris, Editions l'Harmattan, p51.

1.2) Des groupements politiques et sociaux traduisent l'appel à la participation

Au niveau politique, différents courants vont se saisir de la notion de participation et la promouvoir par différents biais : discours politiques en sa faveur, expérimentations conduites à l'échelle locale… En France, Pierre Mendès-France incarne la figure de l'homme politique acquis à l'idéal participationniste, ce dont il témoigne à travers ses écrits prônant « une action continuelle des citoyens » à tous les échelons de gouvernement[170]. Le courant dit de la « deuxième gauche » va plus largement porter cet intérêt pour la participation, qui se trouve valorisée aux côtés d'autres thèmes émergents, touchant aux modalités d'action politique (l'autogestion, la démocratisation des décisions) et au territoire concret (le cadre de vie, les différentes composantes de la vie quotidienne, etc.)[171]. Ce courant protéiforme né dans les années 1950 rassemble une multitude d'organismes, qu'il s'agisse de partis politiques (au niveau national, l'union des gauches socialistes qui fait place au PSU) ; de syndicats (CFTC, CFDT), d'associations (l'Adels, Economie et Humanisme…) ou encore de clubs politiques (Reconstruction, Club Jean Moulin, Citoyens 60). Il prend largement racine dans le militantisme du christianisme social[172], d'où est issue une revendication centrale de ce mouvement : celle d'une autonomie réelle des collectivités locales alors « sous tutelle » de l'Etat, assortie d'un pouvoir accru donné aux citoyens.

Les GAM (Groupes d'action municipale) traduisent à l'échelle locale cette aspiration à la participation et à la démocratisation de l'action publique. Ils se multiplient dans les années 1960 et 1970 et accèdent, pour certains, aux manettes municipales, comme à Grenoble à travers l'entreprise politique menée par Hubert Dubedout. Leurs membres, issus essentiellement des classes moyennes et porteurs de divers registres d'engagement (syndicalisme, engagement associatif, militantisme politique), prônent une démocratisation de

[170] Mendès-France P., 1966, *La république moderne, proposition*, Paris, Editions Gallimard.

[171] Busquet G., 2008, "Le rôle et le statut de la ville dans la pensée politique de gauche depuis les années 1960 en France : entre espace enjeu et espace instrument", communication au colloque CRAPE/UMR ESO, *Espaces de vie, espaces enjeux : entre investissements ordinaires et mobilisations politiques*. "En pleine politique de rénovation urbaine et de construction de grands ensembles, des groupes locaux (…) voient le jour avec l'appui de certains parties ou groupes politiques autogestionnaires (PSU, GAM, Adels…). L'autogestion ou la "participation" des habitants aux décisions, à la gestion ou à l'aménagement de leur cadre de vie devient une revendication récurrente dans les mouvements sociaux et ceux qui les portent" (p7).

[172] Hatzfeld H., 2005, *Faire de la politique autrement. Les expériences inachevées des années 1970*, Editions de l'Adels/Presses universitaires de Rennes. Hélène Hatzfeld résume ainsi la contribution des organisations d'origine chrétienne à la thématique de la démocratie locale : « Dans les silences de la démocratie représentative, elles glissent les douces promesses de la participation, amplifient des voix déjà fortes. Elles contribuent ainsi à une redéfinition du politique », p235.

la gestion locale et mettent en place des dispositifs visant à soutenir la participation citoyenne : réunions de quartier, sessions de formation aux affaires municipales…[173].

La création de l'ADELS (Association pour la démocratie d'éducation locale et sociale) à la toute fin des années 1950 va répondre au besoin d'information et de formation exprimé par les nombreux militants chrétiens qui entrent alors dans le jeu politique municipal[174]. Cette association favorise la mise en réseau des élus et militants de la cause localiste et participationniste, visant la diffusion la plus large possible d'une « culture de la démocratie locale ». Elle s'inscrit totalement dans l'objectif de générer des dynamiques conjuguées d'émancipation de la commune et du citoyen, comme en témoigne son discours pionnier de 1959 : « Faire des citoyens mineurs d'une commune sous tutelle des citoyens majeurs d'une commune émancipée »[175]. Des années 1960 jusqu'à aujourd'hui, l'Adels va permettre la diffusion, l'échange et la capitalisation des expériences participatives menées au niveau local, avec une visée clairement militante, par le biais de plusieurs outils : la revue *Correspondance municipale* (devenue *Territoires* à la moitié des années 1980), l'Observatoire des initiatives locales de citoyenneté créé en 1995, ou encore les activités de formation auprès des élus locaux développées dans les années 1990[176].

En France, sous l'influence de ces mouvements, et plus largement dans l'Europe entière, plusieurs localités deviennent emblématiques de la capacité des habitants à se mobiliser, s'organiser et faire valoir leurs points de vue auprès des autorités locales. Roubaix se distingue par son fameux Atelier Populaire d'Urbanisme, né au début des années 1970 de la mobilisation associative et habitante contre la rénovation du quartier de l'Alma-Gare, et qui aboutit à la révision en profondeur du projet de réaménagement[177]. Les conseils consultatifs qui sont mis sur pied dans les années 1970 rendent célèbres les villes de Bologne, Grenoble ou Copenhague[178]… Pourtant, comme le note Sandrine Rui, ces exercices emblématiques ne

[173] Bernard J-P., Blancherie J-M., Lecompte P., 1972, « Les groupes d'action municipale dans le système politique local. Grenoble, Valence, Chambéry », *Revue française de science politique*, volume 22, n°2. P298 : « L'activité du groupe est clairement définie : il s'agit de se mettre au service des citoyens pour qu'ils reconquièrent le pouvoir dans la cité, d'imaginer le renouvellement pédagogique qui permette peu à peu d'y parvenir (…) ».

[174] Roux A., 2011, *Cinquante ans de démocratie locale*, Editions Yves Michel/Adels. Le sigle désigne d'abord « Association Démocratique des Elus Locaux », et prend sa signification actuelle en 1994.

[175] Roux A., 2011, *op. cit.,* p43.

[176] Blatrix C., 2000, *op. cit.,* p208.

[177] Miller M. J., 2002, « Le quartier comme enjeu social et politique : Alma-Gare dans les années 1970 », *Genèses*, 48. Le répertoire d'actions de l'APU est large : Réunions publiques, opérations symboliques de relogement…

[178] Lefèvre Ch., 2009, *op. cit.,* p76.

doivent pas masquer le dysfonctionnement et la fragilité de la plupart des dispositifs mis en place dans ces mêmes années, toutes les « expériences avortées, alibi ou superficielles » qui constituent la majorité des initiatives[179]. Selon Perrin par exemple, si neuf ateliers publics d'urbanisme sont créés en France entre 1970 et 1981, seuls trois se prolongent au-delà des années 1980[180]. Hélène Hatzfeld souligne également les limites des réflexions et des expérimentations suscitées par l'idée de participation dans les années 1970, que ce soit dans le champ politique ou dans le champ économique, qui « ne débouche(nt) pas sur l'élaboration de nouvelles formes de démocratie ». Mais pour elle, ce sont bien ces revendications et ces premières expériences qui ont ouvert la voie aux dynamiques participatives institutionnalisées dans les décennies suivantes[181].

La fin des années 1970 et les années 1980 constituent une période intermédiaire : les élections municipales de 1977 voient l'accès du parti socialiste aux manettes municipales dans de nombreuses villes, suite à une campagne largement axée sur les enjeux de démocratie locale et de participation citoyenne. Ces idées vont ainsi être traduites à travers un nombre croissant d'expérimentations locales, mais également nationales, avec notamment la naissance de la politique de la ville qui, dès la procédure « Habitat et vie sociale » en 1977, va faire de la participation un des axes forts de son intervention dans les quartiers périphériques. Au cours des années 1980 et 1990, la thématique participationniste, délaissée par le parti socialiste, va être reprise et diffusée par l'action concomitante, et parfois croisée, du parti des Verts et de l'Adels[182].

[179] Rui S., 2004, *op. cit.*, p57.
[180] Perrin R., 1995, « Histoire des ateliers publics d'urbanisme. Des mouvements d'habitants à l'institutionnalisation actuelle », *Territoires*, n°358, p14.
[181] Hatzfeld H., 2005, *op. cit.,* p209.
[182] Blatrix C., 2000, *op. cit.,* p204.

Le développement de discours et pratiques en faveur de la participation des citoyens à la définition de leur cadre de vie a donc subi plusieurs influences concomitantes : théories diffusées par les mouvements contestataires nord-américains et les tenants de l'*advocacy planning*[183] ; forces sociales souhaitant moderniser l'appareil d'État ; sociologie urbaine marxiste ; « nébuleuse de la gauche autogestionnaire française »[184] et mouvements sociaux urbains… Pour plusieurs auteurs, c'est précisément cette multiplicité des influences à l'origine de l'engagement participationniste qui va favoriser sa diffusion et son succès, en dépit des échecs et des insuffisances constatées sur le terrain[185]. A partir de la fin des années 1970, la revendication participationniste portée par ces différents courants va en effet être intégrée à l'appareil étatique par la mise en place de normes législatives, portant essentiellement sur les domaines de l'environnement et l'aménagement.

2) L'institutionnalisation législative de la participation en France : accélération du processus et territorialisation des dispositifs

La réglementation de la participation en France s'étend essentiellement sur les décennies 1970 à 2000 ; comme à l'échelle européenne, elle est très liée à la législation environnementale[186], et cela sur l'ensemble de ces trois décennies. On peut noter son accélération dans les années 1990, accompagnée de l'apparition de nouvelles normes d'instauration de dispositifs permanents. Globalement, on peut souligner que l'apogée de l'institutionnalisation législative de la participation apparaît tardivement par rapport à la phase la plus importante de la décentralisation française (1982-1983). Elle apparaît ainsi comme « un mouvement tardif de rattrapage ou de rééquilibrage très contrôlé (du) phénomène massif de renforcement du pouvoir des exécutifs et des assemblées locales élues »[187] qu'a produit la décentralisation.

---

[183] Voir par exemple : Davidoff P., 1965, « Advocacy and Pluralism in Planning », *American Institute of Planning Journal*, november.

[184] Busquet G., 2008*, op. cit.,* p7.

[185] Voir notamment Blatrix C., 2000, et Hatzfeld H., 2005.

[186] Ainsi, la législation française se voit dotée, entre 1976 et 2005, de sept lois prescrivant des mesures d'information et de consultation des populations en matière environnementale (protection de la nature, des paysages…).

[187] Scherrer F., 2008b, « Planification métropolitaine et débat public urbain en France », in Gauthier M., M. Gariépy, M-O. Trépanier (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p91.

2.1) Les années 1980 : institution de procédures ponctuelles à la portée limitée

Les années 1980 voient l'instauration ou l'amélioration de procédures ponctuelles d'association des citoyens aux processus décisionnels en aménagement et urbanisme (voir le tableau ci-dessous). Quelques instances permanentes sont créées à ce moment là (tels les CICA à l'échelle d'arrondissement dans les trois villes de Paris, Lyon et Marseille), mais le modèle préférentiel est celui d'une procédure circonscrite dans le temps qui vient s'insérer dans la démarche d'élaboration de projet. On peut noter que cette instauration de procédures ponctuelles dans le domaine de l'urbanisme a lieu alors même que le discours participationniste et la volonté de renforcer la démocratie locale s'étiolent[188]. Elle peut être interprétée comme le produit modeste des revendications militantes des années 1970, qui s'inscrit dans des efforts très circonscrits plutôt que dans une réforme globale du pouvoir locale.

Tableau 5 : Principaux dispositifs et procédures institués par la loi française dans les années 1980 et 1990

Dispositifs	Année de création / réforme	Échelle concernée
CICA (Commission d'initiative et de consultation d'arrondissement)	1982 (loi PLM)	Arrondissement
Enquête publique	1983 (réforme à travers la loi Bouchardeau)	Dépend du projet
Concertation préalable	1985 (loi sur les principes d'aménagement)	Dépend du projet
CCSPL (commission consultative des services publics locaux)	1992 (loi ATR) puis 2002 (loi démocratie de proximité)	Commune ou agglomération
Comité consultatif local	1992 (loi ATR)	Commune
CNDP (Commission nationale de débat public)	1995 (loi Barnier) puis 2002 (loi démocratie de proximité)	Nationale
Conseil de développement	1999 (LOADDT)	Commune ou agglomération
Conseil de quartier	2002 (loi démocratie de proximité)	Quartier
Mission d'information et d'évaluation	2002 (loi démocratie de proximité)	Commune ou agglomération

Ainsi en 1983, la loi relative à la démocratisation des procédures d'*enquête publique* (dite loi Bouchardeau) a étendu la portée de cet outil à un ensemble d'opérations d'aménagement qui

[188] Roux A., 2011, *Cinquante ans de démocratie locale*, Editions Yves Michel/Adels, p61.

n'y étaient pas soumises auparavant[189]. L'enquête publique intervient en aval du processus décisionnel, à l'issue de l'élaboration de la version provisoire des plans et projets. Un commissaire enquêteur issu de la société civile, ou une commission d'enquête, sont désignés par le président du Tribunal administratif pour la conduite de la procédure, qui consiste à recueillir les appréciations, suggestions et contre propositions du public (mise à disposition d'un registre, auditions…). A l'issue de l'enquête, le commissaire produit un avis favorable ou défavorable à l'opération en question. Il faut noter les limites de l'instrument, dans la mesure où les enquêtes se déroulent la plupart du temps « sans public »[190]. Plusieurs facteurs semblent entrer en ligne de compte pour expliquer cette carence de public : les modalités d'annonce de l'enquête particulièrement austères, les contraintes qui s'imposent aux participants (horaires, intervention individuelle, de préférence écrite…), les sanctions informelles causées par l'entourage apparaissent comme les facteurs les plus directs. D'autres causes plus indirectes entrent également en ligne de compte : le sentiment que tout est joué d'avance ; les effets de « sélection » du public pertinent par les commissaires enquêteurs, voire de censure de certaines formes d'expression ; la marginalisation de certaines critiques, notamment celles portant sur le bien-fondé du projet[191]. La place tardive de l'enquête publique au sein du processus d'élaboration de projet, qui l'empêche d'avoir un réel impact sur la décision[192], ou encore le faible taux d'avis défavorables émis par les commissaires enquêteurs à l'encontre des projets constituent des critiques récurrentes exprimées à l'encontre de la procédure. Pour toutes ces raisons, l'enquête publique, même réformée, est rapidement apparue comme un outil de participation largement insuffisant[193].

Au milieu des années 1980, la loi relative à la définition et la mise en œuvre des principes d'aménagement introduit la procédure de la *concertation préalable* dans le cadre d'un ensemble d'opérations ciblées, dont plusieurs sont communes à la procédure de l'enquête

[189] Opérations à SHON supérieur à 5000 m2 pour les communes sans plan d'urbanisme; ouvrages d'infrastructures; installations classées; ouvrages de stockage ou de transport de produits énergétiques ; opérations d'urbanisme et démarches de planification (élaboration des POS, PAZ, lotissements…). L'enquête publique a été créée en 1833 et réformée en 1953 dans un même esprit : celui de la défense des droits des propriétaires lors des opérations d'aménagement.

[190] Blatrix C., 1999, *op. cit.* Selon l'article, un commissaire enquêteur évaluait dans les années 1990 à 85% la proportion d'enquêtes qui font l'objet d'une carence totale ou partielle de public.

[191] Blatrix C., 1996, "Vers une démocratie participative? Le cas de l'enquête publique", in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, Presses universitaires de France.

[192] Piéchaczyk X., 1998, *op. cit.*

[193] L'enquête publique a fait l'objet d'une réforme récente dans le cadre de la loi d'Engagement national sur l'environnement (2010). Cette réforme consiste essentiellement dans la simplification du nombre de procédures d'enquêtes.

publique[194]. Les deux démarches sont en effet conçues dans un esprit de complémentarité, même si les textes précisent peu les modalités de leur articulation[195]. On peut donc voir la concertation préalable comme une démarche instituée pour pallier certaines insuffisances de l'enquête publique. Le champ d'application de la concertation a été nettement élargi par la loi en SRU en 2000, notamment en ce qui concerne les démarches de planification urbaine dans la mesure où elle devient obligatoire pour toute élaboration ou révision d'un PLU ou d'un SCOT. L'une des critiques récurrentes vis-à-vis de ce dispositif vient de la plasticité de ses règles d'organisation : celles-ci ne sont en effet pas déterminées par la loi[196] mais laissées à l'appréciation du conseil municipal, qui est tenu de les fixer dans une délibération de prescription (et de présenter les résultats dans une délibération de bilan). Si l'absence de ces délibérations rend illégales les autorisations d'occupation du sol qui seraient délivrées dans le cadre de l'opération ou de la planification concernées, le contenu lui-même des délibérations n'est pas sanctionné par le juge, ce qui confère une grande liberté aux acteurs locaux dans l'organisation de la concertation[197]. Cependant, un principe de proportionnalité de la concertation par rapport à l'ampleur du projet concerné a été introduit par la jurisprudence, dans l'objectif de contraindre les démarches organisées « a minima ». Une autre limite de la concertation est souvent soulignée : l'absence totale d'obligation pour les autorités compétentes de tenir compte des observations émises, ou encore l'absence de marge laissée, dans certaines situations, pour pouvoir les intégrer dans les projets comme le souligne Michallet[198].

---

[194] Les opérations d'aménagement susceptibles de modifier substantiellement le cadre de vie ou l'activité économique de la collectivité, comme les investissements routiers; la création de ZAC…

[195] Hélin J-C., 2001, « La participation des citoyens, quelles avancées? » In GRIDAUH, *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat*, Paris, Editions Dalloz, p130.

[196] Seules quelques précisions relatives au public, au moment et à la durée de la concertation sont indiquées dans les textes : Le public visé rassemble les habitants, les associations locales, les représentants de la profession agricole ; la concertation doit être préalable à l'opération et intervenir pendant la phase administrative de son élaboration, avant qu'elle ne soit arrêtée dans sa nature et ses options essentielles et avant les actes conduisant à sa réalisation effective ; elle doit durer pendant toute la durée de l'élaboration du projet.

[197] Baguenard J., J-M Becet, 1995, *La démocratie locale*, Que sais-je ?, Paris, PUF, p117. Ce principe a été renforcé par la loi Urbanisme et Habitat en 2003 qui apporte un complément à l'article L300-2 du Code de l'urbanisme : les documents d'urbanisme ne peuvent pas être déclarés illégaux du seul fait de vices susceptibles d'entacher la concertation organisée par les communes, si les modalités définies par la délibération sont respectées. Cela vise à désamorcer les risques de recours.

[198] Michallet I., 2007, "La participation du public à l'élaboration des documents d'urbanisme", in Robbe F., *La démocratie participative*, Paris, Editions l'Harmattan. P173: Selon les articles R. 122-9 et R. 123-18 du Code de l'urbanisme, « il est prévu que la délibération qui arrête le projet de SCOT ou de PLU peut simultanément tirer le bilan de la concertation, n'aménageant pas d'espace pour inclure dans le document d'urbanisme les propositions des habitants ».

Les deux principales procédures complétées ou instaurées dans les années 1980 en matière d'aménagement et d'urbanisme comprennent comme on le voit de nombreuses limites, qui ont pu inciter le législateur à revoir les modes d'institutionnalisation réglementaire de la participation.

2.2) Les années 1990-2000 : accélération et territorialisation des dispositifs participatifs

Cette institutionnalisation a ainsi connu un processus d'accélération notable dans les années 1990-2000**,** qui se traduit par la multiplication des procédures créées, et qui s'accompagne de deux phénomènes.

D'abord, le fait qu'on combine désormais des procédures ponctuelles de participation à des instances permanentes. On peut inclure les premiers dans la famille des « dispositifs de consultation », les seconds dans celle des « assemblées – conseils » selon la typologie proposée par Blondiaux ; celui-ci s'interroge d'ailleurs sur le sens et la pertinence de la pérennisation de la participation qu'introduit la seconde famille, « sans relation avec un projet, une controverse ou un conflit particulier »[199]. Quelles que soient les difficultés posées par cette forme permanente de participation, elle a indéniablement la faveur du législateur entre le milieu des années 1990 et le début des années 2000, puisqu'il la décline sous de multiples formes : Comité consultatif local (1992), Conseil de développement (1999), Commission permanente des services publics locaux (CCSPL, 1992 puis 2002), Conseil de quartier (2002). Le caractère ponctuel de la participation continue à être valorisé sous différentes formes, notamment à travers l'instauration de nouvelles procédures référendaires (1992, 1995, 2003[200]). Mais c'est bien sûr le débat public, créé sous la forme d'une procédure de débat de quatre mois, encadré par une Commission particulière de débat public[201], qui constitue la forme de débat ponctuel la plus intéressante : instaurée dans le cadre d'une institution indépendante novatrice qui rompt avec toute une tradition politico administrative française, elle est en effet en passe de s'imposer comme une référence en matière de

[199] Blondiaux L., 2005, "L'idée de démocratie participative: enjeux, impensés et questions récurrentes", in Bacqué M-H., H. Rey, Y. Sintomer, *op. cit.*, p5.
[200] Il s'agit de la consultation locale, du référendum d'initiative populaire et du référendum décisionnel local.
[201] Notons que la Commission nationale de débat public, créée en 1995 et alors rattachée au Ministère de l'environnement, a été réformée par la loi de 2002 qui en fait une autorité administrative indépendante.

participation[202].

Le deuxième trait caractéristique de l'institutionnalisation législative de la participation à partir des années 1990 est la dialectique entre augmentation du caractère contraignant dans l'institution des dispositifs et maintien d'une large marge de manœuvre laissée aux acteurs locaux dans la définition des règles de débat. En effet, de plus en plus de critères apparaissent, obligeant les autorités à créer des démarches participatives – ce phénomène étant lié à la mise en place d'instances permanentes. Ainsi, le critère territorial apparaît-il comme facteur de création d'un dispositif, à côté du critère traditionnel de la nature et de l'ampleur des projets qui caractérisait la mise en place de procédures ponctuelles. Les conseils de quartier (2002) peuvent être créés dans les communes de plus de 20 000 habitants et sont obligatoires dans les municipalités comprenant au moins 80 000 habitants. Les CCSPL deviennent obligatoires en 2002 dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans les EPCI comprenant au moins 50 000 habitants[203]. Les Conseils de développement doivent être obligatoirement créés dans les aires urbaines d'au moins 50 000 habitants ayant une ou plusieurs communes centres de plus de 15 000 habitants. Ainsi, une nouvelle norme territoriale s'insère dans les critères d'instauration de la participation. Cependant, elle ne s'accompagne pas d'une augmentation des contraintes d'organisation des débats : au contraire, on constate globalement que les autorités locales conservent une grande marge de manœuvre dans la conduite des dispositifs permanents : les élus disposent de la plus grande liberté pour fixer les critères d'organisation des Comités consultatifs locaux, des Conseils de développement, des Conseils de quartier. Notons que les dispositifs ponctuels (débats publics, référendums…) font généralement l'objet de davantage de formalisation réglementaire.

On voit donc que l'institutionnalisation législative de la participation en France, en matière d'aménagement et d'urbanisme, a connu un double mouvement d'accélération et de territorialisation à partir des années 1990. Le mouvement d'institutionnalisation législative de la participation en aménagement se poursuit aujourd'hui, comme en témoigne la récente loi Grenelle (engagement national pour l'environnement) qui instaure de nouveaux dispositifs de concertation et en réforme d'autres. Comme nous le verrons plus loin, l'intercommunalité a fait une entrée d'abord timide, puis plus affirmée dans ce mouvement global d'institutionnalisation. Nous allons maintenant nous pencher sur le même phénomène au

[202] Revel M. et al., 2007, *op. cit.,* p12.

[203] En 1992, elles étaient obligatoires dans les communes de plus de 3500 habitants et les EPCI comprenant au moins une ville de cette importance.

Québec pour identifier les convergences et les différences dans les processus d'institutionnalisation de la participation au niveau national entre les deux pays.

3) L'institutionnalisation législative de la participation au Québec : L'affirmation de normes d'organisation prégnantes

L'institution de dispositifs participatifs légaux au Québec relève de quatre sources d'influence concomitantes, qui se jouent aux échelles provinciale et fédérale. En effet, des normes gouvernementales nouvelles émergent en faveur de la participation à partir des années 1960 et surtout 1970.

On peut souligner d'abord la formalisation de règles en faveur de la consultation de la population, au niveau du gouvernement fédéral. Ainsi, les Programmes d'amélioration de quartier (PAQ) mis en place par le gouvernement au début des années 1970 comprenaient une mesure incitative à la mise en place de démarches participatives par les villes, puisque celle-ci conditionnait l'octroi de subventions fédérales aux municipalités concernées[204]. Bien que certains aient jugé trop timides les dispositions prises en la matière[205], la participation des habitants au PAQ constitue indéniablement une intention explicite du législateur[206].

Mais c'est principalement au niveau de la province québécoise qu'à partir des années 1960 et surtout dans les années 1970, des expérimentations sont conduites et des règles formalisées au niveau de la participation du public. Hamel et Jouve soulignent le caractère précurseur des modes d'intégration des citoyens et usagers aux processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques, à partir des années 1970, date de l'affirmation du « deuxième modèle québécois » qui résulte d'un « rapport de force gagné par le secteur communautaire » en faveur de l'ouverture des systèmes publics[207]. Indissociable du mouvement de modernisation né de la Révolution tranquille, cette ouverture précoce s'est en particulier manifestée dans les « secteurs non économiques » que constituent les secteurs scolaire, juridique, de l'éducation

[204] Hamel P., 1997, "Démocratie locale et gouvernementalité. Portée et limites des innovations institutionnelles en matière de débat public", in Gariépy M., M. Marié (dir.), *op. cit.*, p409.
[205] Fortin G., 1973, *Une stratégie d'évaluation du PAQ*, INRS urbanisation.
[206] Consolino D., 1977, *Aménagement urbain et contrôle social: le cas du Programme d'Amélioration de Quartier Terrasse Ontario (Montréal),* p36.
[207] Hamel P., Jouve B., 2006, *op. cit.,* p15.

permanente, de la santé et des services sociaux[208]. Elle va s'imposer progressivement comme l'une des dimensions essentielles de l'identité collective québécoise. En matière d'aménagement et d'urbanisme, le développement de telles pratiques d'intégration de la population aux choix publics s'est avéré plus tardif. Cependant, il repose sur des exercices ponctuels qui ont été menés dès les années 1960. Nous présentons ici les différents épisodes qui sont intervenus dans l'institutionnalisation progressive de la participation au Québec, dans les secteurs de l'aménagement, de l'urbanisme et du développement local.

3.1) La participation à la planification régionale à travers le Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec (1963-1966) : un exercice précurseur au résultat mitigé

Dès les années 1960, plusieurs démarches participatives sont expérimentées au Québec. L'une d'entre elles a été conduite dans les régions modestes de l'est de la province, à savoir le Haut Saint Laurent et la Gaspésie, autour d'une démarche de planification régionale conduite par le Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec (BAEQ). Il s'agissait à l'origine d'impliquer la population dans le processus d'élaboration d'un plan de développement local, piloté et financé par le gouvernement du Québec, dans l'objectif que le plan prenne en compte et reflète la réalité des territoires concernés. Cette démarche a été enclenchée par les cadres et techniciens du BAEQ, chercheurs en sciences sociales fraîchement diplômés, et s'est concrétisée par l'implication de la population dans plusieurs tâches techniques : réalisation d'enquêtes socioéconomiques, élaboration des tranches locales du plan… La participation s'est ainsi cantonnée à la dimension technique et opérationnelle de l'élaboration du plan, restant à distance de l'instance décisionnelle du BAEQ[209].

La participation des citoyens, conduite à travers une architecture raffinée d'instances (comités locaux d'aménagement, comités consultatifs régionaux) a été importante (5000 personnes mobilisées environ). Cependant, la dynamique a rapidement évolué dans le sens d'une expérience d'éducation populaire visant à transformer les populations locales, en leur faisant intégrer l'objectif de modernisation de leur territoire[210]. Elle s'est ensuite cristallisée sous la forme d'une structure consultative ne rassemblant qu'un nombre limité de citoyens, devenant

[208] Godbout J.T., 1983, *op. cit.*, p97.
[209] Godbout J.T., 1983, *op. cit.*
[210] Dionne H., 1985, *Animation sociale, participation populaire et développement régional: le cas du BAEQ (1963-1966),* thèse de doctorat, Québec, Université Laval.

un « processus routinier confié à la bureaucratie »[211]. Ces deux processus ont très fortement circonscrit la marge d'intervention de la population. Ainsi, la distinction entre producteurs et usagers du plan n'a jamais été abolie. Par ailleurs la démarche, qui constituait une expérience pilote, n'a jamais été reproduite ailleurs par le gouvernement du Québec, et le plan n'a été que très partiellement mis en œuvre[212]. Même si la teneur participative s'est nettement amoindrie au fur et à mesure du déroulement de l'expérience et est globalement demeurée circonscrite aux objectifs modernisateurs des employés du BAEQ, la démarche est souvent soulignée comme un moment important de l'émergence de la participation au Québec.

3.2) La loi sur la qualité de l'environnement et la création du Bureau d'Audiences Publiques en Environnement (1979) : la mise sur pied d'un modèle participatif toujours prégnant

Dans la décennie suivante, plusieurs traits essentiels de la consultation québécoise vont être dessinés. La Loi provinciale sur la qualité de l'environnement (LQE, 1979) et l'instance qu'elle crée, le Bureau d'audiences publiques en environnement (BAPE), constituent au Québec des références fondamentales en matière d'organisation de la participation du public aux processus décisionnels, en aménagement et urbanisme. Cela s'explique notamment par l'originalité et la qualité de la procédure consultative qui sont définies à travers ces outils. En effet, la LQE qui réglemente la procédure québécoise d'évaluation environnementale des grands projets[213], instaure une dialectique intéressante entre étude d'impact et participation des citoyens[214]. Selon cette procédure, le maître d'ouvrage doit élaborer une étude d'impact de son projet, soumise au Ministère de l'environnement puis à la population à travers l'organisation d'audiences publiques, déclenchées par le Ministère ou par requête du public après consultation d'un dossier d'information sur le projet. La possibilité pour le public de solliciter l'organisation d'une audience, qui lui permet d'être le « déclencheur de sa propre

[211] Angers P, Dion L, 1971, *Participation et planification régionale : l'expérience du Bureau de l'Aménagement de l'Est du Québec (1963-1966),* rapport de recherche, Québec, Université Laval.
[212] Godbout J.T., 1983, *op. cit.*
[213] Une liste prédétermine les projets soumis à la procédure d'évaluation environnementale : projets d'infrastructure hydroélectriques, de construction de voies automobiles… Les projets soumis sont déterminés selon une série de seuils (largeur et longueur de l'infrastructure; nombre de MW produits…). M. Gariépy souligne qu'un certain nombre de projets entraînant des impacts environnementaux importants – activités agricoles, projets industriels privés – n'ont pas été ou tardivement soumis à la procédure, en raison de lobbys ou de volonté de protéger les intérêts économiques québécois. Gariépy, 1997, « L'évaluation environnementale à la québécoise dans le déploiement du réseau d'infrastructures d'Hydro-Québec », in Gariépy M., M. Marié (dir.), *op. cit.*
[214] *Ibid.*

participation »[215], constitue la principale originalité de la procédure québécoise d'évaluation environnementale[216].

Ces audiences sont pilotées par une instance indépendante composée de commissaires spécialistes, le BAPE. Elles s'organisent en deux phases distinctes, l'une consistant en une séance d'information relative au projet, l'autre portant sur l'expression des remarques, critiques et propositions de la population vis-à-vis du projet. Les groupes et individus déposent préalablement un mémoire auprès des commissaires du BAPE, qu'ils viennent présenter lors de la deuxième phase des audiences publiques. A l'issue de l'audience, la commission élabore un rapport qui synthétise les remarques exprimées et, à partir de l'analyse effectuée, émet un avis sur le projet soumis à consultation. En plus de l'analyse environnementale transmise par les services ministériels, ce rapport constitue le document à partir duquel le Ministre de l'environnement recommande ou non l'adoption par le gouvernement d'un décret relatif au projet. Parallèlement à la démarche d'audiences publiques, le BAPE a progressivement enrichi sa palette d'interventions en y intégrant des pratiques telles que la médiation environnementale[217]. Le pouvoir d'enquête confère aux commissaires « une marge de manœuvre qui permet des initiatives intéressantes : exigence d'information, visite de site… »[218]. Ainsi, il « force la divulgation de l'information » par les promoteurs[219].

Au-delà des limites de la démarche, en particulier son intervention tardive dans le processus d'élaboration de projet, les audiences publiques du BAPE font aujourd'hui figure de modèle en matière de consultation publique, y compris au niveau municipal. Cela s'explique par le nombre important d'audiences tenues depuis la fin des années 1970, mais surtout par des règles d'organisation qui leur confèrent une grande crédibilité[220] : audiences en deux temps, ouverture à toute la population, information diffusée de qualité, respect d'un temps d'appropriation de cette information… Ces éléments sont institués au rang de véritables « règles de l'art » de la consultation par beaucoup. Le statut de référence du BAPE en matière

[215] Gauthier M., L. Simard, 2007, "Le BAPE et l'institutionnalisation du débat public au Québec: mise en oeuvre et effets", in Revel M. et al., 2007, *op. cit.*

[216] Gariépy M., O. Soubeyran, G. Domon, 1986, « Planification environnementale et étude d'impact sur l'environnement au Québec : implantation d'une procédure et apprentissage des acteurs », *Cahiers de géographie du Québec*, vol 30, n°79, p21-40.

[217] Gauthier M., 2006, « Débat public et gestion de l'environnement: bilan de l'expérience québécoise de médiation environnementale », in Simard L. et al. (dir.), *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement*, Paris, Editions l'Harmattan.

[218] Gauthier M., Simard L., 2007, *ibid.*.

[219] Gariépy M., 2002, *op. cit.*

[220] Gariépy M., 2002, *op. cit.,* p26.

participative dépasse les frontières québécoises, dans la mesure où le Bureau a servi d'exemple pour la création de la Commission nationale de débat public en France[221]. Mais c'est surtout à l'intérieur des frontières québécoises qu'il joue un rôle considérable, ce dont témoigne la mise en place successive de deux instances montréalaises directement inspirées du BAPE : le Bureau de Consultation de Montréal en 1988 puis l'Office de Consultation Publique de Montréal en 2002. Plusieurs auteurs soulignent cependant les différences importantes existant entre le BAPE et ces déclinaisons locales, démontrant par là que le niveau d'exigence imposé par le modèle du BAPE n'est pas facilement reproductible[222].

On peut souligner que le BAPE, créé par la LQE à la toute fin des années 1970, a constitué et constitue encore un facteur d'influence majeur dans la dynamique d'institutionnalisation des pratiques participatives au Québec[223]. Contrairement à la décennie précédente, il ne s'agit plus de tester des expériences participatives ponctuelles mais bien de systématiser un cadre de débat autour des grands projets d'aménagement.

3.3) La loi sur l'Aménagement et l'Urbanisme (LAU) du Québec (1978) : la formalisation de règles minimales mais stables de consultation publique

Ce processus de stabilisation de règles en matière de consultation va également se jouer à travers l'adoption d'une nouvelle loi. La loi sur l'Aménagement et l'Urbanisme (LAU), connue également sous l'appellation « Loi 125 », a été adoptée en 1979 par le gouvernement du Québec, responsable juridiquement de l'aménagement et de l'urbanisme. Reconnaissant le fait que l'urbanisme constitue une responsabilité et un acte politiques, la LAU définit les règles et procédures qui doivent l'encadrer dans les villes du Québec. Elles concernent notamment la planification urbaine (mise en place obligatoire de Schémas d'aménagement à l'échelle des Municipalités régionales de Comté et de plans d'urbanisme à celle des municipalités), la conduite d'opérations spatiales (procédure des Plans particuliers d'urbanisme…), la mise en place de mesures discrétionnaires qui assouplissent le système du zonage (à travers les Plans d'aménagement d'ensemble, Plans d'implantation et d'intégration architecturales, dérogations mineures…)[224]. Cette loi constitue une rupture entre deux périodes

[221] Revel M. et al. (dir.), 2007, op. cit., p12.
[222] Voir notamment Gariépy, 2002, *op. cit*. Voir le chapitre 5 (annexes) pour le détail des différences entre BAPE et instances municipales.
[223] Gauthier M., Simard L., 2007, op. cit.
[224] Trépanier M-O., 2004, « Le cadre juridique de l'urbanisme québécois en mouvement: 1961-2001 », in Beaudet G. (éd.) *L'Institut d'urbanisme 1961-62 – 2001-02 : un urbanisme ouvert sur le monde*, Éd.

de pratique de l'urbanisme au Québec : un temps d'expérimentation où l'urbanisme, non encore codifié se pratique de manière presque clandestine, et où le zonage occupe une place prépondérante ; un temps d'apprentissage, à travers lequel l'urbanisme s'est imposé comme une pratique à part entière, dotée de règles stables même si la pratique « réelle » de l'urbanisme se joue bien souvent en dehors des cadres de la planification[225]. La LAU définit également, outre une procédure référendaire, un cadre nouveau pour la consultation institutionnalisée des citoyens en matière d'urbanisme[226] :

- Des assemblées publiques doivent être tenues à plusieurs moments du processus de planification[227]. Encadrées par l'article 125 de la LAU, ces assemblées sont organisées par le conseil municipal et ouvertes à tous. Lors des assemblées, l'organisateur (le maire ou un conseiller municipal) « explique le projet de règlement et entend les personnes et organismes qui souhaitent s'exprimer » (article 125).

- Les Comités Consultatifs d'Urbanisme (CCU) réglementés à travers l'article 146 de la LAU constituent des instances permanentes dotées d'un nombre fixe de résidants du territoire concerné, qui émettent un avis en matière de règles d'urbanisme, de zonage, de lotissement et de construction. Cet avis constitue une étape préalable à l'adoption de toute procédure discrétionnaire. Dans les autres cas, la mobilisation du CCU se fait à la discrétion du Conseil municipal. Le fonctionnement du CCU (nombre de membres, composition, durée du mandat…) est déterminé par le Conseil municipal à travers un règlement.

Trames, p60.

[225] Lewis P., 2004, « Les pratiques d'urbanisme au Québec, 1961-2001: continuité ou renouvellement? », in Beaudet G., (éd.) *L'Institut d'urbanisme 1961-62 – 2001-02 : un urbanisme ouvert sur le monde*, Éd. Trames.

[226] Saywell J., R. Landry, 1982, *Les processus de consultation publique en aménagement du territoire,* Québec, Etude du Centre de Recherches en Aménagement et en Développement de l'Université Laval.

[227] De nombreuses procédures sont en effet concernées par l'organisation d'une assemblée publique, à savoir : élaboration, modification, révision du plan d'urbanisme ; élaboration d'un Plan particulier d'urbanisme (PPU) ; de règlements de zonage, de lotissement ou de construction ; dérogations mineures aux règlements d'urbanisme ; élaboration d'un Plan d'aménagement d'ensemble (PAE) ; d'un Plan d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA) ; d'un Projet particulier de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI).

Comme le note Marie-Odile Trépanier, « bien que jugés insuffisants selon plusieurs, (*ces mécanismes*) pouvaient quand même servir d'amorce à des approfondissements à définir localement »[228]. Bien que non applicable à la Ville de Montréal jusqu'à 2001, la LAU semble en effet avoir influencé la pratique montréalaise de la participation dès les années 1980 : « cette loi constitue la référence obligée pour toute discussion sur l'aménagement du territoire »[229].

Les expérimentations et législations que nous venons d'évoquer constituent les étapes majeures du mouvement d'institutionnalisation de la participation au niveau provincial. Ils dessinent la toile de fond d'un mouvement de démocratisation de la gestion municipale qui se jouera dans toute l'Amérique du Nord à partir des années 1980. Ainsi, des mécanismes de consultation publique vont être expérimentés dans toute une série de municipalités au début de cette décennie : à Atlanta, San Francisco, Philadelphie pour les Etats-Unis ; à Vancouver et Montréal pour le Canada[230]. La métropole québécoise fait donc partie de cet ensemble de villes précurseur, en Amérique du Nord, en matière d'expérimentation de pratiques municipales de participation. Nous verrons aux chapitres 3 et 4 quelles sont les caractéristiques du milieu social et politique montréalais qui ont influencé la forme prise par les politiques consultatives au sein de la Ville de Montréal.

La revue des différents phénomènes qui ont influencé l'institutionnalisation progressive de la participation au Québec, en matière d'aménagement et d'urbanisme, montre que celle-ci s'est essentiellement nourrie de la formalisation de règles précises qui vont progressivement devenir des références obligées, ou des sources d'inspiration, pour la mise en place de pratiques participatives locales. Contrairement à la France, l'institutionnalisation du débat n'est pas passée par une inflation législative et la multiplication de dispositifs, mais plutôt par l'imposition progressive de quelques références clés. On doit souligner ici que dans les deux contextes français et québécois, de nombreuses instances et initiatives non réglementaires ont été conduites, participant également à structurer l'institutionnalisation de la participation[231].

[228] Trépanier M-O., 2004, op. cit., p64.

[229] Ville de Montréal, 1988b, *Rapport sur l'énoncé de politique en matière de consultation publique,* adopté le 21 septembre, p39, cité par Hamel P., 1999, "La consultation publique et les limites de la participation des citoyens aux affaires urbaines", *Recherches sociographiques*, n°3, p442.

[230] Hamel P., 1997, « Démocratie locale et gouvernementalité. Portée et limites des innovations institutionnelles en matière de débat public », in Gariépy M., M. Marié (dir.), *op. cit.,* p408.

[231] Lerique F., « Débat public et collectivités locales : réalité ou fiction ? », in Guérard S. (dir.), *Crise et mutation de la démocratie locale en Angleterre, en France et en Allemagne*, Paris, Editions l'Harmattan. P180-181: "Nombre de structures de consultation sont apparues spontanément et ont été institutionnalisées telles que celles qui représentent le monde associatif ou les populations étrangères",

On constate en France comme au Québec deux mouvements inter reliés de développement et d'institutionnalisation de la participation (l'un réglementaire, l'autre volontariste) qui répondent aux revendications sociales prônant une participation citoyenne renforcée comme aux conflits environnementaux qui ont entouré de nombreux projets d'aménagement. La différence est qu'en France, les acteurs des collectivités sont déterminants dans la forme et le contenu que va prendre la participation, tandis qu'au Québec des règles consacrées, qui préexistent aux acteurs et persistent après eux, structurent fortement le cadre du débat.

Nous venons de proposer une caractérisation à la fois des racines politico sociales et des processus d'institutionnalisation nationaux de la participation dans les deux contextes français et québécois. La dimension territoriale est jusqu'ici demeurée en sourdine dans notre texte ; or, elle constitue un facteur primordial de l'institutionnalisation de la participation. Nous allons l'aborder maintenant en interrogeant la spécificité du rapport entre participation institutionnalisée et échelle métropolitaine.

4) Les enjeux spécifiques de la participation à l'échelle métropolitaine

Notre recherche porte sur les dynamiques participatives instituées en urbanisme à l'échelle bien spécifique de la métropole. La mise en place de démarches participatives soulève en effet des enjeux particulièrement intéressants à cette échelle. Comme nous allons le voir, la métropole pose une série de questions d'ordre gouvernemental, démocratique et identitaire qui interpellent directement la mise en place de dispositifs participatifs métropolitains.

ou encore comme les conseils de quartier : "les dispositions législatives (de 2002) permettent de prendre acte de la situation de fait dans nombre de communes".

4.1) La notion de métropole

La notion de métropole comprenant un ensemble de dimensions complémentaires, sa signification se module en fonction de l'entrée thématique et disciplinaire privilégiée. La métropole est généralement définie comme le *lieu de concentration des hommes, des activités économiques et des pouvoirs de commandement.* Le phénomène de métropolisation est considéré comme la conséquence géographique d'une nouvelle organisation économique caractérisée par la globalisation des échanges et la concentration des fonctions dans un nombre limité de grands centres urbains, fortement connectés entre eux[232] tandis que leurs relations avec leurs arrières pays se distendent. Cette appréhension à la fois géographique et socioéconomique de la métropole constitue en quelque sorte la définition la plus partagée, de laquelle les autres définitions découlent. Une de ses déclinaisons considère la métropole comme le lieu essentiel de la régulation économique : c'est la thèse des écrits du *Political Rescaling*. Partant du constat de la globalisation et la reconfiguration scalaire du fonctionnement des entreprises et du système économique en général, les chercheurs observent comment cette mutation a entraîné une réorganisation de l'action publique. Ils postulent qu'en opposition à la période Fordiste où l'Etat assurait l'essentiel de la fonction de régulateur, aujourd'hui d'autres échelles – notamment celle des métropoles - jouent également ce rôle : ce que Brenner nomme « la décentralisation des tâches de régulation »[233]. Bien que cette définition de la métropole soit importante, ce n'est pas en tant que place centrale du système économique que nous l'abordons, mais plutôt dans ses dimensions territoriales et sociopolitiques.

Une deuxième approche désigne la métropole non seulement comme le centre économique et directionnel intégré dans l'économie monde, mais encore comme son environnement urbain et périurbain, la *masse territoriale* avec laquelle ce centre échange des biens et services, des travailleurs, des usagers et des consommateurs. Il s'agit d'un vaste ensemble, considéré comme intégré des points de vue économique et fonctionnel, dont la matérialité physique dépasse largement les structures institutionnelles locales, souvent circonscrites au centre urbain et à ses communes périphériques. On parle alors souvent d' « aire » ou de « région métropolitaine ».

[232] Veltz P., 2000, *Mondialisation, villes et territoires: l'économie d'archipel*, Paris, Presses universitaires de France.
[233] Brenner N., 2004, *New States Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, Oxford, p3.

Dans plusieurs écrits de science politique, la notion de métropole fait référence aux *structures institutionnelles* qui ont la charge de gouverner les territoires urbains. Il s'agit d'interroger les processus de changement d'échelle qui caractérisent aujourd'hui l'action publique, générés par des facteurs multiples – mondialisation, enjeux politiques locaux…[234]. La métropole désigne alors l'organisation technico politique qui permet la coordination des acteurs de l'urbain et de leurs pratiques de gestion territoriale (démarches de planification, stratégies métropolitaines…). Elle prend la forme d'une institution politiquement autonome située au-dessus du niveau communal[235]. En France, étant donné l'absence d'institution à l'échelle des régions urbaines, le gouvernement métropolitain renvoie aux instances intercommunales, dont le périmètre est souvent bien éloigné de celui de l'aire urbaine globale[236]. Au Québec, des structures institutionnelles existent en revanche à l'échelle métropolitaine depuis les récentes réformes municipales, telle la Communauté Métropolitaine de Montréal[237].

Enfin, la métropole peut être saisie comme une *entité sociopolitique*, qui échappe aux critères classiques des catégorisations géographiques (étendue, population…) dans la mesure où elle peut se manifester à toutes les échelles de l'urbain, de la région au quartier : elle est plutôt définie comme le lieu où se manifeste « la double dynamique d'intégration des métropoles dans le système monde et de remise en question des bases de l'ordre politique », à savoir dans le cas français la centralité des élus et une approche universaliste de la citoyenneté[238]. Cela s'explique par le fait que les métropoles, comme auparavant la grande ville, constituent des construits sociologiques spécifiques[239] caractérisés par le contraste des groupes socioéconomiques et des cultures qui les composent[240]. Ce milieu original génère des attentes

[234] Négrier E., 2005, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
[235] Kübler D., 2006, *Gouvernance métropolitaine et démocratie en Europe de l'Ouest. Une perspective comparative*, papier présenté au colloque de l'Observatoire international des métropoles, Montréal.
[236] La situation a évolué récemment avec la réforme territoriale qui met en place deux nouvelles formes de coopération métropolitaine : la métropole et le pôle métropolitain.
[237] Douay N., 2007, *La planification urbaine à l'épreuve de la métropolisation: enjeux, acteurs et stratégies à Marseille et à Montréal*, thèse de doctorat, Université de Montréal/Université Paul Cézanne d'Aix-Marseille.
[238] Jouve B., 2005, "la démocratie en métropoles: gouvernance, participation et citoyenneté", *Revue française de science politique*, volume 55, n°2.
[239] Simmel G., 1989, *Philosophie de la modernité*, Paris, Editions Payot ; Grafmeyer Y., I. Joseph, 1990, *L'Ecole de Chicago*, Paris, Editions Aubier ; Jouve B., Lefèvre Ch., 2004, "Les nouveaux enjeux de la métropolisation", in Jouve B., Lefèvre Ch. (dir.), *Horizons métropolitains*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
[240] Anhstrom, A., 1997, "Les métropoles en tant que lieux de rencontre de cultures contrastées", in Claval P. et al. (dir.), *Métropolisation et politique*, Paris, L'Harmattan.

et des demandes politiques inédites, qui conduisent à expérimenter de nouvelles formes d'échange politique.

On voit que la notion de métropole ne se laisse pas enfermer dans une définition unique mais recouvre une diversité de significations, mettant chacune l'accent sur une dimension différente du phénomène : sa dimension géoéconomique, territoriale, gouvernementale ou sociopolitique. Nous considérons que l'ensemble de ces dimensions sont constitutives de la métropole ; mais nous abordons cette notion essentiellement d'un point de vue territorial et sociopolitique (nous évoquerons les questions relatives à la coordination métropolitaine au chapitre 2).

4.2) La problématique du gouvernement métropolitain

Ce construit multidimensionnel que constitue la métropole pose un premier problème d'ordre gouvernemental, celui de la gestion de la complexité inhérente au phénomène métropolitain, due à plusieurs facteurs.

D'abord, la métropole rassemble des catégories sociales hétérogènes (des cadres des grandes entreprises à une main d'œuvre peu qualifiée), donc des demandes contrastées ; elle implique de nombreux acteurs, publics et privés, aux intérêts parfois divergents : firmes ou organismes internationaux, Etats centraux, collectivités locales, organismes associatifs… Cela se traduit par la formalisation de problèmes territoriaux qui peuvent s'avérer de véritables impératifs contradictoires : nécessité d'articuler développement économique et préservation de l'environnement, d'améliorer l'offre de logement tout en luttant contre l'étalement urbain[241]...

[241] Scherrer et al., 2005, *Actes du colloque A la recherche de la cohérence territoriale. La planification urbaine à l'épreuve du développement métropolitain dans le monde*, Institut d'urbanisme de Lyon (Université Lyon 2) et Institut d'urbanisme de l'université de Montréal, XVIIIe entretiens Jacques Cartier.

En outre, la métropole est le lieu d'expression d'une nouvelle culture politique, de mouvements sociaux ayant des revendications qui ne s'expriment pas ou avec moins d'intensité dans les autres catégories de villes : aspirations post matérialistes, demande de participation… La réponse à ces revendications caractéristiques des « nouveaux mouvements sociaux »[242] exige un certain nombre d'innovations, concernant le cadre opératoire sinon les objectifs des politiques urbaines[243].

La régulation de cette complexité métropolitaine constitue une question récurrente, occupant à la fois les gouvernements nationaux et les chercheurs depuis une cinquantaine d'années. La problématique du gouvernement métropolitain pourrait être résumée comme suit : comment répondre à la diversité des intérêts et des attentes, coordonner au mieux les multiples acteurs en présence, pour répondre efficacement aux problèmes rencontrés ? Cette problématique conduit souvent à un questionnement portant sur les configurations politico territoriales envisageables pour la gestion des métropoles : le maintien des découpages territoriaux existants (municipaux, intercommunaux…) ne favorise-t-il pas des comportements concurrentiels entre communes voisines, nuisant à la compétitivité économique globale des métropoles ? Permet-il une gestion adaptée des problèmes urbains qui se jouent à grande échelle : l'organisation des transports, la protection de l'environnement, la répartition des logements… ? Faut-il créer de nouvelles structures dans des territoires qui sont déjà institutionnellement denses, voire saturés[244] ?

Le débat régionaliste, que nous présentons ici à grands traits, constitue une bonne illustration des différentes options qui sont à la fois promues par les théoriciens et, parfois, testées dans les territoires. La perspective réformiste vante les mérites de la constitution d'institutions métropolitaines « gargantuesques », taillées à la mesure des régions urbaines, censées permettre une meilleure prise en compte des enjeux métropolitains[245]. L'école du *Public Choice* promeut au contraire la pertinence des découpages territoriaux pour la bonne gestion des territoires, notamment parce qu'ils assurent une grande diversité de choix de

[242] Touraine A., 1973, *La production de la société*, Paris, Editions du Seuil.
[243] Jouve B., Ch. Lefèvre Ch., 2004, « Les nouveaux enjeux de la métropolisation », in Jouve B., Lefèvre Ch. (dir.), *Horizons métropolitains*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, p11.
[244] Stephens G.R., N. Winkstrom, 2000, *Metropolitan Government and Governance*, Owford, Oxford University Press.
[245] Wood R., 1958, "The new Metropolis. Green belts, grass roots or Gargantua", *American political Science Review*, 52.

configurations politico territoriales pour les citoyens consommateurs[246]. Les néo régionalistes prônent une meilleure coordination des territoires fragmentés, indispensable selon eux à la prise en compte approfondie des problèmes urbains contemporains[247].

Il faut souligner le contraste important entre l'Amérique du Nord et la France vis-à-vis des enjeux théoriques relatifs au gouvernement métropolitain : si le débat régionaliste place la question de l'échelle et de la forme organisationnelle au centre de ses préoccupations, ce n'est pas le cas en France où se développe plutôt une approche critique de la notion de « territoire pertinent ». Plusieurs considèrent que la recherche d'une adéquation entre forme institutionnelle et enjeux territoriaux est condamnée à échouer, dans la mesure où elle poursuit deux objectifs contradictoires : la simplification de l'architecture institutionnelle en même temps que la correspondance des périmètres aux (multiples) territoires fonctionnels[248]. La quête de la pertinence territoriale ne serait jamais achevée : elle pousserait à aller toujours plus en profondeur dans la proximité - le quartier, la rue, la cage d'escalier… - et toujours plus en hauteur vers l'ensemble urbain - l'agglomération, l'aire urbaine, la métropole…. La « pertinence territoriale correspond ainsi moins à une géographie strictement définie qu'à des horizons, par essence inatteignables »[249]. Ainsi en France, l'enjeu de l'échelle pertinente du gouvernement métropolitain ne constitue pas une question de recherche à part entière. En revanche elle représente, comme ailleurs, un enjeu de réforme territoriale.

[246] Tiebout Charles, 1956, "A pure theory of local expenditures", *Journal of political economy.* Ostrom V., Tiebout Ch., Warren R., 1961, "The organization of government in metropolitan areas : a theoretical enquiry", *American Political Science Review*, n°55.
[247] Savitch H.V., Vogel R.K., 2000, "Paths to Next Regionalism", *State an Local Government Review*, Vol. 32, n°3.
[248] Offner J-M., 2006, « Les territoires de l'action publique locale : fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue Française de Science Politique*, vol 56, n°1, pp 27-47.
[249] Béhar D., 2000, « Les nouveaux territoires de l'action publique », in Pagès, D., Pélissier, N., *Territoires sous influence*, L'Harmattan, Paris, p7.

A l'échelle mondiale, on constate la mise en œuvre de solutions métropolitaines adaptées à chaque territoire plutôt que l'application de modèles stricts[250]. En Europe, peu de réformes territoriales ont été entreprises visant la création de gouvernements métropolitains, et la plupart ont été des échecs. En ce qui concerne la France, la solution de la coopération intercommunale volontaire a été retenue dans les années 1990, soutenue par des incitations financières. Cependant, l'intercommunalité renvoie le plus souvent à des périmètres réduits, très en deçà des aires urbaines, du fait des résistances politiques de certaines communes à se voir « absorbées » au sein d'une communauté, et des stratégies d'évitement qu'elles conduisent pour éviter cette situation[251]. Pour cette raison, certains font le pari que le décalage entre le périmètre des structures intercommunales et celui, « *fonctionnalissime* », des aires urbaines, devrait perdurer dans le temps[252]. Il est encore trop tôt pour dresser le bilan de la récente réforme territoriale, qui vise à apporter des éléments de réponse à ces décalages, en créant une nouvelle forme d'EPCI (la métropole) et de syndicat (le pôle métropolitain).

Jusqu'à cette réforme, les tentatives de gestion intégrée à l'échelle métropolitaine trouvaient essentiellement des formes non institutionnelles : constitution d'associations comme à Lyon à travers la RUL (région urbaine de Lyon)[253] ; création de démarches visant la coordination des stratégies territoriales sub-métropolitaines, telles les démarches Interscot dans les régions urbaines lyonnaise et toulousaine[254] ; arènes informelles d'étude et de négociations comme les Conférences métropolitaines ou les pays[255]... Ces solutions de gestion intégrée, qui relèvent plus du bricolage[256] que d'une démarche cadrée, posent une série de questions d'ordre démocratique.

---

[250] Robertson M., J-P. Collin, "Métropolisation et réforme des institutions métropolitaines", in Collin J-P, M. Robertson (dir.), *Gouverner les métropoles: Enjeux et portraits des expériences sur quatre continents*, Laval, Presses Universitaires de Laval.

[251] Guérin E., 2000, "Le projet de création d'une communauté de communes à Canéjan/Cestas en Gironde", in Marcou G (dir.), *Les premiers mois d'application de la loi du 22 juillet 1999*, Paris, GRALE/CEP.

[252] Négrier E., 2001, "L'invention politique de l'agglomération", in Baraize F., Négrier E. (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, p298.

[253] Boureille B., Commerçon N., 1998, "La Région Urbaine de Lyon: une nouvelle instance de gouvernance territoriale?", *Revue de géographie de Lyon*, volume 73, 2/98.

[254] Vanier M., 2008, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Editions Economica ; Bonnin-Oliveira S., 2009, « La planification de l'aire urbaine toulousaine : des conflits d'échelle aux prémices d'une nouvelle représentation du territoire ? », communication au colloque *Gouvernement et gouvernance des espaces urbains*, Université de Rouen.

[255] Scherrer F., 2007, « Les dynamiques institutionnelles face au fait métropolitain », in Motte A. (coord.), *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Paris, Editions Economica, p218-229.

[256] Coutard O., *Le bricolage organisationnel*, Paris, Editions Elsevier. Soulignons tout de même ici que la récente réforme territoriale, soutenue plus tôt par le rapport de la « Commission Balladur », propose l'institution d'une collectivité métropolitaine.

4.3) La métropole : une aporie de la démocratie à la française ?

Dans un contexte où la régulation de la complexité métropolitaine constitue un défi considérable, quel rôle confère-t-on aux dispositifs participatifs ? Ceux-ci, en permettant l'écoute des demandes et la prise en compte des intérêts d'une pluralité de publics, peuvent constituer des outils de régulation particulièrement intéressants. Pourtant, l'observation des faits conduit au constat que très peu de dispositifs participatifs sont institués à l'échelle métropolitaine. Aucune prescription légale de débat public n'existe à ce niveau[257] ; parallèlement on constate peu d'initiatives conduisant à l'organisation spontanée de forums publics métropolitains. Force est de constater que l'échelle métropolitaine ne fait pas partie des références territoriales structurantes en matière d'institutionnalisation du débat public[258] : celle-ci se construit essentiellement aux échelons communal voire infracommunal, ce qui amène certains à faire l'hypothèse que loin de renforcer la démocratie métropolitaine, le développement des pratiques participatives lui ferait obstacle et contribuerait à déligitimer la métropole comme entité politique[259]. Ce phénomène se rencontre aussi bien en France que dans d'autres contextes européens et nord américains[260].

Cette critique du lien absent entre participation citoyenne et gestion métropolitaine est renforcé par le sentiment que lorsque des démarches d'ouverture sont conduites à ce niveau (ex : autour du plan technopolitain dans l'agglomération lyonnaise), elles visent essentiellement les groupes de la société civile la plus organisée, ce qui fait craindre l'avènement d'une gouvernance métropolitaine strictement notabiliaire[261]. Loin de prendre en compte la diversité des intérêts spécifique au territoire métropolitain, cette forme de gouvernance hyper sélective amènerait à resserrer le regard sur certains d'entre eux, renforçant les déséquilibres sociaux existants.

[257] Scherrer F., 2008b, *op. cit.* Comme le souligne Franck Scherrer : "L'échelle de l'aire métropolitaine est le point aveugle de la territorialisation du nouvel impératif délibératif", p93.
[258] L'idée d' « aporie » reprise dans le titre de la partie est empruntée à Lefèvre Ch., 2009, Gouverner les métropoles, Paris, LGDJ.
[259] Lefèvre Ch., 2009, *Gouverner les métropoles*, Paris, LGDJ, p72.
[260] Bherer L., Tomas M., 2009, « Les échelles de la démocratie participative : rivalités politiques et complexité municipale à Montréal et Barcelone », papier présenté au congrès de l'AFSP, Grenoble, *La démocratie locale en débats.*
[261] Jouve B., Ch. Lefèvre, 2004, « Les nouveaux enjeux de la métropolisation », in Jouve B., Lefèvre Ch. (dir.), *Horizons métropolitains*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, p19.

L'observation des textes relatifs à la mise en œuvre de démarches participatives au sein des institutions intercommunales, qui dans l'architecture politico administrative française – jusqu'à la récente réforme territoriale - se rapprochent le plus des territoires métropolitains, amène également à des constats sévères : faiblesse des dispositifs déclinés à partir des obligations légales, technicité et spécialisation sectorielle de démarches qui conduisent à considérer les habitants de l'agglomération comme des « administrés » ou des « usagers » plutôt qu'en tant que citoyens à part entière[262]… Loin d'être le cœur de cible des réformes participatives, les structures intercommunales y apparaissent généralement avec un temps de retard par rapport aux collectivités territoriales. On peut citer quelques exemples :

La loi ATR (Administration territoriale de la République) en 1992 énonce le droit à l'information et à la consultation, crée des comités consultatifs pour les seules communes ; aucune référence n'est faite aux Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI), ce qui peut surprendre pour une loi dont l'un des objectifs est précisément la réforme de l'intercommunalité. En ce qui concerne les procédures référendaires : la formule de la consultation locale est instituée en 1992 pour les communes et en 1995 seulement pour les EPCI, en ce qui concerne les affaires relevant de leur compétence d'aménagement[263]. Si le référendum d'initiative populaire, créé par la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) en 1995, a été institué à la fois pour les communes et les EPCI, ce n'est pas le cas du référendum décisionnel local (loi organique d'août 2003) qui s'applique aux seules collectivités territoriales.

Si plusieurs instances de débat permanent ont été instituées à l'échelle intercommunale à partir de la fin des années 1990, comme nous l'avons noté dans la sous partie précédente, nous voyons que ce niveau de gouvernement constitue souvent le parent pauvre de la participation réglementaire. Le faible développement d'une participation citoyenne à ce niveau est d'autant plus problématique que le fonctionnement intercommunal comporte en soi un certain nombre de limites démocratiques – certains affirmant que l'intercommunalité s'est jusqu'à récemment construite « sans le citoyen »[264] : absence d'élection des élus au suffrage

[262] Kerrouche E., 2005, « L'impasse démocratique des intercommunalités françaises ou le lien manquant », in Bherer L et al. (dir.), *Jeux d'échelle et transformation de l'Etat. Le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Laval, Presses universitaires de Laval.

[263] L'association des maires de France a demandé à ce que soit précisé le champ de la consultation intercommunale: les opérations concernées sont celles visées à l'article L 300 1 du code de l'urbanisme.

[264] Bue N., F. Desage, L. Matejko, 2004, « L'intercommunalité sans le citoyen. Les dimensions structures d'une moins-value démocratique », in Le Saout R., F. Madoré (dir.), *Les effets de*

universel direct, absence de consultation citoyenne pour la définition de la carte intercommunale…

Que l'on considère l'échelon des aires urbaines ou celui des instances intercommunales, la participation est donc très peu mobilisée, par les pouvoirs publics, comme levier de régulation de la complexité métropolitaine, et ce malgré l'importance et l'urgence du défi à relever. Parmi les facteurs mis en avant pour expliquer cette situation, plusieurs renvoient à la question de l'identité métropolitaine.

4.4) Identité et citoyenneté métropolitaines : obstacles ou moteurs à l'institution de démarches participatives ?

Plusieurs facteurs sont généralement avancés pour expliquer l'absence ou la faiblesse de la participation instituée à l'échelle métropolitaine. D'abord, l'absence d'institution gouvernementale au niveau des aires urbaines ou métropolitaines – ou leur création toute récente - ne favorise pas la constitution de forums participatifs, qui sont le plus souvent accolés aux arènes décisionnelles existantes. Il est rare que l'institution d'une échelle de débat précède celle d'une instance politique ou se joue en dehors de toute référence à une telle instance – le quartier constituant à cet égard une exception[265]. Ensuite, le fait que les élus intercommunaux ne soient pas élus au suffrage universel ôterait la légitimité à ces structures d'organiser certaines procédures participatives, telles les procédures référendaires ; en témoigne les arguments opposés aux amendements proposant d'instituer la formule de la consultation locale au sein des intercommunalités dès 1992 (loi ATR)[266]. En ce qui concerne le niveau intercommunal, le déficit démocratique de son fonctionnement politique remplirait plusieurs fonctions latentes, notamment la réduction de l'imputabilité des élus intercommunaux[267]. Le faible développement de la participation citoyenne au sein des

l'intercommunalité, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

[265] La loi démocratie de proximité a en effet institué en 2002 ces dispositifs, qui existaient déjà sous des formes non légales, alors qu'aucune entité politique spécifique n'existe au niveau du quartier.

[266] Plusieurs amendements favorables ont été déposés par les députés dans ce sens. Mais ils se sont vus reboutés, notamment pour la raison suivante: "Les conseils municipaux sont élus au suffrage universel alors que les organismes de coopération intercommunale sont élus au second degré. Il serait paradoxal qu'une assemblée constituée d'élus du second degré, qui n'émane pas du suffrage universel, puisse décider d'organiser des consultations directes des électeurs''.

[267] Négrier E., 2001, "L'invention politique de l'agglomération", in Baraize F., E. Négrier (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, p294-295 ; Négrier E., 2005, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.

intercommunalités s'expliquerait pas cette volonté de limiter la portée démocratique de l'intercommunalité.

Un autre argument est fréquemment mis de l'avant pour expliquer la déficience démocratique des métropoles : celles-ci pâtiraient d'une absence d'image, d'une identité peu définie, qui entraîneraient un sentiment d'appartenance faible voire nul chez les citoyens. Cela alimenterait la carence démocratique des métropoles : l'élection directe des représentants communautaires ne faisant pas l'objet de revendications sociales ; la pertinence de la mise en place de démarches participatives métropolitaines étant d'office rendue nulle par le constat que le « citoyen métropolitain » est introuvable…

Plusieurs facteurs permettraient d'expliquer le flou identitaire des métropoles : la fragmentation spatiale comme le découpage politico administratif des agglomérations ne faciliterait pas leur lisibilité globale[268] ; l'absence d'institution gouvernementale pour le niveau de l'aire urbaine, l'absence de rendez-vous électoral en ce qui concerne les instances intercommunales nourriraient l'indifférence des citoyens vis-à-vis de ces échelles territoriales. La structuration des organismes de la société civile se jouant essentiellement à d'autres niveaux – la ville, l'arrondissement, le quartier…, la projection citoyenne se jouerait plutôt à l'échelle de proximité. La métropole ne serait-elle alors qu'une fiction, projetée par les professionnels de l'espace, échappant à toute appropriation citoyenne ?

Plusieurs arguments s'opposent à ces discours. S'il n'existe pas d'identité ni de citoyenneté préconstituées à l'échelle métropolitaine, cela ne devrait pas s'opposer à la constitution de dispositifs participatifs, bien au contraire. Ceux-ci n'existent pas simplement pour entériner une identité citoyenne existante, mais sont également susceptibles d'en susciter de nouvelles. L'impression d'être à l'origine d'une nouvelle identité collective, à l'intersection du sentiment citoyen et de la projection territoriale, peut même constituer une forte motivation à s'investir au sein d'une instance participative. Comme le soulignent Bherer et Tomas, on peut faire l'hypothèse que « la mise en place de dispositifs participatifs métropolitains favoriserait sans doute la structuration de la mobilisation à cette échelle »[269].

[268] Bassand M., "Lisibilité et identité", in Bassand M., *Métropolisation et inégalités sociales*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes. P195 : « Fragmentée, éclatée, en miettes, la réalité métropolitaine est-elle encore déchiffrable ? ».

[269] Bherer L., M. Tomas, 2009, « Les échelles de la démocratie participative : rivalités politiques et complexité municipale à Montréal et Barcelone », papier présenté au congrès de l'AFSP, Grenoble, *La démocratie locale en débats, p3.*

Plus fondamentalement, certains récusent le présupposé d'une absence de sentiment d'appartenance des citoyens à la métropole. Daniel Kübler, à travers une enquête menée auprès des habitants de quatre métropoles suisses[270], a montré que ceux-ci ressentent clairement les liens d'interdépendance qui existent au sein de leur agglomération[271]. Ce sentiment a été évalué en mesurant l'intérêt porté pour les habitants d'une commune à la vie politique des autres municipalités de leur métropole. Kübler en conclut :

> « Il existe dans les agglomérations un certain sentiment de communauté qui va au-delà du découpage administratif. Sentiment de communauté qui, d'ailleurs, est fortement lié à la mobilité spatiale, ce qui suggère (…) que la pratique de l'espace fonctionnel de l'agglomération et l'investissement de celui-ci par un imaginaire sociopolitique sont deux processus liés. Ceci corrobore l'idée selon laquelle les agglomérations urbaines forment de facto une communauté politique »[272].

L'enquête commanditée en 1994 par le Bureau de Consultation Publique de Montréal témoigne également de l'existence d'un intérêt pour l'échelle métropolitaine chez les citoyens montréalais : 73,7% des enquêtés considèrent en effet que les autorités publiques ne consultent pas suffisamment concernant la région métropolitaine[273]. On peut y lire de la part des citoyens à la fois un sentiment d'appartenance à la métropole, et le souhait d'être plus souvent sollicités pour se prononcer sur son évolution.

La métropole ne serait donc pas une pure fiction politique, mais serait déjà intégrée dans le paysage mental des citoyens comme une entité politico territoriale à part entière. Les démonstrations ici présentées demanderaient à être testées dans d'autres agglomérations ; mais elles ont le mérite de battre en brèche l'argument du déficit systématique de sentiment d'appartenance aux métropoles.

[270] Zurich, Lausanne, Lucerne et Lugano.
[271] Kübler D., 2005, *La métropole et le citoyen*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
[272] Kübler D., 2005, op. cit., p92.
[273] Bureau de Consultation publique de Montréal, 1994, *Perception des résidents de l'île de Montréal à l'égard de la consultation publique*, Montréal, BCM Le Groupe Léger et Léger, p32.

L'échelle métropolitaine, par la complexité des enjeux et l'imbrication des jeux d'acteurs qui la caractérisent, par la faible consolidation institutionnelle dont elle fait l'objet, par les réticences politiques à voir s'affirmer une démocratie locale échappant à la sphère de la municipalité, rencontre tout un ensemble d'obstacles à l'affirmation d'une pratique de participation. Cependant, plusieurs arguments plaident en la faveur d'un développement ferme et rapide de la participation métropolitaine : elle peut constituer un soutien efficace dans l'effort de régulation de la complexité métropolitaine ; elle peut aider à penser les problèmes territoriaux et les enjeux d'action publique qui se posent au niveau des aires urbaines ; elle peut enfin susciter l'émergence d'une nouvelle identité socio territoriale, qui pourrait à terme soutenir les efforts de consolidation des coopérations métropolitaines.

****

Conclusion du chapitre

Nous avons donc vu dans cette partie comment la participation s'est déployée, à partir des années 1960, comme la réponse à une demande sociopolitique et comme un objet d'expérimentation politique aussi bien en France qu'au Québec. Puis nous avons abordé les mouvements d'institutionnalisation législative de la participation dans les deux contrées, pour montrer que si la France a connu une inflation de dispositifs à partir des années 1990, le Québec se distingue plutôt par l'affirmation de références stables en matière de consultation publique, incarnées par le « modèle » du BAPE. Enfin, nous avons montré que la métropole constituait un angle mort de cette institutionnalisation législative, l'intercommunalité représentant pour sa part un de ses maillons faibles. Cela s'explique par les enjeux politiques et démocratiques que pose l'échelle territoriale de la métropole, qui peuvent cependant être considérés comme un moteur plutôt que comme un obstacle pour la mise en place de démarches participatives métropolitaines.

Cela nous amène à considérer un défi majeur de l'action métropolitaine aujourd'hui : dépasser la complexité des territoires urbains pour coordonner les acteurs qui y interviennent et ainsi produire une action partagée. Nous allons aborder dans le chapitre 2 le rôle que les instances participatives peuvent jouer dans ce processus de construction d'une action collective à l'échelle métropolitaine.

CHAPITRE 2 - REVUE DE LITTÉRATURE (2) : Participation et construction de l'action collective à l'échelle métropolitaine

Introduction

Ce chapitre, qui constitue la dernière partie de la revue de littérature, va nous permettre d'interroger les liens entre le phénomène participatif, la fragmentation des acteurs à l'échelle métropolitaine et les tentatives de construction d'une action collective. Nous nous demanderons si la participation peut contribuer à l'effort de coordination des acteurs, qui s'impose comme l'un des enjeux majeurs de la gestion territoriale contemporaine.

Nombre de chercheurs en science politique et en études urbaines partagent le constat de la grande complexité du système d'institutions et d'acteurs qui interviennent dans la gestion des territoires. L'accent est mis sur le fait que progressivement, sous l'effet des réformes territoriales et de décentralisation, un processus de fragmentation des responsabilités, des lieux de pouvoir et des zones d'intervention s'est opéré.

Ce contexte pose une question fondamentale, au cœur de nombreuses analyses contemporaines : celle de la possibilité de gouverner les territoires, de conduire une action publique locale (et urbaine en particulier) qui soit lisible, cohérente, efficace et démocratique. En quelque décennie, la réflexion serait passée de la question « qui gouverne ? »[274] à l'interrogation « peut-on réellement gouverner la ville ? »[275]. Dans un contexte de fortes fragmentation et différenciation territoriales, peut-on encore gouverner ou doit-on fatalement se heurter à des blocages et des enchevêtrements procéduraux qui paralysent l'action et éloignent le citoyen de la prise de décision ?

La littérature propose plusieurs approches et pistes de réponse à cette question :

[274] Dahl R., 1961, *Qui gouverne ?,* traduction française aux Editions Armand Colin.

[275] Gabriel O.W., V. Hoffmann-Martinot, 1999, « Avant propos », *Démocraties urbaines*, L'Harmattan, p9 faisant référence à Yates D., *The ungovernable City : The Politics of Urban Problems and Policy Making*, Cambridge, The MIT Presse.

- La première approche renvoie à la notion de *gouvernance* et aux autres notions qui lui sont attachées (régimes, coalitions…). Elle vise à exprimer le constat selon lequel la manière de gouverner les territoires s'est transformée, sous l'effet des processus de fragmentation et de différenciation sociales.
- La fragmentation et la différenciation posent un défi essentiel aux acteurs locaux : celui de la *coordination* de leurs actions. Cette tâche constitue un enjeu essentiel des pratiques actuelles de gouvernance des territoires, et occupent une place importante dans les dispositifs d'action publique.
- Mais parvient-on pour autant aujourd'hui à construire une véritable *action collective urbaine* ? Les dispositifs de coordination produisent-ils un réel projet partagé, ou ne constituent-ils que des fils fragiles tissés entre des entités qui continuent à suivre, individuellement, leur propre logique d'action ?
- Cela nous conduit directement à notre champ de recherche. Examiner les pratiques participatives en urbanisme à l'échelle métropolitaine revient à se demander : est-ce que la mise en place de ces *dispositifs participatifs* prend part à la construction d'une action collective urbaine, ou au contraire est-ce qu'elle accentue la fragmentation des dispositifs d'action publique déjà soulignée ?

Nous allons traiter ces questions en quatre parties : après avoir abordé le phénomène de diversification des sociétés urbaines et le processus concomitant de multiplication des acteurs impliqués dans le champ de la gestion urbaine, nous verrons comment la notion de gouvernance permet de penser l'articulation de ces protagonistes en nombre croissant. En effet, cette notion place au cœur de la réflexion la question des modalités de coordination des acteurs. Cela nous amènera à nous demander si les pratiques de gouvernance aboutissent aujourd'hui à une réelle action collective à l'échelle des métropoles, ou si celles-ci fonctionnent plutôt selon un schéma de fragmentation persistante des acteurs. Nous verrons pour finir que les instances participatives sont perçues tantôt comme un vecteur de mise en cohérence de l'action, tantôt comme un facteur d'accroissement de la complexité urbaine.

I. Des sociétés urbaines de plus en plus hétérogènes et fragmentées

1) Diversité culturelle et fragmentation sociale dans les espaces métropolitains

La littérature en sciences sociales multiplie les références à « une société qui change vite et se complexifie plus qu'elle ne s'unifie »[276], aux échelles nationale et locale. Plusieurs facteurs sont avancés pour expliquer cette diversification des sociétés contemporaines : la mondialisation et la circulation des hommes et des modèles qu'elle promeut ; les bouleversements économiques et leurs conséquences sur les marchés de l'emploi et les recompositions scalaires ; l'évolution dans la manière qu'ont les individus de s'approprier et de se projeter dans le territoire, due notamment à l'accroissement des mobilités[277].

Cette diversification, qui concerne l'ensemble de la société, s'exprime tout particulièrement à l'échelle des métropoles : lieu de concentration des activités et de la main d'œuvre, elles rassemblent l'ensemble du spectre des catégories socio – professionnelles, constituent des lieux d'attraction pour des groupes sociaux provenant d'horizons sociaux et culturels très divers. Le phénomène de métropolisation, qui correspond à la concentration croissante des hommes, des activités et des richesses dans les grandes agglomérations intégrées au « système monde », accroit la discontinuité des espaces urbains[278] et l'hétérogénéité des populations qui les composent. Selon Rémi Dormois,

> « Les sociétés urbaines se caractérisent par une diversité culturelle croissante tenant à l'augmentation des flux migratoires entre États et à la position de porte d'entrée des villes sur les territoires nationaux. Les villes – et plus particulièrement les métropoles – sont ainsi devenues des sociétés multiculturelles »[279].

[276] Vanier M., 2002, « Les espaces du politique : trois réflexions pour sortir des limites du territoire », in Debarbieux B., M. Vanier (dir.), *Ces territorialités qui se dessinent*, Editions de l'Aube, DATAR, p85.
[277] Vanier M., 2008, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Editions Economica.
[278] Ascher F., 1995, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Editions Odile Jacob, p33.
[279] Dormois R., 2006, « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », *Revue française de science politique*, 2006/5, volume 56, p838.

Sous l'effet de la mondialisation des échanges et de l'immigration, les métropoles sont donc devenues le principal théâtre des processus de différenciation culturelle[280]. C'est précisément cette diversité qui fait de la métropole « un objet socio politique particulier »[281].

La diversification sociale des territoires urbains se matérialise à travers leur organisation spatiale : à l'opposé d'un entremêlement des catégories d'individus et d'activités sur le territoire, de nombreux auteurs constatent un phénomène de séparation marquée des catégories sociales dans l'espace. La division sociale de l'espace urbain[282] n'est certes pas nouvelle, et a fait l'objet de différentes études tout au long du XXe siècle : des écrits de l'Ecole de Chicago dès les années 1930, à ceux de la sociologie urbaine marxiste des années 1960-1970[283] qui « analysent la ségrégation comme un élément structurel de la production capitaliste de l'espace »[284]. Mais cette division tend à s'accroître sous l'effet des processus de métropolisation et d'internationalisation : dans les « villes mondiales », ces grandes métropoles qui concentrent les fonctions de commandement, les contrastes spatiaux s'accentuent lorsque l'on considère l'implantation des différentes catégories d'acteurs sociaux dans le territoire urbain[285].

Aux Etats-Unis, cette implantation se joue en fonction de processus de fragmentation socioculturelle, en particulier la création d'enclaves privilégiées produites dans une logique ségrégationniste[286]. Le décalage entre lieux d'implantation des entreprises, attirées par les espaces périphériques favorisés, et localisation en centre ville des populations défavorisées produit un phénomène de *spatial mismatch* qui tend à accroître les difficultés de ces populations[287]. En France, on assisterait à l'avènement d'une « ville à trois vitesses », qui se

[280] Germain A., 2005 : « Variations sur les vertus de la ville proche. La métropole montréalaise à l'épreuve de la diversité », *Cahiers de géographie du Québec*, volume 49, n°138, p292.
[281] Jouve B., 2005, « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », Revue française de science politique, volume 55, n°2 ; Jouve, B. et Gagnon, A-G. (dir.), 2006, *Les métropoles au défi de la diversité culturelle*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble.
[282] Roncayolo M., 1972, « La division sociale de l'espace urbain : méthodes et procédés d'analyse », in *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, n° 395-396.
[283] Castells M., 1972, *La question urbaine*, Paris, Editions François Maspéro.
[284] Lehman-Frisch S., 2009, « La ségrégation : une injustice spatiale ? Questions de recherche », *Annales de Géographie,* n°665-666, p9.
[285] Sassen S., *The Global City : New York, London, Tokyo*, 2ème edition (1ère édition, 1991), Princeton University Press, 2001
[286] Davis M., 1997 (édition originale : 1990), *City of Quartz*, Paris, Editions la Découverte.
[287] Kain J., 1968, « Housing Segregation, Negro Employment, and Metropolitan Decentralization », *Quarterly Journal of Economics* n°82, pp.175-197.; Kain J., 1992, « The Spatial Mismatch Hypothesis: Three Decades Later », *Housing Policy Debate*, n°3, pp.371-460.

disloquerait à travers un mouvement de *gentrification* des centres villes, de relégation des banlieues et d'attractivité des espaces périurbains auprès des classes moyennes[288].

La diversification sociale et culturelle se traduit donc, sur le territoire, par l'affirmation des fragmentations socio spatiales portant leur lot d'inégalités en termes d'accès aux services, à l'emploi, à la mobilité … Elle pose donc un ensemble de défis à l'action politico territoriale.

2) Diversité sociale et culturelle et enjeux de gouvernement urbain

Si les métropoles constituent les lieux clés de la diversification sociale et culturelle, celle-ci est-elle reflétée par le système politique métropolitain ? A cette échelle, la composition des gouvernements locaux, ou encore leurs modes de faire, sont-ils adaptés à cette diversité ? Les régimes de citoyenneté nationaux semblent encore déterminer la capacité des métropoles à exprimer leur spécificité socioculturelle, par exemple à valoriser la prise de parole politique des minorités qui composent leur population. Dans le régime français de l'universalisme par exemple, les différences culturelles vont être mises de côté au profit d'autres critères – ce qui peut s'expliquer par le « refoulement de la diversité » caractéristique de l'histoire politique française[289]. La spécificité sociologique des métropoles ne serait pour l'instant pas reflétée par une quelconque innovation politique propre à cette échelle[290].

D'autres pourtant soulignent le processus de différenciation politique qui s'opère entre métropoles d'un même pays, donc marquées le même « logiciel national », en fonction de leur manière de traiter leur spécificité socio territoriale :

> « Les métropoles n'opèrent plus nécessairement le même rapport entre leur culture nationale et celles des populations qu'elles gèrent. Il en découle d'importantes distinctions entre politiques au sein d'un même État, qui peut recouvrir l'hétérogénéité des pratiques entre communautés autonomes ou agglomérations, en Espagne, entre grandes villes en France, ou au Royaume-Uni»[291].

[288] Donzelot J., 2004, « La ville à trois vitesses : relégation périurbanisation », *Esprit*, n°303, Paris, Editions du Seuil.
[289] Négrier E., 2008, « Culture et diversité : une comparaison franco-espagnole et entre échelles politiques », *La fin des cultures nationales ? Les politiques culturelles à l'épreuve de la diversité,* La Découverte.
[290] Jouve B., 2006, « Les métropoles face aux défis de la démocratie participative et de la diversité culturelle », communication au cycle de conférences – débats du LATTS, Regards internationaux croisés sur l'Ile de France.
[291] Négrier E., 2008, *op. cit.,* p182.

Il n'y aurait donc pas invention d'un mode de gouvernement original et commun à l'ensemble des métropoles comme entités sociologiques particulières, mais une capacité à différencier ses modes d'action sur le territoire en fonction des particularités de ce territoire et de la population qui le compose. La question de la capacité des gouvernements métropolitains à refléter, par des pratiques différenciées, leur spécificité socioculturelle constitue donc une problématique importante pour la recherche actuelle.

On peut donc conclure que la métropole est décrite, dans la littérature, comme le lieu d'expression privilégié de la complexité des sociétés contemporaines. La diversification sociale constatée dans les métropoles s'accompagne d'un phénomène concomitant, qu'elle alimente et dont elle découle à la fois : il s'agit de la pluralisation du système d'acteurs intervenant dans la production et la gestion de la ville.

3) Une multiplication des acteurs et des procédures qui répond à cette complexité

Comme un écho au phénomène de diversification sociale des populations métropolitaines, les systèmes d'action urbaine se caractérisent aujourd'hui par leur complexité et leur foisonnement.

Comme le note Bourdin, « les systèmes d'action ne sont jamais très durables et ne s'inscrivent plus dans un espace social « total », comme pouvait l'être une société locale » par le passé[292]. Celle-ci ne peut plus être considérée comme une totalité, englobant la grande majorité des habitants d'un territoire, organisés en groupes d'affinités ou groupes socio professionnels stables. Aujourd'hui la majorité des habitants échappe aux structures de la société locale, ce qui pose donc la question de la « capacité d'intégration » de cette société « par rapport à une population locale qui (la) dépasse largement »[293]. La métropole est perçue comme un espace d'interactions mouvantes et discontinues entre une multitude d'acteurs qui ne s'organisent plus, comme auparavant, à travers des structures de socialisation stables, mais plutôt à travers des modes de coopération éphémères, changeants, flexibles. « Le nombre d'acteurs augmente. Là où, il y a une trentaine d'années, les jeux s'organisaient entre quelques-uns (par exemple : l'Etat, le maire et l'entreprise) et de manière très stable, ils sont aujourd'hui ouverts, avec

[292] Bourdin A., 2005, *op. cit.,* p184.
[293] *Ibid*., p185.

beaucoup de participants et une forte instabilité »[294]. Cette diversification est alimentée par l'apparition de nouveaux protagonistes : groupes d'intérêt, associations, sociétés privées et sociétés d'économie mixte pourvoyeuses de services ou d'infrastructures[295]... On aurait ainsi évolué d'un mode de gouvernement élitiste à un système davantage pluraliste de prise de décisions et d'actions, se traduisant par des coalitions éphémères qui sont un moyen de gérer l'instabilité perpétuelle des jeux d'acteurs.

Ces thèmes sont repris par de nombreux auteurs, qui évoquent « la complexité croissante des réseaux d'acteurs » et des « systèmes d'action »[296], ainsi que la « multitude de dispositifs territoriaux, d'échelle et de logique extrêmement variables, (qui) servent aujourd'hui à organiser le territoire national »[297] comme à réguler les interventions sur la ville. Ils ont été traités et développés dans le cadre d'écrits se référant à la notion de « gouvernance » et aux notions connexes qui s'y rattachent.

II. Les dispositifs de gouvernance et le défi de coordination des acteurs

1) La notion de gouvernance

Le cadre institutionnel et le système d'acteurs de l'urbain ont connu des évolutions significatives ces trente dernières années. Plusieurs notions ont été forgées, dans le monde anglo-saxon ou francophone, pour tenter de saisir ces changements, dont la plus emblématique et la plus englobante est sans doute celle de « gouvernance ». Etant donné notre champ de recherche, nous allons nous pencher plus particulièrement sur la notion de « gouvernance urbaine ». Celle-ci suppose le passage d'un mode de gouvernement hiérarchique, descendant, où les acteurs institutionnels disposent d'une marge de manœuvre importante voire hégémonique, à un système dans lequel aucune catégorie d'acteurs n'a plus le monopole de la décision, où les ressources et les capacités d'action sont partagées et le

[294] Bourdin A., 2005, *op. cit.,* p183.
[295] Le Galès P., 2006, « Les deux moteurs de la décentralisation. Concurrences politiques et restructuration de l'Etat jacobin », in P.D. Culpepper, P.A. Hall, B. Palier (dir.), *La France en mutation (1980-2005)*, Paris, Presses de Sciences Po.
[296] Novarina G., 1998, « La construction des demandes sociales par le projet d'urbanisme », *Annales de la recherche urbaine*, n°80-81, p214 ; Padioleau J-G., 1993, *op. cit.*
[297] Dubois J., 2009, *op. cit.,* p11.

partenariat obligé entre des acteurs de différentes natures. L'autorité et les ressources des autorités publiques se sont érodées, et le recul du rôle de l'Etat en matière de développement, d'équipement et de gestion du territoire en est une illustration[298]. L'Etat n'est plus qu'un acteur, parmi d'autres, de ces opérations : collectivités territoriales, entreprises, organismes de la société locale, associations… prennent désormais part à la production de l'urbain. Le Galès développe ce constat lorsqu'il évoque l'avènement d'un

> « gouvernement local plus complexe, une mosaïque qui (…) diffère grandement de la conception antérieure, étatique et bien organisée d'un gouvernement local uniforme, contrôlé par les fonctionnaires de l'État et fonctionnant dans le cadre de contraintes légales et financières fixées par l'État (…). Une nouvelle organisation des pouvoirs voit le jour, davantage pluraliste, fragmentée et différenciée[299] ».

Si ce « polycentrisme décisionnel » n'est pas un phénomène nouveau, mais apparaît bien avant la phase post décentralisation[300], on constate son renforcement progressif depuis plusieurs décennies.

L'avènement d'un système de gouvernance répondrait aux phénomènes de diversification sociale et culturelle évoqués dans la partie précédente, en ce qui concerne les territoires urbains et métropolitains en particulier. Le mode de gouvernement descendant ne correspondant plus aux sociétés modernes, la gouvernance s'imposerait comme le seul moyen de pouvoir encore les contrôler, au moins en partie[301]. La notion suscite pourtant de nombreuses critiques : on souligne son instabilité scientifique ; son caractère hybride entre notion programmatique, forgée notamment par les institutions internationales pour guider les orientations économiques et sociales des pays du sud[302], et concept analytique mobilisé par les chercheurs ; le passage achevé qu'elle suppose entre un ordre politique dominé par l'Etat et un système pluriel radicalement différent… Au-delà de ces critiques, plusieurs auteurs soulignent les intérêts qu'elle présente : celui de prendre en compte, dans l'analyse des politiques urbaines, les trois variables en interrelation que constituent les dynamiques

[298] Novarina G., 1998, *op. cit.*
[299] Le Galès P., 2006, *op. cit.,* p314 et 317.
[300] Gaudin J-P., 1997, *Les nouvelles politiques urbaines* ; Gaudin J-P, 2007a, *Gouverner par contrat.*
[301] Le Galès P., «Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine», *Revue française de Sciences politiques,* n° 1, 1995. P59 : « Les sociétés démocratiques occidentales sont de plus en plus complexes et différenciées, ce qui rend leur gouvernement difficile. La problématique de la gouvernance est donc une problématique qui met l'accent sur les conditions rendant possible une action publique efficace qui minime effets pervers, conflits non prévus ou impuissance réelle »
[302] Fijalkow Y., 2004, *op. cit.,* p77.

économiques internationales, les systèmes institutionnels nationaux et les configurations sociopolitiques locales[303] ; celui de déplacer le regard des analystes des seules relations entre acteurs publics pour s'intéresser aux interfaces entre les collectivités locales et leur environnement en général[304]. A défaut de constituer une notion scientifique définitivement stabilisée, la gouvernance urbaine présente donc le mérite de saisir les évolutions fondamentales en cours en matière de fonctionnement et de gestion des espaces urbains.

2) Gouvernance et modes de partenariat

Les différents acteurs, publics et privés, jouant un rôle dans la planification et la gestion de la ville, interviennent sous la forme du partenariat. Les formes de ce partenariat sont multiples et varient en fonction de la nature, du rôle et du nombre des acteurs impliqués. Cependant elles constitueraient désormais l'alpha et l'oméga de la production de la ville, un passage obligé et nécessaire, un « impératif » devenu structurel à l'action urbaine. Au-delà de l'aménagement urbain, on constaterait dans tous les secteurs une institutionnalisation croissante de l'action collective, accompagnant la territorialisation de la définition et du traitement des problèmes publics, et témoignant du « nouvel esprit de l'action publique moderne »[305]. Le schéma bilatéral de la régulation croisée[306] aurait donc vécu, pour laisser place à une action territoriale plus complexe, articulant des partenariats entre une pluralité de protagonistes, au-delà des seuls représentants de l'Etat et des notables locaux.

Le partenariat entre acteurs urbains se traduit sous des formes variées :

[303] Jouve B., 2003, *La gouvernance urbaine en questions*, Elsevier, p59.
[304] Baraize F., Négrier E. (dir.), 2001, *L'invention politique de l'agglomération*.
[305] Duran P., Thoenig J-Cl., 1996, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*.
[306] Grémion P., 1976, *op. cit.*

D'abord, la *planification stratégique*. Née en Amérique du Nord et amorcée en France à partir des années 1980, elle a pour objectif d'impliquer dans le processus de planification les différents types d'acteurs concernés par le développement urbain, en particulier les acteurs porteurs de ressources : élites locales, représentants d'entreprises, dirigeants d'organismes publics[307]... Cette réinvention des modalités de la planification se justifie par les mutations socioéconomiques du monde contemporain et les nouvelles conditions du gouvernement urbain qui en découlent[308]. La planification stratégique chercher à stimuler la compétitivité des territoires en modifiant la méthode de travail : ouverture du processus, pragmatisme, prospective économique, souci de l'opérationnalité des décisions…. Les expériences menées dans les années 1980 et 1990 dans la région urbaine de Hanovre, dans la région des Flandres, en Irlande du Nord ou dans l'agglomération lyonnaise constituent des exemples d'application de la planification stratégique en Europe[309].

Ce courant trouve un prolongement dans celui du *collaborative* ou *communicative planning*, théorisé en Amérique du Nord et en Europe. Ce dernier met l'accent sur l'importance des dimensions communicatives et collaboratives au sein des processus de planification[310], qui doivent aboutir à une co construction de la rationalité entre différentes catégories d'acteurs[311]. En effet, dans ce modèle, la raison scientifique n'est plus placée au-dessus de toute autre forme d'interprétation du réel : elle est une interprétation parmi d'autres, de type culturel, moral, esthétique… Selon les penseurs de la planification communicationnelle, c'est en confrontant ces différentes conceptions du monde que l'on sera à même de mieux saisir le réel dans toute sa complexité. Il faut donc développer des procédures de débat au sein du processus de planification, qui respectent les principes inspirés de la théorie communicationnelle[312] : les propositions doivent être compréhensibles, intègres, légitimes et vraies ; elles doivent être échangées dans un climat garantissant écoute, respect, égalité d'accès à l'information et pouvoir de chacun dans la prise de parole et de décision. Le *collaborative planning* promeut ainsi une conception procédurale et inclusive de la

[307] Padioleau, Demeestere, 1991, « Les démarches stratégiques de développement des villes », *Annales de la recherche urbaine*.
[308] Kunzmann K., 2004, "An Agenda for Creative Governance in City Regions", *DISP*, 158, n°3.
[309] Motte A., 2007, *La notion de planification stratégique spatialisée (Strategic Spatial Planning) en Europe (1995-2005),* Paris, PUCA.
[310] Healey P. 1997, *Collaborative Planning. Shaping Spaces in Fragmented Societies*, Mac Millan Editions.
[311] Healey P., 1993, « Planning through Debate : The Communicative Turn in Planning Theory », in Fischer F., Forester J. (dir.), *The argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham and London, Duke University Press.
[312] Habermas J., 1981, *Théorie de l'agir communicationnel*, trad. fr. 1987, rééd. Fayard, 2001 pour le t. I, Fayard, 1997 pour le t. II.

planification, qui doit entraîner d'importants changements de pratique : les planificateurs sont considérés comme des médiateurs chargés d'organiser le dialogue et la coordination des acteurs[313]. Les expériences de *consensus building* constituent un exemple d'application de la théorie communicationnelle[314].

Au-delà du renouvellement de la planification, les pratiques collaboratives prennent aujourd'hui la forme du *partenariat public privé*. Celui-ci se traduit par la mobilisation de ressources privées, notamment des grands groupes, dans la production de l'urbain[315], ce qui révèle le déploiement d'« nouvelle culture de l'action publique »[316]. L'accroissement du partenariat public privé se donne à voir dans une pluralité de secteurs de l'urbain : réalisation d'opérations d'envergure participant au rayonnement international des villes (la cité internationale de Lyon par exemple), ou encore opérations de renouvellement urbain visant à réinsérer les secteurs délaissés dans un processus marchant, et requérant pour cela la mise en œuvre de nouveaux outils financiers[317]. Il prend également la forme d'un recours croissant aux consultants intervenant dans l'élaboration, l'animation ou l'évaluation des dispositifs locaux, et diffusant ainsi certaines normes du management privé au sein des structures publiques[318]. Il se traduit enfin par le développement de la prestation de services réalisée par les associations au bénéfice des collectivités locales, collaboration parfois porteuse d'innovation[319].

---

313 Forester J., 1999, *The Deliberative Practitioner : Encouraging Participatory Planning Processes*, Cambridge, The MIT Press.

314 Innes J., Booher D.E., 1999, « Consensus Building and Complex Adaptive Systems : a Framework for Evaluating Collaborative Planning », *Journal of American Planning Association*.

315 Campagnac E. (dir.), 1992, *Les grands groupes de la construction : de nouveaux acteurs urbains ?*, Paris, Editions l'Harmattan.

316 Menez F., 2008, *Le partenariat public privé en aménagement urbain : évolution et métamorphose de la maîtrise d'ouvrage urbaine des années 1960 à nos jours, analyse à partir du cas lyonnais, thèse de doctorat en aménagement et urbanisme*, Université Lyon 2.

317 La création des SIR (sociétés d'investissement régionales) par la loi SRU, visant la mobilisation de deniers publics autour des opérations de renouvellement urbain afin de favoriser l'implication d'opérateurs privés, s'inscrit dans cette logique. Belemessous F., F. Malbosc, 2001, « De la politique de la ville au renouvellement urbain. D'un changement de mot à un changement de regard ? », *Cahiers du CRDSU*, n°31-32, p5.

318 Linossier R., 2006, *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005). Politiques - Acteurs – Territoires*, *thèse* de doctorat en aménagement et urbanisme, Université Lyon 2.

319 Warin Ph., 2004, « La gestion de proximité au regard des politiques publiques », in Jouve B., Booth Ph. (dir.), *Démocraties métropolitaines*, Montréal, Presses de l'Université du Québec ; Bourgeois C., 2001, « Les associations face aux nouvelles politiques du logement : entre instrumentalisation et innovation sociale », *Annales de la recherche urbaine*, n°89.

Ces multiples partenariats prennent la forme de *contractualisations* entre tous types d'acteurs, et particulièrement entre Etat et collectivités. La contractualisation accompagne la mise en œuvre de la décentralisation en matière de gestion territoriale ; elle facilite l'ajustement de la répartition des compétences, souvent floue, entre Etat et collectivités ou entre les collectivités elles-mêmes[320]. Elle favorise en outre la différenciation des politiques urbaines. Cependant, on constate aujourd'hui le recul ou plutôt la recomposition de ce mode de partenariat entre Etat et collectivités : la création des grandes Agences nationales, l'ANRU (agence nationale de rénovation urbaine) en tête, a en effet entraîné l'apparition d'un nouveau mode de relation entre Etat et collectivités. Dans le secteur de la politique de la ville, on est passé d'une action publique basée sur le projet et le contrat à une démarche de rénovation urbaine dont le programme et l'appel à projet constituent les instruments privilégiés[321]. La différenciation des politiques soutenue par les processus de contractualisation laisse place à une certaine standardisation des projets.

La gouvernance urbaine se manifeste donc sous plusieurs formes : planification stratégique et collaborative, partenariats publics privés, contractualisations… Ces nouvelles modalités ne sont pas figées mais évoluent sous l'effet du renouvellement progressif des pratiques publiques, comme le montre l'exemple du rapport entre collectivités et grandes Agences de l'Etat. Afin d'affiner et de particulariser les analyses comprises sous la notion très générale de « gouvernance urbaine », plusieurs auteurs mobilisent des notions connexes.

[320] Gaudin J-P. et al. (dir.), 1996, *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan ; Gaudin J-P., 2007a, *Gouverner par contrat,* Paris, Presses de Sciences Po ; Godard F., 1997, *Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*, Paris, Descartes et compagnie.

[321] Epstein R., 2008, *Gouverner à distance. La rénovation urbaine, démolition – reconstruction de l'appareil d'Etat*, thèse de doctorat en sociologie, Ecole normale supérieure de Cachan, p432.

3) Autour de la gouvernance : coalitions et régimes urbains

La notion de coalition apparaît dès les années 1960 dans la littérature nord américaine[322] : elle désigne « des alliances temporaires de caractère instrumental, entre des individus et des groupes » dont les buts sont, au départ, différents[323]. Ses membres « cherchent par une structuration du pouvoir appropriée à prédominer sur leurs adversaires de façon à obtenir des avantages plus grands que s'ils n'avaient pas fait partie de la coalition »[324]. En milieu urbain, elle se décline sous la forme de « coalitions de croissance », construites par des acteurs économiques qui vont entrer dans le jeu politique local dans le but d'influencer les règles publiques régissant le marché immobilier[325]. Cette notion, qui place les intérêts économiques au cœur du gouvernement des villes, est quelque peu tempérée par la notion de « régime urbain », qui y réhabilite la fonction régulatrice du politique.

Les auteurs nord-américains ont forgé la notion de régime urbain pour désigner le réseau d'acteurs publics et privés qui interviennent dans les décisions relatives à la gestion et au développement des villes. Cette notion permet donc de désigner les nouvelles modalités du pouvoir local spécifiquement urbain. Elle est apparue d'abord dans les travaux de Clarence Stone sur la ville d'Atlanta[326]. Dans son analyse, Stone étudie la constitution et le maintien durable d'une coalition biraciale entre une élite économique blanche et une fraction de la classe moyenne noire, dont le travail collectif se dessine à partir des années 1950, facilitant la réorganisation de l'espace urbain (construction d'un *Central Business District*, construction de logements et déplacement de populations pauvres). Stone montre que la coalition s'est maintenue, dans les années 1960, en raison de l'échec de plusieurs projets de l'élite économique, dont l'un visant à réintégrer en ville une population blanche installée en banlieue. La population noire demeurant majoritaire à Atlanta, l'élite doit poursuivre sa démarche de compromis vis-à-vis d'elle. Les années 1980 sont marquées par une politique

[322] Gamson W.G., 1962, « A Theory of Coalition Formation », *American Sociological Review*, vol. 26.
[323] Blatrix C., Deroubaix J-F., 2001, « « Paix et guerre entre les projets – Les définitions de l'axe Rhin-Rhône dans les projets de canal et de TGV », in Blatrix et al., *Evaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Ménager le territoire : mémoire des acteurs et interaction des projets*, Rapport INRETS n°241, p185.
[324] Lemieux V., 1997, « Réseaux et coalitions », *L'Année sociologique*, volume 47, n°1, p15.
[325] Le Galès P., 1995, *op. cit.*
[326] Clarence Stone, 1989, *Regime Politics, Governing Atlanta, 1946-1988*, University Press of Kansas, 314p. Clarence Stone, 1993, "Urban Regimes and the Capacity to Govern : a Political Economy Approach", *Journal of Urban Affairs*, 15, 1, JAI Press, pp1-28.

d'attractivité économique (activités, infrastructures) soutenue par le maire noir de la ville, qui n'est pas accompagnée de mesures sociales et provoque un accroissement des inégalités.

Dans le contexte économique difficile des années 1980, plusieurs auteurs américains s'intéressent aux thèmes du pouvoir local et des réseaux d'acteurs urbains[327], avec pour question centrale celle de « la place et du rôle du politique et des politiques publique dans une société où l'économie est dominée par les intérêts privés et régulée par le marché »[328]. La problématique n'est plus celle de la meilleure ergonomie à donner aux institutions locales, traitée par les théoriciens du *Public Choice* et du régionalisme, mais celle de l'utilité et de la capacité d'intervention des autorités politiques dans un contexte économique nouveau. La prise de conscience de la dépendance économique des villes amène à théoriser sur leur marge d'action dans un contexte néolibéral à la fois soutenu et traité par le « retour du politique »[329].

Les analyses en termes de régime et de coalition mettent l'accent sur les dynamiques de coordination qui se forment entre un nombre restreint d'individus et de groupes partageant certains intérêts communs, afin de « pousser à la croissance »[330]. Il s'agit donc d'une analyse qui, au sein du vaste champ couvert par la notion de gouvernance urbaine, ressert la focale sur les stratégies de coordination et d'action entre un nombre limité de dirigeants et de groupes liés par un compromis et/ou partageant un certain nombre d'objectifs communs en matière de développement urbain.

Plusieurs chercheurs n'hésitent pas à transposer ces notions dans le contexte des villes européennes afin d'étudier les configurations d'acteurs qui se construisent à travers les processus de planification et de développement urbain : Rémi Dormois mobilise la littérature relative aux régimes urbains et aux coalitions d'acteurs pour décrypter la mise en place d'un système stable de gestion urbaine dans les agglomérations de Nantes et Rennes entre les années 1970 et 2000 : il met en avant l'ensemble des règles procédurales (relevant de l'organisation des processus politico administratifs) et substantielles (relevant du contenu de ces processus) qui permettent la stabilisation des mécanismes d'échange de ressources, le

[327] Peterson P.E., 1981, *City Limits*, Chicago, The University of Chicago Press.
[328] Nevers J-Y., 1994, « Le concept de *urban régime* et les nouvelles formes de gouvernance urbaine », Séminaire Politiques publiques et négociation, Maison de la Recherche – Université Toulouse le Mirail, p4.
[329] Jobert B., 1994, *op. cit.*
[330] Le Galès P., D. Lorrain, 2003, « Gouverner les très grandes métropoles ? », *Revue française d'administration publique*, 2003/3, n°107, p310.

partage de bénéfices tiré de l'action collective[331]…

Pourtant, d'autres invitent à ne pas mobiliser les notions de « régime urbain » ou de « coalition » dans des analyses de cas axées sur des villes européennes. Le Galès souligne ainsi les différences structurelles qui les éloignent des configurations d'acteurs caractérisant les villes nord américaines : les intérêts économiques y sont moins structurés et moins impliqués dans les réseaux de politique locale, l'Etat y joue un rôle plus important, les villes connaissent une moindre dépendance à la fiscalité locale[332]... Il s'agit donc de réfléchir au caractère transposable de notions forgées spécifiquement pour décrire et analyser des contextes urbains nord américains, qui imposent des conditions bien spécifiques à la constitution de réseaux d'acteurs poursuivant des objectifs communs.

Les notions de régime urbain et de coalitions décrivent donc une forme spécifique de gouvernance : la collaboration, stable dans le temps, entre un petit nombre d'acteurs mus par des objectifs communs ou convergents. Elles ont en commun le problème de la coordination dans des contextes d'incertitude et de compétition urbaine.

Le détour par ces notions nous a permis de voir comment la littérature en sciences humaines et sociales tente de saisir et d'analyser les phénomènes décrits plus haut : la diversification des sociétés urbaines, la multiplication des acteurs intervenant dans le champ de l'urbain, les nouveaux modes d'action sur la ville qui sont inventés dans ce contexte… L'une des questions communes qui lie les différentes approches présentées est celle de la coordination des acteurs et de leurs interventions (démarches de planification, projets, opérations…). Il s'agit en effet d'une problématique fondamentale dans le contexte que nous avons décrit : comment ces intervenants s'ajustent-ils les uns aux autres ? Comment se régule un système urbain dans lequel interviennent des acteurs aux intérêts contrastés, voire antagonistes ? Quels sont aujourd'hui les succès et les échecs de leurs tentatives de régulation ?

---

[331] Dormois R., 2006, « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », *Revue française de science politique*, 2006/5, volume 56, p846.
[332] Le Galès P., 1995, *op. cit.*

4) Le défi de la coordination

Au-delà du constat du foisonnement des acteurs et de la complexité du système qui les relie, plusieurs auteurs soulignent leurs conséquences sur l'action urbaine : celle d'un risque permanent de décalage des objectifs et des moyens, d'incohérence entre les actions de ces différents protagonistes.

En effet, le passage d'un mode de gouvernement hiérarchique, dont l'application s'assouplissait au travers d'une régulation croisée entre représentants de l'Etat et notables locaux, à un système multiple d'acteurs liés par des relations horizontales et contractuelles, implique une complexité globale accrue de l'action urbaine. Comment s'assurer de l'existence d'une ligne directrice commune à l'ensemble des initiatives territoriales ? Au-delà des prescriptions réglementaires quant à la concordance des documents de planification et à la cohérence de l'action urbaine, quel ciment est susceptible de lier et d'articuler cette multiplicité d'actions sur la ville ? En effet, les idéaux portés par les lois et décrets peuvent être pragmatiquement remis en cause par des enjeux de maintien de l'emploi, de fiscalité locale…[333] toujours susceptibles de l'emporter dans les stratégies territoriales. Ils ne sont absolument pas garantis *a priori* par leur intégration supposée chez les acteurs de l'urbain, mais sans cesse soumis à l'épreuve, à travers la gestion quotidienne des territoires.

Le thème de la coordination constitue ainsi un enjeu crucial de l'action urbaine contemporaine et de l'analyse portant sur cette action[334]. Belley et Divay résument l'enjeu comme suit :

> « Comment, dans un contexte local donné (délimité dans l'espace et plus ou moins distinct au plan socioéconomique) parvenir à coordonner, c'est-à-dire à construire et à mettre en œuvre de façon cohérente pour atteindre certaines fins, la coopération entre de nombreux acteurs individuels et collectifs (publics, privés et communautaires) animés (motivés) par des intérêts plus ou moins contradictoires ? »[335].

---

[333] Durand, Weil, 1997, « Gérer l'agglomération », in Dubois-Taine et Chalas (dir.), *La ville émergente*.

[334] « Face à la multiplication des lieux de pouvoir, les logiques de mise en cohérence prennent une place sans cesse croissante » (…). « Cette multiplication des territoires d'action et des dispositifs de coordination est au centre de l'analyse de l'action publique contemporaine ». Dubois J., 2009, *op. cit.* p11-12).

[335] Belley S., G. Divay, « Le management de la complexité urbaine : la coordination entre coopération et compétition », in *Télescope*, *Revue d'analyse comparée en administration publique*, volume 13, dossier La Gouvernance et le management des villes, p22.

C'est ce que nous allons voir maintenant, dans une partie consacrée aux différentes notions forgées pour tenter de saisir ces possibilités de coordination et de régulation.

4.1) Une analyse des processus de coordination par l'approche cognitive : la notion de référentiel

La question de la coordination d'acteurs segmentés renvoie à la notion de référentiel forgée par Jobert et Muller dans les années 1980 à travers leur analyse de « l'Etat en action »[336]. Constatant la sectorisation accrue de la société en général et de l'action publique en particulier, ces chercheurs s'interrogent sur la possibilité de conduire une action collective à peu près stabilisée. Comment gouverner alors que l'action publique mobilise une pluralité d'acteurs spécifiques, qui loin d'être des exécutants neutres des règles réglementaires sont sans cesse pris dans des logiques sectorielles ou d'intérêt spécifiques, et qui menacent à tout moment de susciter un blocage et des incohérences dans le processus décisionnel ?

La thèse des deux auteurs mentionne le rôle d'un référentiel global d'action publique, corpus de valeurs centrales qui « définit une image commune de l'évolution de la société » par rapport à laquelle chacun est amené à se positionner[337]. Ce référentiel global articulerait les référentiels sectoriels rattachés aux différents secteurs d'activité qui structurent la société française. Il constitue en quelque sorte le lien qui assure le minimum de cohésion, entre les protagonistes de l'action publique, indispensable pour gouverner et administrer la société française. Selon ce schéma d'analyse, la cohérence de l'intervention des multiples protagonistes de l'action publique ne s'obtient pas sous l'effet de la contrainte, mais plutôt à travers un jeu sur les représentations : les acteurs intègrent un certain nombre de valeurs communes qui les amènent à agir dans la même direction.

La notion de référentiel est ainsi avancée pour mettre en avant les processus cognitifs et normatifs de coordination entre les protagonistes de l'action publique. Selon nous, cet angle d'analyse ne permet de saisir que partiellement les enjeux de coordination entre acteurs de l'urbain. En effet, en matière de gestion et de développement de la ville, les objectifs de coordination et de cohérence mis en exergue par les grandes lois nationales sont particulièrement complexes à décliner, du fait de deux facteurs principaux : l'écheveau complexe d'acteurs publics et privés intervenant dans la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise

[336] Jobert B., P. Muller, 1987, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.
[337] *Ibid*., p48.

d'œuvre de ces politiques et de ces projets ; la superposition de politiques urbaines (politiques régionales, Directives territoriales d'aménagement, Interscot, SCOT, Schémas de secteurs, PLU intercommunaux et communaux…), de projets et d'opérations, de stratégies patrimoniales des institutions et des entreprises… – tous éléments déployés à de multiples échelles et selon des temporalités spécifiques.

Dans ce contexte, l'angle d'analyse cognitif et normatif nous semble à même de saisir une portion seulement des défis qui se posent à la coordination en matière d'action urbaine. Des facteurs d'autre nature (organisationnelle, stratégique, etc.) nous semblent entrer en ligne de compte, de manière importante, dans les enjeux de coordination des acteurs de la ville. De plus, certains soulignent la difficulté à appliquer la théorie du référentiel, élaborée pour l'analyse de politiques sectorielles, à l'étude des politiques territoriales[338]. C'est la raison pour laquelle l'approche de la gouvernance urbaine, plaçant au cœur de la réflexion les processus d'articulation entre les acteurs au sein de dispositifs locaux complexes, nous semble plus adaptée pour approfondir les enjeux de coordination.

4.2) Une analyse des processus de coordination par les dispositifs territoriaux

Alors que la notion de référentiel répond à une approche cognitive et normative, l'enjeu de la coordination des acteurs de l'urbain peut être analysé sous l'angle de la gouvernance urbaine. Il s'agit alors de porter attention aux dispositifs de coordination mis en place, à leur organisation et leur fonctionnement, à la manière dont les acteurs les mobilisent et s'y investissent. En ce qui concerne notre champ de recherche, il s'agit de se pencher sur les dispositifs de dialogue et de concertation mis en place à l'échelle des différents territoires dans le but d'articuler les choix de planification et d'aménagement.

[338] Paulhiac F., 2002, *Le rôle des références patrimoniales dans la construction des politiques urbaines à Bordeaux et Montréal*, Thèse de doctorat en Aménagement de l'espace et Urbanisme de l'Université de Bordeaux III et en Études urbaines de l'INRS-UCS et l'UQAM, p58 ; Paulhiac F., 2008b, « La cohérence urbanisme – transports à l'épreuve des impensés du débat public », Paulhiac F., Y. Chalas (dir.), *La Mobilité qui fait la ville, Actes des 3e rencontres internationales en Urbanisme de l'Institut d'Urbanisme de Grenoble*, CERTU, p251.

Plusieurs auteurs soulignent la multiplication de ces nouvelles scènes de coordination, dotées de statuts variés et organisées aux différentes échelles de l'action urbaine : associations créant des réseaux d'échange au-delà des divisions territoriales, administratives et sectorielles[339] ; scènes de planification tentant de dépasser les divisions territoriales et politiques pour tenter d'instaurer des lignes communes sur les choix d'aménagement, comme les démarches Interscot[340]… D'autres soulignent l'importance des processus de coordination qui se jouent « en off », à travers des réseaux informels plutôt qu'au sein de dispositifs institués[341].

L'angle d'analyse axé sur ces dispositifs et leur fonctionnement, complémentaire à l'approche cognitive, s'intéresse autant aux modalités d'organisation de ces dispositifs, à la manière dont les acteurs s'y impliquent et y tiennent leur rôle, qu'à celle dont les idées y circulent - dans l'hypothèse que ces dispositifs favorisent le partage de valeurs et d'objectifs entre les acteurs, dont l'effort de coordination jugé si crucial aujourd'hui.

La réponse apportée par cette approche à la question de la coordination (la mise en place croissante de ces dispositifs accroît-elle effectivement l'effort de coordination ?) n'est pas toujours positive. Plusieurs auteurs soulignent le fait que l'apposition de ces dispositifs aux scènes, déjà multiples, de planification et de gestion ajoute encore un degré de complexité à l'action urbaine. Alors qu'ils sont censés redonner une cohérence globale à l'intervention territoriale, ils alimenteraient au contraire la confusion :

> « Les efforts de l'État en vue d'apporter davantage de cohésion et de capacité stratégique au gouvernement local débouchent souvent sur le désordre le plus complet. Les collectivités territoriales et leurs administrations ne cessent d'élaborer de nouvelles approches et de nouveaux programmes afin de coordonner des politiques publiques fragmentées »[342].

---

339 Boino P., 2002, *Les associations : dispositif organisationnel de la métropolisation*, voir http: / / www.millenaire3.com / contenus / textes / boino.pdf.

340 Desjardins X., 2007, *Gouverner la ville diffuse. La planification territoriale à l'épreuve*, Thèse de doctorat.

341 Jeannot, Margail, 1998, « Le porter à connaissance stratégique. Dire de l'Etat et coordination de l'action publique dans l'aire métropolitaine marseillaise », *Annales de la recherche urbaine*, n°80-81.

342 Le Galès P., 2006, « Les deux moteurs de la décentralisation. Concurrences politiques et restructuration de l'Etat jacobin », in P.D. Culpepper, P.A. Hall, B. Palier, *La France en mutation (1980-2005),* Presses de Sciences Po, p319.

Pour Jérôme Dubois, les efforts de coordination, rendus obligatoires par la multiplication des lieux de pouvoir et la territorialisation des politiques locales, sont présentés comme contre productifs et chronophages :

> « L'aménagement, en partant du local, contribue à brouiller la construction d'une vision territoriale partagée et à favoriser, par l'empilement des intervenants et des financements, une certaine forme d'irresponsabilité (…). L'émiettement des pouvoirs rend impossible toute forme de débat social sur l'avenir. Dans un tel système, la plus grande partie des énergies passe dans la mise en cohérence technique des initiatives et oublie l'essentiel, c'est-à-dire les enjeux de l'aménagement durable du territoire français et européen »[343].

Les efforts de coordination de l'action locale et urbaine en particulier aboutiraient donc au paradoxe de renforcer la confusion. Dans ce contexte, plusieurs auteurs posent frontalement la question de la possibilité de gouverner les territoires urbains. Deux lectures des processus en cours se détachent : l'une reconnaît dans les jeux d'acteurs de l'urbain et leurs essais de coordination un processus, certes chaotique mais largement engagé, de construction d'une action collective urbaine ; l'autre annonce à l'inverse une impuissance généralisée à gouverner les villes, dont le développement serait essentiellement mu par un ensemble anarchique, désordonné, d'actions isolées.

[343] Dubois J., 2009, *op. cit.,* p15 et 18.

III. L'intervention sur la ville : action collective ou fragmentée ?

1) La notion d'action collective urbaine ou de ville comme acteur collectif

La notion de ville comme acteur collectif est abordée par Le Galès dans un ouvrage paru en 2003. Les villes européennes constituent selon lui des « acteurs collectifs en devenir » bénéficiant d'un « intermède historique de confusion et d'interdépendance des pouvoirs »[344]. Les villes seraient engagées dans un processus d'autonomisation et de montée en puissance politique, permis notamment par l'effacement (relatif) des Etats en matière de gestion territoriale. Ce renforcement de l'échelon métropolitain serait soutenu par la stabilité du système urbain européen. La constitution de la ville comme acteur collectif est donc considérée ici comme un mouvement en cours de structuration, en réponse à une opportunité historique nouvelle. Les politiques publiques stimulent ce mouvement d'autonomisation des métropoles : en témoigne par exemple la procédure d'appel à coopération métropolitaine lancée par la DATAR en 2004[345]. La capacité des villes d'un même système à fonctionner en réseau et à se projeter en commun est posée comme condition à l'octroi de financements de l'Etat pour le développement des territoires locaux. Par ce biais, l'Etat encourage et encadre la constitution d'une action collective métropolitaine.

La notion d'action collective renvoie à celle de « capacité politique »[346] évoquée par Dormois à propos des villes, s'inscrivant dans la théorie des régimes urbains : il entend par là

> « la capacité à prendre des décisions et à mobiliser les ressources pour permettre leur mise en œuvre. La capacité politique renvoie donc, d'une part, à la détermination d'une direction politique et, d'autre part, à la mise en place de mécanismes d'intégration pour maintenir une action conjointe qui s'inscrive dans la direction fixée »[347].

---

344 Le Galès P., 2003, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences-Po, p24.

345 Mévellec A., N. Douay, 2007, « De la coopération intercommunale à la coopération métropolitaine : changement de paradigme dans l'aménagement du territoire à la française », in Collin J-P., M. Robertson (dir.), 2007, *Gouverner les métropoles, enjeux et portraits des expériences sur quatre continents*, Presses Universitaires de Laval

346 Sellers (J.), 2001, *Governing from Below. Urban Politics and Post-Industrial Economy*, Cambridge, Cambridge University Press,

347 Dormois R., 2006, *op. cit*., p837.

En termes de planification et de gestion de la ville, la notion de « projet urbain » exprime également cette idée de construction d'une action collective articulée autour d'objectifs partagés, diffusés à l'aide de procédures permettant la participation d'un grand nombre d'acteurs. Si la notion met l'action sur la pluralisation du processus de production urbaine au-delà des sphères technique et politique classiques, l'examen des projets urbains concrets donne toutefois à voir un processus d'ouverture sélectif, essentiellement axé sur les acteurs porteurs de ressource pour l'action[348], se rapprochant en cela de la logique de la planification stratégique.

En réponse à cette approche « optimiste », une autre tendance vise au contraire à mettre en exergue les fragmentations persistantes sous les efforts de coordination, pour conclure à l' « ingouvernabilité » des métropoles contemporaines.

2) La fragmentation l'emporte-t-elle sur les efforts de coordination?

En réponse à la théorie selon laquelle les villes seraient gouvernées par des systèmes d'acteurs coordonnés, évoluant en direction d'objectifs partagés, mus par des orientations communes, plusieurs auteurs mettent au contraire l'accent sur la préséance des intérêts individuels, des actions isolées et non coordonnées dans l'évolution des villes contemporaines. Les démarches de coordination ne seraient pas suffisamment puissantes pour intégrer véritablement la somme des acteurs et des intérêts dans une seule et même démarche d'intervention.

2.1) Une ingouvernabilité des métropoles contemporaines ?

La notion de « gouvernabilité » est abordée avec scepticisme par Jouve et Lefèvre dans leur ouvrage *Métropoles ingouvernables* dont le titre fait référence à un ouvrage de Yates[349]. Pour les auteurs, la constitution des villes comme acteurs collectifs suppose leur « montée en puissance politique ». Cela signifie qu'elles sont « capables de développer des stratégies propres dans une relative autonomie par rapport aux autres institutions politiques »[350]. Au-delà

[348] Pinson G., 2009, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, p380-382.
[349] Douglas Yates, *The ungovernable City : The Politics of Urban Problems and Policy Making*, Cambridge, The MIT Presse.
[350] Lefèvre Ch., Jouve B. (dir.), 2002, *Métropoles ingouvernables : Les villes européennes entre*

de la gouvernance urbaine, qui suppose simplement la mise en place de procédures de coordination, l'action collective urbaine suppose qu'une véritable coopération, un accord de fond sur les objectifs de gestion du territoire se nouent entre les acteurs impliqués[351]. Or, les auteurs considèrent que cette hypothèse est encore incertaine, dans la mesure où la majorité des métropoles se caractérisent plutôt par leur fragmentation, l'éclatement des objectifs et des intérêts, le pluralisme des identités, qui rendent problématiques la possibilité d'une action collective véritablement structurée. Ces auteurs présentent donc l'action collective urbaine comme un lointain défi plutôt que comme une réalité déjà advenue ou même amorcée. C'est en cela qu'ils posent la question de la gouvernabilité des métropoles, jugée « improbable ou partielle ».

Les résultats d'une analyse comparative menée par Savitch et Clayton Thomas entre treize villes nord-américaines, mettent également en question la possibilité de gouverner des territoires caractérisés par une forte fragmentation. Leur thèse est elle d'une crise de la gouvernabilité du fait de l'évolution des villes nord-américaines vers l'hyperpluralisme[352]. La dépendance accrue des entreprises locales vis-à-vis de capitaux extérieurs, l'apparition de nouveaux acteurs se détachant des instances traditionnelles de représentation des intérêts économiques, la spécification des demandes sociales formulées à l'égard du politique (notamment dans un sens communautaire), la diversification des intérêts des entrepreneurs locaux sont autant de facteurs qui, pour les deux auteurs, conduisent à une crise de gouvernabilité et à l'impossibilité de coalitions public – privé efficaces.

Plusieurs auteurs, reprenant ce questionnement sur la réalité d'une action collective urbaine, tentent de le développer à partir d'analyses monographiques, concernant le système urbain canadien par exemple. Boudreau et al. constatent que si à Toronto les élites économiques, organisées, ont pu conduire un projet urbain unifié constituant la région torontoise comme un véritable espace politique, il n'en va pas de même à Montréal où les conflits entre communes (ville centre / banlieues, moyennes / grandes villes) sur la question du financement des services empêche encore la constitution d'une réelle action collective métropolitaine[353].

globalisation et décentralisation, Paris, Elsevier, p4.

[351] Cela renvoie à la distinction proposée par Kaufmann et al. entre deux notions : la coordination, qui désigne les procédures d'articulation des acteurs ; et la cohérence, qui suppose une adéquation entre les objectifs poursuivis par les acteurs. Voir Kaufmann V. et al. (2003), *Coordonner transport et urbanisme*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires reomandes.

[352] Savitch H., J. Clayton Thomas, 1991, *Big City Politics in Transition*, London, Sage.

[353] Boudreau J-A., P. Hamel, B. Jouve, R. Keil, 2007, « Construire les espaces politiques métropolitains. Etude comparative des stratégies de Toronto et de Montréal », in J-P. Collin, M. Robertson (dir.), 2007, *Gouverner les métropoles, enjeux et portraits des expériences sur quatre*

L'action collective urbaine est donc analysée tantôt comme une illusion, un objectif empêché par l'éclatement des intérêts au sein des villes contemporaines ; tantôt comme une tentative toujours inachevée.

D'autres auteurs, porteurs d'une vision plus optimiste de l'action collective urbaine, répondent à ces recherches : présupposer l' « ingouvernabilité » d'un territoire, c'est selon eux poser un regard normatif et non réaliste sur l'action collective urbaine[354].

2.2) Sortir d'un regard normatif pour apprécier l'action collective dans toute son imperfection

La notion d'ingouvernabilité est questionnée par Philippe Estèbe et Patrick Le Galès, dans un article consacré à la métropole parisienne :

> « La question nous semble mal posée et n'a de sens que si l'on détermine très précisément un monde idéal de gouvernement cohérent. Il y a donc une certaine naïveté fonctionnaliste à reprendre infiniment ce thème de l'ingouvernabilité. L'action d'un gouvernement est toujours partielle et souvent discontinue. Des segments, des territoires sont gouvernés à certains moments par des institutions, des processus, des acteurs, des réseaux qu'il reste à déterminer et dont l'agrégation est toujours un peu fragile au-delà des apparences des institutions »[355].

La notion de gouvernabilité est soupçonnée de comprendre une définition préétablie de ce que recouvre exactement la capacité à gouverner un territoire. Cette critique rappelle celle de Bruno Jobert à l'égard de la supposée « crise » des démocraties contemporaines, l'auteur estimant que l'on abuse de cette rhétorique. Les gouvernements maintiennent globalement leurs formes d'organisation malgré les turbulences, ce qui doit amener à expliquer non les tendances à la crise, mais la manière dont les Etats ont réussi à les conjurer, donc leur capacité d'apprentissage[356]. Ici, le raisonnement est proche : la gouvernabilité des métropoles est

continents, Presses Universitaires de Laval, p151.

354 C'est encore, selon certains, justifier l'option conservatrice de la réduction des ressources et des dépenses de l'Etat. La notion d'ingouvernabilité est donc critiquée également pour sa dimension idéologique. Voir Offe C., 1985, *Disorganized Capitalism : Contemporary Transformations of Work and Politi*cs, Cambridge, MIT Press.

355 Estèbe Ph., P. Le Galès, 2003, « La métropole parisienne : à la recherche du pilote ? », *Revue française d'administration publique.*

356 Jobert B., 1994, *op. cit.*

problématique, pose des défis aux acteurs qui inventent sans cesse, et souvent en les bricolant, de nouveaux dispositifs d'action pour y répondre. La gouvernabilité devrait donc plutôt être considérée comme un enjeu permanent pour les acteurs de l'urbain, à partir duquel ils déploient leurs stratégies, plutôt que comme un donné qui servirait à catégoriser les métropoles *a priori*, selon des critères arrêtés (la fragmentation des intérêts, la dépendance des acteurs…).

Le Galès et Lorrain réagissent encore à la notion d'ingouvernabilité en soulignant les visions « catastrophistes à court terme » qu'elle révélerait : ces auteurs invitent à considérer les démarches de gouvernance comme elles sont, à savoir discontinues et inconstantes. Il importe de ne pas se rendre aveugles à ces démarches en les présupposant linéaires et exemplaires mais bien de les prendre en compte dans toute leur imperfection :

> « L'histoire nous a montré que, dans la plupart des cas, les images de chaos urbain dissimulaient souvent la formation de modes de gouvernements, de gouvernance, d'intégration de l'action collective entre différents acteurs pour répondre à des problèmes. Ces modes ne sont pas parfaits et sont loin de répondre aux critères idéaux, mais il ne faut pas les négliger sous prétexte que leurs effets ne sont pas à la hauteur d'un jugement normatif »[357].

Pour ces auteurs, le renforcement et l'accélération du phénomène de métropolisation, à savoir l'afflux massif d'activités et d'hommes dans les villes, est rendu possible parce que « des mécanismes de coordination, des processus de gouvernance se trouvent à l'œuvre. Ils ne correspondent peut-être pas à ceux auxquels les observateurs pensent spontanément mais ils existent »[358]. C'est cette conviction qui pousse ces auteurs à s'intéresser aux formes de coordination dans l'action collective, au fonctionnement concret des villes et de leurs modes de gouvernement.

[357] Le Galès P., D. Lorrain, 2003, « Gouverner les très grandes métropoles », *Revue Française d'administration publique*, 107, décembre 2003, p307.
[358] *Ibid*., p313.

Ce débat invite à la prudence vis-à-vis de la notion d' « ingouvernabilité » des territoires urbains, ou à l'inverse de l'idée de métropole constituée comme un véritable « acteur collectif » : les métropoles contemporaines font plutôt figure de collectifs d'acteurs en cours de construction, d'ajustement, et dont les contours ne sont jamais complètement arrêtés. L'idée d'une construction progressive, évolutive, parfois heurtée de l'action collective urbaine nous semble caractériser plus justement les processus en cours. Ces qualificatifs conviennent aussi pour caractériser la mise en œuvre des démarches participatives dans les territoires, que nous allons aborder maintenant.

IV. Le rôle des instances participatives dans l'effort de coordination des actions urbaines

Les parties précédentes montrent bien que la gestion contemporaine des territoires urbains appelle différentes interprétations : si tout le monde s'accorde sur la transformation générale des conditions de cette gestion (passage au mode de la « gouvernance », caractérisé par la multiplication des partenaires, le morcellement des ressources et des pouvoirs, la dimension horizontale des échanges), un débat se développe entre tenants d'une action collective urbaine en construction, où les pratiques de partenariat et de coordination permettent de gérer l'éclatement des acteurs ; et tenants de la crise de la gestion urbaine, pour qui la fragmentation des acteurs et des ressources l'emporte sur la capacité à se coordonner.

Qu'en est-il de la perception du rôle des instances participatives dans ce débat ? Renforcent-elles la dimension « collective » de l'action urbaine, en y intégrant les groupes issus de la société civile organisée et les citoyens ? Permettent-elles de donner davantage de cohérence à la gestion urbaine, en constituant un levier supplémentaire de coordination entre acteurs ? Ou au contraire ajoutent-elles un degré de complexité supplémentaire en diluant davantage les lieux de débat et en éclatant un peu plus le système d'action ?

1) Les instances participatives : des lieux de coordination et de mise en cohérence de l'action urbaine ?

La question du lien entre multiplication de dispositifs participatifs et gain de cohérence de l'action publique commence à intéresser plusieurs chercheurs en études urbaines notamment[359], mais elle demeure encore peu investiguée dans la littérature.

En faveur d'un lien positif entre participation et cohérence de l'action, un premier argument tient au rôle de facteur d'acculturation que jouerait le débat. Dans le contexte d'incertitude qui caractérise les métropoles contemporaines, les acteurs doivent procéder à des apprentissages constants qui leur permettent d'adapter et de réajuster en permanence leurs actions. Bourdin souligne ainsi que la construction de l'action collective ne peut se faire sans une dynamique d'apprentissage collectif[360]. Or, ces apprentissages ne se font pas spontanément mais doivent être recherchés, produits par les acteurs. Les instances participatives peuvent être vues comme des éléments de réponse sur ce point. En mobilisant des techniciens et agents administratifs venant expliquer projets et procédures, en favorisant les séances d'information et la circulation d'outils pédagogiques, en permettant l'expression de points de vue contradictoires sur un même objet, la participation est susceptible de générer des processus d'apprentissage collectif et de socialisation. Ceux-ci peuvent aboutir au partage d'un langage commun entre différentes catégories d'acteurs, et à la production d'une conception enrichie de ce que peuvent être la ville et son développement. La participation peut ainsi être vue comme l'un des lieux où se construit un socle, une culture commune des objectifs et des contraintes du développement urbain. Elle permettrait de dépasser l'hétérogénéité des intérêts et des valeurs caractéristique des sociétés contemporaines :

> « La participation de la société civile aux processus de gouvernance ou d'aménagement des territoires serait (…) un moyen de donner corps et cohérence à une société fragmentée et dispersée, tiraillée entre de multiples enjeux que l'autorité politique ou administrative ne peut ordonner et hiérarchiser. La participation de la société civile à l'avenir des territoires apparaît alors comme un palliatif aux difficultés maintes fois dénoncées de l'autorité politique ou administrative »[361].

[359] Gauthier M., M. Gariépy, M-O. Trépanier, 2008, *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p9.
[360] Bourdin A., 2005, *op. cit.,* p188.
[361]Raymond R., 2009, « La société civile : ce « nouvel » acteur de l'aménagement des territoires »,

Le gain de cohérence apporté par le débat public peut également être considéré à un autre niveau de la production de l'action publique : à savoir celui de l'élaboration des politiques territoriales. Prenant le cas des Plans de déplacements urbains (PDU) dans trois agglomérations françaises (Grenoble, Lille et Lyon), Florence Paulhiac interroge la capacité du débat à générer de la cohérence à la fois à l'intérieur de la politique (entre plusieurs objectifs, entre objectifs et moyens…), mais également entre plan de déplacements et autres politiques urbaines (urbanisme, habitat…)[362]. L'auteur conclue positivement en soulignant que sur ces deux points, le débat public peut constituer un facteur de mise en cohérence de l'action publique : en effet à Grenoble, l'intégration de l'expertise contradictoire portée par les associations a permis de prendre en compte la multiplicité des problématiques soulevées par la politique de déplacements, et ainsi d'enrichir le plan. Par ailleurs, le débat a produit, au-delà du seul processus d'élaboration du PDU, des échanges entre techniciens des sphères transports et urbanisme permettant la coordination accrue de différentes politiques urbaines. La participation peut donc être interprétée comme un outil pertinent de mise en cohérence à la fois interne et externe d'une politique urbaine.

Mario Gauthier remarque un type d'impact similaire, relativement à la consultation qui a accompagné l'élaboration du plan d'urbanisme de la Ville de Montréal en 2004 : il souligne en effet que le débat a généré des « demandes de cohérence accrue entre les actions de l'administration », et a soulevé à de multiples reprises les enjeux de mise en œuvre des principes du plan, peu précisés à cette étape[363]. Il s'agit là d'un simple appel à cohérence. Cependant, l'auteur met également en lumière l'effet du débat en matière de mise en cohérence effective des pratiques d'urbanisme. Il montre que la consultation a légitimé la modification substantielle du Document complémentaire au plan d'urbanisme par la Mairie centrale, dans le sens d'un « encadrement de la réglementation d'urbanisme dans les arrondissements au regard des grandes orientations du plan »[364]. Il s'agit là d'un effet de cohérence interscalaire du débat public sur le plan d'urbanisme, identifié par certains auteurs comme étant l'un des leviers de l'inflexion des politiques territoriales vers un développement urbain plus durable[365].

L'Information géographique, 2009/2 (Volume 73), p22.

[362] Paulhiac F., 2008a, « Débat public et Plan de déplacements urbains en France », in Gauthier M., M. Gariépy, M-O. Trépanier (dir.), *op. cit*. Voir notamment p158.

[363] Gauthier M., 2008, « Développement urbain durable, débat public et urbanisme à Montréal », in Gauthier M., M. Gariépy, M-O. Trépanier (dir.), *op. cit.*, p194.

[364] *Ibid..,* p191.

[365] Gauthier M., F. Paulhiac, 2008, *op. cit.*

Pourtant, l'effet de mise en cohérence du débat sur l'action publique ne semble pas être systématique, et Florence Paulhiac, qui on l'a vu soulignait les potentialités de la participation en la matière, en relève aussi les limites dans certains contextes. Prenant l'exemple de la Commission Nicollet sur l'amélioration des conditions de mobilité entre rive sud et l'île de Montréal, elle s'interroge sur la capacité de mise en cohérence que générerait le débat en s'intéressant à la dimension *cognitive* de la politique de déplacements. Elle part de l'hypothèse selon laquelle la mise en cohérence des politiques urbaines – en l'occurrence de transport et d'urbanisme – serait permise par la convergence des référentiels sous-tendant ces politiques[366]. A partir de ce présupposé, elle questionne la capacité du débat public à construire un référentiel d'action à même de promouvoir une meilleure articulation entre urbanisme et transports. L'auteur souligne le caractère peu innovant des références promues à travers le débat. Celles-ci constituent en effet une forme de reprise du référentiel techniciste selon lequel la construction de nouvelles infrastructures de transport accroît la mobilité du mode concerné. Le débat ne remet aucunement en cause cette analyse mécanique, mais le transfère simplement de la voiture individuelle aux transports collectifs. Par ailleurs, le débat ne propose aucune solution pratique, opérationnelle, susceptible de soutenir l'objectif de cohérence entre urbanisme et transports, et laisse dans l'ombre un ensemble de problématiques pourtant cruciales dans la réflexion relative à ces enjeux de cohérence (l'accessibilité sociale aux transports, le financement des projets, la planification urbaine…). L'article conclut donc à la capacité limitée du débat public à produire des ressources cognitives à même de promouvoir la cohérence entre urbanisme et transports, dans le cas spécifique de la commission Nicollet à Montréal, tout en soulignant que le champ de recherche reste ouvert sur la question.

Ce questionnement reste donc à approfondir. Le faible nombre de recherches portant spécifiquement sur cet aspect empêche de tirer des conclusions définitives sur ce point. On voit qu'un même auteur, analysant des dimensions différentes des politiques de déplacement, arrive à des conclusions différentes d'une étude à l'autre. Au vu des résultats actuels de la recherche, il semblerait que les processus participatifs parviennent à favoriser la mise en cohérence pratique des politiques urbaines (croisement de leurs objectifs, harmonisation des règlements, etc.) mais soit dans certains cas inopérante quant à la mise en cohérence de leurs fondements cognitifs.

[366] Paulhiac F., 2008b, « La cohérence urbanisme – transports à l'épreuve des impensés du débat public », Paulhiac F., Y. Chalas (dir.), *La Mobilité qui fait la ville, Actes des 3e rencontres internationales en Urbanisme de l'Institut d'Urbanisme de Grenoble*, CERTU, p247.

Une autre manière d'aborder la question porte moins sur le processus d'élaboration des politiques que sur le cadre général de cette élaboration, à savoir l'architecture institutionnelle des gouvernements locaux. De ce point de vue, une critique émerge à l'encontre de la complexification des systèmes d'action qu'entraînerait le foisonnement des instances participatives.

2) Les instances participatives : une couche supplémentaire de complexité dans le système d'action ?

On a vu plus haut que plusieurs auteurs soulignaient le caractère fragmenté des systèmes d'action contemporains. L'institutionnalisation de la participation est parfois incluse dans cette critique de l'hyper complexité des configurations politico territoriales.

Plusieurs soulignent en effet que l'institutionnalisation croissante d'instances participatives se réalise à travers une dynamique de cloisonnement et de juxtaposition des débats : chaque domaine d'action publique (environnement, santé, agriculture…) « possède ses propres scènes de débat et ses protocoles de discussion » ; les modalités d'interaction des scènes participatives entre elles et avec les arènes décisionnelles ne sont pas pensées, et encore moins opérationnalisées[367]. Nous l'avons d'ailleurs nous mêmes souligné dans le cas de la mise en place des instances participatives au niveau de l'agglomération lyonnaise : celle-ci s'est construite selon une dynamique de « morcellement scalaire et thématique, qui s'explique par l'effet conjugué de la succession de lois institutionnalisant la participation de manière segmentée, et la volonté de contrôle de chaque territoire souverain et de ses élus sur ses dispositifs participatifs »[368]. Il existe ainsi une logique de spécialisation et de fragmentation des débats, aux niveaux thématique et territorial, qui conduit à la multiplication des dispositifs et renforce le caractère difficilement lisible du système d'action local[369].

---

[367] Gaudin J-P., 2008, « Politiques publiques : dispositifs participatifs et démocratie », in Giraud O., Warin P. (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, Editions La Découverte, p276.

[368] Combe L., F. Scherrer, 2011, « Le développement urbain durable saisi par les sciences sociales : le débat public d'agglomération face à l'enjeu interscalaire du développement urbain durable », in Béal V., M. Gauhier, G. Pinson (dir.), *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Saint-Etienne, Presses de l'Université de Saint-Etienne, Collection Dynamiques Métropolitaines.

[369] Tapie-Grime M. et al., 2007, *Développement durable et démocratie participative, la dynamique performative loc*ale, Paris, Editions PUCA, p150 : « De tels dispositifs ajoutent à la complexité de l'administration territoriale, ce qui fait courir le risque d'une incompréhension grandissante de la part des citoyens ordinaires », participe au brouillage des responsabilités et entraine le risque d'une

La mise en place de dispositifs participatifs aux multiples échelles de l'urbain entraîne en outre une « rivalité forte entre les territoires de la démocratie participative »[370] : une valse hésitation se constate souvent quant au choix de la ou des échelles appropriées de participation autour d'une problématique ou d'un projet. Ce choix est d'autant plus stratégique que l'échelle de débat influence la nature des objets discutés comme le type de participation qui s'y joue. De plus, dans le cas de Montréal par exemple, la mise en place de dispositifs participatifs au sein d'une ville produite à travers la fusion d'anciennes municipalités, qui se réalise aux quatre échelles de gouvernement local (région métropolitaine, conseil d'agglomération, Ville et Arrondissements), fait que différentes cultures démocratiques s'entrechoquent et s'harmonisent difficilement : parce que des pratiques divergentes de débat existaient auparavant dans les municipalités fusionnées[371] ; ou encore parce que la réorganisation municipale et le ré échelonnement qu'elle implique au niveau participatif bousculent les projections territoriales des groupes de la société civile[372]. Le *rescaling* des pratiques participatives met donc sans cesse à l'épreuve la capacité d'adaptation des groupes et des citoyens.

Pourtant, tout en admettant la réalité de la complexité et de l'emboîtement des périmètres de participation, on peut souligner que le travail démocratique ne se trouve pas interrompu pour autant : il se joue à travers différentes démarches d'interconnexion des territoires et des dispositifs participatifs[373], expérimentant une mise en transversalité des différentes « citoyennetés emboîtées »[374] contenues dans un même territoire. Il est donc difficile de conclure que l'institutionnalisation de la participation, en reproduisant la logique de sectorisation et de fragmentation de l'action publique, constitue un obstacle à l'avènement d'une action collective urbaine. Les tentatives, encore timides certes mais amorcées, de dialogue et de transversalité entre les dispositifs indiquent que cette action collective constitue aujourd'hui l'horizon de la mise en œuvre concrète de la participation.

---

déresponsabilisation des élus.

[370] Bherer L., M. Tomas, 2009, « Les échelles de la démocratie participative : rivalités politiques et complexité municipale à Montréal et Barcelone », papier présenté au congrès de l'AFSP, Grenoble, *La démocratie locale en débats*, p17.

[371] *Ibid*., p5.

[372] Alain M., 2008, *Gouvernance infra municipale et gestion du social: analyse multi échelons de la construction politique des arrondissements montréalais*, thèse de doctorat, INRS. Les organismes communautaires, par exemple, inscrivent historiquement leur action à l'échelle des quartiers. La réforme municipale, avec l'affirmation des responsabilités de l'arrondissement, les contraint à retravailler leur stratégie à cet échelon.

[373] Combe L., F. Scherrer, 2011, *op. cit.*

[374] Gontcharoff G., 2003, « Citoyenneté emboîtées, complexité territoriale et démocratie participative », Territoires, n°434.

Ce chapitre, dans la continuité du précédent, nous a donc permis d'aborder plusieurs lignes de questionnement qui traversent le champ de recherche sur la participation et interpellent sa déclinaison en urbanisme : démocratisation versus modernisation de l'action ; analyse pragmatique du fonctionnement et des effets de la participation ; inégalités de déploiement aux différentes échelles territoriales, et angle mort du niveau métropolitain ; contribution discutée de l'institutionnalisation de dispositifs participatifs à la construction de l'action collective… La partie suivante va nous permettre de resituer notre problématique et notre démarche de recherche dans ce vaste champ.

V. Position de recherche

Nous allons maintenant expliciter notre positionnement dans le champ de recherche, les axes dans lesquels nous inscrivons notre étude des processus participatifs à Lyon et Montréal ainsi que la spécificité de notre grille d'analyse des effets. Cela nous permet de reprendre les éléments présentés en introduction de la thèse, tout en les développant. Commençons par souligner l'originalité des objets de recherche que nous avons choisis.

1) Originalité des objets de la recherche

Notre thèse propose une comparaison entre les processus participatifs mis en place dans les agglomérations de Lyon et de Montréal et leurs effets sur l'action urbaine. Pour chaque terrain, nous analysons un dispositif de concertation (l'atelier renouvellement urbain à Lyon, la Table de concertation du Mont-Royal à Montréal) et un dispositif de débat public (le Conseil de développement du Grand Lyon, l'Office de consultation publique de Montréal). Ces dispositifs traitent de différents objets : le plan de protection de mise en valeur à Montréal ; le programme de rénovation urbaine et le SCOT à Lyon. La mobilisation de plusieurs cas permet la diversification des contextes et donc l'élargissement du panorama considéré dans la relation entre participation et construction de l'action urbaine comme des choix de planification. Nous présenterons plus en détail, dans les chapitres 3 et 4, l'intérêt présenté par une démarche comparative entre ces deux contextes urbains. Soulignons

simplement ici que les deux territoires se rapprochent en ce qu'ils sont marqués par une problématique de fragmentation importante de la gestion urbaine, et se distinguent par leur culture sociopolitique et la place qu'y occupe la participation citoyenne. C'est bien là que réside l'intérêt de la comparaison, « favoris(ant) un déplacement du regard qui permet de sortir de schèmes de pensée nationaux et culturellement situés, d'opérer une rupture heuristiquement fructueuse[375] » dans l'analyse des phénomènes.

Nos objets de recherche présente plusieurs originalités : premièrement, *ils se situent à l'échelle métropolitaine.* Cette échelle de participation fait l'objet de peu d'investigations dans la littérature contemporaine. Si elle est régulièrement abordée théoriquement comme un enjeu pour le développement des instances participatives, comme nous l'avons vu au chapitre 1, peu d'études de terrain détaillent les modalités concrètes de mise en œuvre de débats à ce niveau. La proximité (commune, quartier) demeure l'échelle d'investigation privilégiée des démarches participatives. Deuxièmement, *nos objets sont des politiques urbaines*. On entend par ce terme les démarches de planification territoriale et de développement urbain qui se déploient autour d'une thématique précise et encadrent les pratiques d'urbanisme sur un territoire donné. Cet angle de recherche est original dans la mesure où beaucoup d'études s'intéressent plutôt au déploiement des débats portant sur des projets d'aménagement[376]. Enfin, nos objets constituent les pivots qui nous permettent de prendre en compte plusieurs dispositifs articulés au sein d'un *processus participatif*. Si plusieurs recherches sur la participation prennent également en compte une pluralité de scènes de débat, il est relativement rare qu'ils interrogent leur enchaînement et leurs interrelations autour d'un même objet.

Cela nous amène à considérer sous quel angle de questionnement nous abordons ces objets de recherche originaux.

[375] Bacqué M-H., 2006, « Projet urbain et débat public : la transformation de deux quartiers anciens à Paris et à Boston », communication au Congrès de l'ACFAS, Montréal.

[376] Paulhiac F., 2008a, *op. cit.,* p143 : « Il faut souligner que les travaux portant sur le rôle du débat public *(en aménagement)* abordent très peu la question de la gouvernance urbaine et de la planification territoriale à l'échelle des agglomérations. En effet, la littérature récente porte une attention toute particulière aux processus de débat public liés à des aménagements territoriaux d'envergure (…) ».

2) Positionnement dans le champ de recherche

2.1) Rappel de la problématique et inscription dans les axes de recherche présentés au fil de la revue de littérature

Pour mémoire, notre problématique est la suivante : dans quelle mesure la participation permet-elle la prise en compte, dans les politiques urbaines, des enjeux portés par le public, dans un contexte métropolitain ? Permet-elle ainsi d'influencer les choix de planification urbaine ? Permet-elle en outre une plus grande coordination dans l'élaboration de ces politiques, dans un contexte de forte fragmentation des acteurs, des échelles et des dispositifs d'action urbaine ? Quels sont les facteurs qui favorisent l'advenue de ces effets ?

Ainsi, notre recherche s'inscrit dans le *courant d'analyse qui interroge le potentiel de renouvellement de l'action publique par l'instauration de démarches participatives* (deuxième courant présenté dans la revue de littérature, chapitre 1). Il s'agit d'observer comment la production des politiques urbaines est infléchie par ces démarches, et dans quel sens. Nous portons une attention particulière à *l'analyse des modalités concrètes et des dynamiques qui sous-tendent le déroulement des débats* (troisième courant). Il s'agit d'entrer dans le détail des dispositifs pour saisir comment ils influencent la construction des politiques urbaines, en prenant en compte leurs modalités d'organisation, leur contexte d'implantation et les stratégies qui les traversent. C'est donc aussi *la question des effets des dispositifs participatifs sur l'action urbaine qui nous intéresse* (troisième courant). Parmi ces effets, nous nous intéressons notamment à la contribution des exercices participatifs à la coordination des acteurs et aux efforts de construction de l'action collective métropolitaine, présentés dans ce chapitre 2.

Notre recherche d'inscrit dans le *champ de l'urbanisme et des études urbaines*. Les apports des chercheurs de ce champ à la littérature sur la participation sont pluriels, comme le montrent Bacqué et Gauthier[377]. Une multitude de travaux ont été produits depuis une quarantaine d'années sur les rapports entre participation et urbanisme, saisi dans ses différentes déclinaisons (planification urbaine, projets d'aménagement, gestion de proximité, etc.) et ses différentes échelles de déploiement, du quartier à la métropole. Cet ensemble de travaux, certes hétéroclite, donne à voir plusieurs apports des chercheurs en urbanisme à la recherche sur la participation : approfondissement de la connaissance du fonctionnement des dispositifs ; contribution aux questionnements sur les relations entre savoirs et pouvoirs, dimensions technique et politique de l'action publique ; analyse et évaluation de différents effets de la participation sur les choix d'urbanisme, ses mondes professionnels, l'implication des habitants ou encore l'action collective urbaine. Notre recherche a pour objectif de contribuer à ce corpus de travaux axés sur l'étude de l'action urbaine au concret et traversée par des processus participatifs.

2.2) Proximité et différences avec le programme de recherche PUCA

Le programme de recherche PUCA auquel nous avons participé, « Développement durable, débat public et urbanisme à Grenoble, Lyon et Montréal », dirigé par Mario Gauthier et Florence Paulhiac entre 2006 et 2008, traitait directement de la question des effets de la participation sur les politiques urbaines, comme nous l'avons vu en introduction[378]. Nous empruntons donc cet axe de questionnement au programme de recherche, mais en l'abordant d'un point de vue différent.

En effet, le programme s'interrogeait, selon une démarche de recherche originale, sur les effets du débat public en termes de développement urbain durable. Le postulat de départ était que par la diversité des points de vue qu'il permet de confronter, le débat public favorise la mise en tension des différentes dimensions des politiques urbaines (dimensions environnementale, sociale, économique ; échelles et temporalités multiples) et constitue ainsi

[377] Bacqué M-H., M. Gauthier, 2011, *op. cit.*

[378] Voir le rapport de recherche produit à l'issue de ce programme : Gauthier M., F. Paulhiac (dir.), 2008, *op. cit*. Les études de cas présentées dans la thèse ont été travaillées dans le cadre de ce programme. Voir également l'ouvrage Paulhiac Scherrer F., M. Gauthier (dir.), à paraître, *Débattre dans l'action urbaine. Planification et développement durable à Grenoble, Lyon et Montréal*, Presses de l'université de Montréal.

l'instrument privilégié de l'inflexion des politiques vers un développement urbain plus durable[379]. Les effets du débat public observés s'inscrivaient directement dans ce positionnement : en particulier la mise en cohérence thématique, temporelle et interscalaire de l'action urbaine. L'une des hypothèses du programme était en effet que la contribution majeure du débat public est de soulever les contradictions entre les contenus substantiels des politiques (notamment entre les enjeux économiques, sociaux et environnementaux) ou leurs règles de mise en œuvre[380].

La démarche privilégiée dans la thèse s'éloigne du champ problématique du développement durable et pose différemment la question des effets de la participation sur l'action urbaine, abordés à partir des problématiques de la prise en compte des enjeux portés par le public et de la coordination des actions, dans le contexte particulier de la métropole. L'angle de questionnement est donc différent, bien qu'il rejoigne en partie les préoccupations du programme PUCA, ce qui s'explique aisément par le fait que les politiques urbaines et le développement durable partagent des enjeux relatifs à l'articulation des champs, des échelles et des temporalités de l'action.

Nous allons maintenant revenir sur la grille d'analyse présentée en introduction de la thèse, afin de montrer son intérêt et sa spécificité, avant de détailler l'approche méthodologique que nous avons mobilisée dans l'analyse de nos quatre études de cas.

3) Retour sur la grille d'analyse des facteurs et sa spécificité

Dans l'exposé des hypothèses en introduction, nous avons évoqué la grille d'analyse retenue pour étudier la construction des effets de la participation en matière de prise en compte des enjeux et de coordination de l'action urbaine. Elle consiste à observer et à croiser une série de facteurs qui structurent à la fois le cadre et le déroulement du débat : le contexte, l'objet, l'instrument et les stratégies des acteurs.

[379] Gariépy M., M. Gauthier, 2009, « Le débat public : un instrument de développement urbain durable ? », *Canadian Journal of Urban Research*, 18 (1), pp. 48-73.
[380] Gauthier M., F. Paulhiac, 2008, *op. cit.,* p63.

Notre démarche s'approche de celle de Fung relative aux *minipublics*, présentée au chapitre 1. Nous avons vu que Fung retenait une série de critères - le public, le sujet, les modalités délibératives, la fréquence, les enjeux, l'*empowerment* des participants… qui structurent le « design institutionnel » des dispositifs participatifs. Selon Fung, chacun de ces critères requiert des choix d'organisation qui vont entrainer différents types d'effets sur l'action publique. Il ressort de son analyse croisée que le sujet de la délibération et sa capacité à générer l'*empowerment* des participants constituent deux choix de design institutionnel majeurs, capables d'affecter une grande série de dimensions. Puis il souligne à la fois le grand éventail de variation dans les designs institutionnels des *minipublics*, et la manière dont chaque choix de design favorise certaines qualités de l'espace public tout en en sacrifiant d'autres[381]. Fung décline son modèle dans un autre article, où il resserre son analyse sur les rapports entre choix de design et conséquences en matière de gouvernance démocratique. Il retient trois dimensions organisationnelles (la sélection des participants, les modalités de communication et l'autorité ou pouvoir des participants) et examine leurs implications en termes de légitimité, de justice et d'efficacité de l'action publique. Il dessine ainsi un « cube de la démocratie » en trois dimensions, et situe différents instruments de participation dans l'espace ainsi délimité[382].

Notre grille d'analyse des facteurs s'approche de la démarche de Fung, mais elle est plus focalisée, dans la mesure où elle ne retient qu'une seule des différentes conséquences qu'il prend en compte (l'effet sur l'action publique) et trois choix de design parmi sa liste (le sujet, le public et les modalités de la délibération). Nous réunissons ces deux dernières dimensions dans ce que nous nommons l'instrument de participation. Le principe de notre recherche est donc similaire à celui de Fung, mais nettement plus ciblé, interrogeant l'effet de quatre facteurs (contexte, objet, instrument, stratégies) sur deux dimensions de l'action publique (prise en compte des enjeux du public, coordination des acteurs). La focale que nous mettons sur ces dimensions s'explique par le fait qu'elles relèvent d'enjeux forts dans le champ de l'urbanisme et des politiques urbaines. Fung lui, adopte une approche générale des rapports entre design et action publique, n'inscrivant pas sa recherche dans un champ précis.
Nous proposons de terminer la présentation de notre positionnement de recherche en précisant notre démarche méthodologique, rapidement évoquée en introduction de la thèse.

[381] Fung A., 2003, « Survey Article : Recipes for Public Spheres : Eight Institutional Design Choices and Their Consequences », *The Journal of Political Philosophy*, Volume 11, Number 3, p338-367.
[382] Fung A., 2006, « Varieties of Participation in Complex Governance », *Public Administration Review*, Special Issue, p66-75.

4) Méthodologie

Notre démarche méthodologique a combiné l'utilisation de différentes méthodes et outils, adaptés en fonction de l'objectif recherché et du matériau disponible. Dans ses grandes lignes, elle a compris systématiquement les investigations suivantes :

- Analyse documentaire (comptes-rendus de réunions, mémoires, documents de préparation et de débriefing des débats…).
- Observation directe de réunions[383].
- Entretiens auprès des acteurs (la liste des entretiens réalisés est présentée à l'ANNEXE 1).

Selon une approche plus fine, notre démarche a articulé différents outils en fonction de l'objectif de chaque type d'investigation et des types de matériaux qui étaient disponibles pour l'analyse dans le cadre de notre recherche documentaire. Le tableau ci-dessous présente les matériaux recueillis relativement aux différents dispositifs participatifs étudiés :

[383] Dans le cas de l'analyse de l'atelier renouvellement urbain à Lyon, nous avons conduit une démarche d'observation participante, pendant plusieurs mois en 2006, au sein de la Mission concertation du Grand Lyon (participation aux réunions de préparation et débriefing des séances, rédaction de comptes-rendus, etc.). Il s'agit en cela du terrain pour lequel notre implication a été la plus poussée.

Tableau 6 : Matériaux rassemblés dans le cadre de la recherche documentaire

Concertation		
	Table de concertation du Mont-Royal	**Atelier renouvellement urbain**
Documents de présentation des dispositifs	- Etude préalable à la constitution de la Table - Document de présentation de la Table (« Enoncé de mission et règles de fonctionnement »).	- Document de présentation de l'atelier (« Objectifs et attendus »).
Documents restituant le déroulement des débats	- Relevé exhaustif des comptes-rendus de réunions (réunions de la Table complète, réunions du Comité du Président) - Rapports successifs des groupes de travail thématiques - Recueil d'échanges de courriels - Notes produites par les organisateurs ou participants	- Documents préparatoires aux séances (proposition de conducteur d'atelier, documents de travail, etc.). - Relevé exhaustif des comptes-rendus de réunions plénières - Observation participante : prise de notes en réunion des Groupes de travail - Recueil d'échanges de courriels - Notes produites par les organisateurs ou participants
Produits des débats	- Versions successives du plan de protection et mise en valeur du Mont-Royal - Contributions des différents participants	- Versions successives du projet de PLH, des deux chartes (relogement, concertation)

Débat public		
	Consultations publiques de l'OCPM	**Conseil de développement**
Documents de présentation des dispositifs	- Rapports annuels de l'OCPM	- Présentation du dispositif dans les bilans de la charte de participation du Grand Lyon ; rapport annuel du Conseil (2010)
Documents restituant le déroulement des débats	- Verbatim exhaustifs des séances d'information et d'audition des mémoires - Présentations des services municipaux lors des séances d'information et d'atelier - Mémoires déposés par les participants - Articles de presse	- Compte-rendu des réunions - Présentations réalisées lors des réunions - Fichiers de participation des membres du Conseil aux différentes réunions
Produits des débats	- Rapports de l'OCPM produits à l'issue des consultations publiques - Retour de la Ville relatif au rapport de l'OCPM - Versions préliminaire (2008) et finale (2009) du plan de protection et mise en valeur du Mont-Royal	- Contributions et rapports du Conseil de développement - Retours du SEPAL relatif aux contributions du Conseil sur le SCOT (courriers, discours et présentations en réunion) - Versions successives des documents constitutifs du SCOT.

Comme le montre ce tableau, nous avons conduit une démarche symétrique dans les deux territoires, cherchant à rassembler des documents similaires nous renseignant sur la préparation, la conduite et la production des débats. Les différences dans les matériaux recueillis nous ont cependant conduit à adapter notre méthodologie, comme nous allons le voir maintenant à travers la présentation des outils mobilisés pour l'analyse.

4.1) L'examen de l'expression des préférences, de la formulation des enjeux et de la participation aux débats

Le premier objectif était l'identification des enjeux soulevés par le public participant aux différentes arènes participatives étudiées. Nous avons pour cela procédé à une analyse de contenu des différents supports restituant le déroulement des débats (voir tableau 2 ci-dessus). Dans plusieurs cas (Table de concertation du Mont-Royal, Atelier renouvellement urbain, Conseil de développement), les comptes-rendus de réunion n'étaient pas exhaustifs mais synthétiques. Nous avons alors procédé à une analyse qualitative, thématique, permettant d'identifier les principaux enjeux soulevés dans ces instances. Dans le cas des consultations de l'OCPM, nous avons disposé d'un matériau exhaustif dû aux méthodes de recueil et de diffusion de l'information de l'OCPM (intégralité des mémoires, verbatims complets des séances). Nous avons alors procédé à une analyse de contenu mêlant approche qualitative (identification des enjeux soulevés) et quantitative (mesure de l'importance relative des différents enjeux portés au débat). Cette méthode, reprise du programme de recherche « Développement durable, débat public et urbanisme à Grenoble, Lyon et Montréal », est présentée plus en détails au chapitre 6.

Dans tous les cas, nous avons procédé à une analyse statistique de la fréquence de participation des différentes catégories de participants aux instances participatives (élus, services, associations, citoyens, etc.) à partir des comptes-rendus de réunions et fichiers de participation recueillis auprès des organisateurs. Les résultats de ces analyses sont présentés au chapitre 5.

4.2) L'examen de l'advenue et de la construction des effets

Etant donné que nous nous interrogeons sur les effets de la participation en termes de prise en compte des enjeux exprimés par le public et de coordination des acteurs, nous avons utilisé différentes méthodes permettant d'identifier l'advenue ou non des types d'effets examinés.

La spécificité du matériau rassemblé autour des dispositifs de concertation provient du fait qu'il se déploie dans le temps, sur plusieurs années. L'idée a été d'exploiter cette dimension temporelle en cherchant à déterminer, à travers une analyse du matériau, comment les termes du débat évoluaient au fur et à mesure de la discussion. Cela nous a conduit à définir une méthode d'analyse à la fois thématique et dynamique. Un outil principal nous a aidé dans cet exercice : la matrice chronologique présentée par Huberman et Miles dans leur ouvrage sur l'analyse des données qualitatives[384]. Cette matrice permet de saisir le processus qui sous-tend et qui construit le débat, en mettant à plat l'évolution du traitement de différents thèmes, à travers le temps. Nous la présentons plus en détail dans le chapitre 6.

En ce qui concerne les dispositifs de débat public, pour jauger l'advenue des effets étudiés, nous avons essentiellement analysé les produits des débats (contributions du Conseil de développement, rapports de l'OCPM), la manière dont ils étaient reçus par l'institution (comptes-rendus d'entretiens et retours des autorités sous différentes formes : communiqués, discours en réunion, courriers), et la manière dont on en retrouvait les termes dans les supports des politiques traitées (documents constitutifs du SCOT ; PLH, CUCS et chartes associées ; version finale du plan de protection et mise en valeur du Mont-Royal). La comparaison des versions successives de ces supports a permis d'en saisir les évolutions et de les croiser avec les apports de la participation.

Dans l'analyse des différents dispositifs, nous avons été attentifs à deux types d'éléments : pour analyser la prise en comptes des enjeux, il nous a fallu voir à quel moment, de quelle manière et pour quelle raison un enjeu est « abandonné », disqualifié au cours du débat ; ou au contraire, comment il a été intégré, d'une manière ou d'une autre, dans le processus d'action publique. Pour cela, nous avons retenu divers indicateurs à même de révéler cette intégration : incorporation dans le texte de la politique, lancement d'un nouvel outil ou d'une étude autour de cet enjeu, etc. Nous avons en outre été attentif aux signes d'une nouvelle coordination des acteurs : création d'un dispositif nouveau permettant de stabiliser un échange entre acteurs (groupe de travail, comité, collectif, etc.) ; émergence d'une articulation nouvelle entre deux dispositifs d'action publique, deux politiques jusque là peu mis en dialogue entre eux (ex : réunions communes, plan d'action transversal, etc.).
Notre démarche méthodologique, combinant analyse documentaire, observation et entretiens,

[384] Huberman A.M., M.B. Miles, 1991, *Analyse des données qualitatives. Recueil de nouvelles méthodes*, Wesmael, Editions De Boeck, p.177-183.

s'est donc déclinée différemment selon les études de cas, les caractéristiques des corpus rassemblés et les objectifs recherchés.

****

Conclusion du chapitre

Les deux premiers chapitres nous ont permis de présenter les grands axes d'analyse de la participation dans la littérature scientifique, et les enjeux relatifs à son institutionnalisation ainsi qu'à son déploiement scalaire. Il nous ont permis également de présenter notre position de recherche, située au croisement entre participation, urbanisme et échelle métropolitaine. Nous allons maintenant entamer la présentation de nos terrains d'étude, en mettant en évidence leurs similitudes et leurs spécificités à travers l'évocation des contextes participatifs (chapitres 3 et 4). Puis nous détaillerons les cadres dans lesquels se déploient nos études de cas, à travers la présentation des objets et des instruments de débat (chapitre 5). Cela nous permettra d'entamer ensuite le récit des processus participatifs étudiés et de leurs effets, à Montréal (chapitre 6) puis à Lyon (chapitre 7).

CHAPITRE 3 - LES CONTEXTES PARTICIPATIFS (1) : Territoires et sociétés locales à Lyon et Montréal

Introduction

Nous allons voir dans ce chapitre que les deux territoires sur lesquels porte notre étude sont caractérisés par un fractionnement institutionnel et un enjeu de coordination importants : il est donc pertinent de questionner la portée de la participation sur cet enjeu. Ensuite, il s'agit de souligner que la thématique participative n'occupe pas la même place sur les deux scènes locales : elle revêt une importance centrale à Montréal dans le discours des associations, et apparaît beaucoup plus marginale à Lyon. C'est un élément à prendre en compte pour comprendre les dynamiques participatives dans ces deux territoires, dynamiques que nous examinerons dans le chapitre suivant.

I. Les territoires des métropoles de Lyon et Montréal : logique de fractionnement et exercices d'intégration

Les deux agglomérations présentent plusieurs similitudes relatives au contexte de production des politiques urbaines et d'institutionnalisation des pratiques participatives. Ces similitudes qui renvoient au cadre général dans lequel se déploient nos études de cas, permettent de stabiliser la comparaison. Nous allons examiner, en regard, les points sur lesquels les deux territoires se différencient.

1) Deux territoires de taille comparable, aux rôles économique et politique contrastés

Tout d'abord, bien que relevant de deux régimes politiques différents (République en France, monarchie constitutionnelle à régime parlementaire au Canada), les deux pays dans lesquels s'inscrivent nos terrains d'enquête sont des démocraties modernes et libérales fonctionnant selon un système représentatif, basé sur l'élection des représentants du peuple au suffrage

universel direct – au niveau national comme au niveau local, auquel s'adjoignent des formes ponctuelles de démocratie participative. Le système politique global est donc similaire, même s'il est marqué par des conceptions très différentes de la citoyenneté comme nous le verrons plus loin. Ensuite, ces Etats sont deux pays occidentaux développés. De ce fait, les deux ensembles territoriaux que nous observons se trouvent confrontés à des problématiques urbaines comparables, liées au phénomène de métropolisation, combinant des impératifs contradictoires : nécessité d'articuler développement économique et préservation de l'environnement, d'améliorer l'offre de logement tout en luttant contre l'étalement urbain, etc.[385] Dans les deux contextes, les acteurs locaux tentent de trouver des réponses à ces problématiques à travers la définition et la mise en œuvre de politiques urbaines et sectorielles. Enfin, les deux agglomérations présentent une taille comparable : 1,26 millions d'habitants sur le territoire de la Communauté urbaine de Lyon en 2010[386], 1,9 millions sur l'île de Montréal en 2011[387] qui rassemble la ville et sa première couronne de banlieues. Les cartes des deux territoires sont présentées plus loin.

Il faut cependant bien souligner un contraste essentiel entre les deux territoires, qui tient à leur poids démographique, économique et politique à l'échelle de la nation : Montréal dispose d'une position considérable au Québec, étant donné que la région métropolitaine de Montréal comprend près de la moitié de la population et la majeure partie des activités de la province québécoise, soit en 2005 : 3,4 millions d'individus, 49 % des emplois, 50 % du PIB, et rapporte 25 milliards de dollars de revenus au gouvernement du Québec[388]. Sans être la capitale politique de la province, Montréal y joue un rôle considérable, celui de la métropole concentrant l'essentiel de la main d'œuvre, des capitaux, etc. En outre, de nombreuses administrations ministérielles disposent d'un bureau situé dans la métropole, en sus de leur implantation à Québec. Il faut cependant relativiser cette situation à plus vaste échelle : Montréal fait figure de ville moyenne d'importance modeste à l'échelle de l'Amérique du nord[389], depuis que parmi les villes canadiennes, Toronto lui a damé le pion en matière de leadership économique et d'attraction des capitaux[390].

---

385 Scherrer F. (dir.), 2008a, *La planification spatiale entre stratégies territoriales et politiques urbaines : quelles évolutions pour la planification urbaine en Europe ?,* Rapport de recherche.

386 Badoux M., 2010, « Grand Lyon : ces villes qui attirent de nouveaux habitants », *Lyon Capitale*, Lyon. Lyon compte 483 181 habitants en 2008 (source INSEE).

387 Chiffres de l'Institut de la statistique du Québec, Statistiques Canada.

388 Communauté métropolitaine de Montréal, 2005, *Cap sur le monde : pour une région métropolitaine de Montréal compétitive. Plan de développement économique*, Montréal, p9.

389 Collin J-P., Séguin A-M., 2000, *Une agglomération en changement : premiers éléments d'un bilan d'ensemble*, Montréal, INRS - Urbanisation, Observatoire métropolitain de la région de Montréal.

390 Lacoste N., 1958, *Les Caractéristiques sociales de la population du Grand Montréal : étude de*

En comparaison, la position de Lyon est bien plus modeste : les 1,26 millions d'habitants rassemblés dans l'agglomération lyonnaise (deuxième agglomération de France) ne représentent que 2% de la population de France métropolitaine[391]. Si l'on considère les habitants de l'aire urbaine lyonnaise (1,7 millions) ou de la région urbaine (2,9 millions)[392], on atteint péniblement 2,7% et 4,6% de cette population : l'aire urbaine rassemble le pôle lyonnais et les communes périphériques dont au moins 40 % de la population résidante travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci. La région urbaine désigne le territoire urbanisé couvrant environ 10 000 km2 autour de Lyon et des pôles urbains secondaires qui l'entourent.

L'agglomération lyonnaise se classe parmi les douze « aires urbaines métropolitaines » comptabilisées par l'INSEE, retenant pour critères le rapport entre taille et rang de la ville, le nombre d'emplois et de cadres de fonctions métropolitaines[393] ; elle se place ainsi parmi les pôles clés du développement économique et des places décisionnelles françaises. Elle accueille un ensemble de groupes et d'administrations publiques de niveau national et international (Interpol, Ecole normale supérieure…)[394]. Pourtant, le bassin d'emploi et la concentration de fonctions à haute valeur ajoutée dans l'aire urbaine de Lyon demeure bien en dessous de ceux de la capitale : en 2006, elle compte 811 214 emplois et 98 024 cadres des fonctions métropolitaines (CFM), contre respectivement 5,6 millions d'emplois et plus d'1 million de CFM dans l'aire urbaine parisienne[395]. Si Montréal constitue donc un « poids lourd » de l'économie et de la vie politique québécoise, Lyon fait figure de métropole secondaire en France, dont le poids et l'influence demeurent significativement inférieurs à ceux de la capitale.

Cette situation a été progressivement construite par des siècles de centralisation, une volonté

sociologie urbaine, Montréal, Faculté des Sciences sociales, économiques et politiques de l'Université de Montréal, 267p.

391 La France métropolitaine compte 63 millions d'habitants au 1er janvier 2011. Pla A., C. Beaumel, 2011, « Bilan démographique : la France atteint 65 millions d'habitants », *INSEE première*, n°1332.

392 Chiffres de l'Observatoire partenarial lyonnais en économie issus du recensement INSEE de 2006.

393 Brutel Ch., 2011, « Un maillage du territoire français, 12 aires métropolitaines, 29 grandes aires urbaines », *INSEE première*, n°1333. Les fonctions métropolitaines renvoient aux activités de gestion, conception, recherche, aux prestations intellectuelles, etc.

394 Boino P., 2009a, « La nouvelle donne métropolitaine », in Boino P. (dir.), *Lyon. La production de la ville*, Paris, Editions Parenthèses, p34.

395 Van Puymbroeck C., R. Reynard, 2010, « Répartition géographique des emplois. Les grandes villes concentrent les fonctions intellectuelles, de gestion et de décision », *INSEE première*, n°1278.

de la capitale de modérer l'expansion lyonnaise[396] et des épisodes de sanction envers la ville de Lyon en rébellion face au pouvoir central. Si Lyon a connu plusieurs épisodes fastes, la force de la centralisation, ancrée dans l'histoire française, a pris le dessus et l'a cantonné, comme toutes les villes de province, à un rôle secondaire dans le système politique et économique du pays.

Le rôle secondaire joué par la ville de Lyon au sein de l'économie et du jeu politique français ont conduit les acteurs locaux, entre autres facteurs, à orienter leur ambition de développement et d'attractivité vers l'international, l'échelle européenne en particulier, se plaçant ainsi en concurrence avec des métropoles de poids et d'influence comparable. La Communauté urbaine affiche ainsi son ambition d'entrer dans le « top 15 » des métropoles européennes, là où elle n'est généralement classée qu'autour de la 17e voire de la 19e place[397]. Cet engagement volontaire dans la compétition interurbaine rapproche Lyon et Montréal : en 2000, la réorganisation institutionnelle de la métropole québécoise, qui fait figure de ville moyenne à l'échelle de l'Amérique du nord, visait explicitement à maximiser son efficacité dans le jeu de la concurrence internationale des villes.

On peut également souligner qu'en raison de leurs caractéristiques socioéconomiques, ainsi que du régime fiscal différent en France et au Québec, les deux métropoles ne disposent pas du même niveau de revenu : en France, les communes et établissements intercommunaux disposent d'une pluralité de revenus, issus des taxes locales et reçues sous forme de subventions d'Etat (la dotation globale de fonctionnement, la dotation de solidarité urbaine pour les communes en difficulté, etc.). Bien que la fiscalité locale fournisse encore une large partie de leurs ressources aux collectivités, les dotations étatiques en représentent une part non négligeable[398]. Les municipalités québécoises doivent bien plus largement compter sur les revenus qu'elles tirent de leurs taxes locales. Elles se trouvent donc davantage en situation de dépendance vis-à-vis des grands projets pourvoyeurs de ressources, des capitaux extérieurs, et

[396] « Les différentes monarchies qui ont gouverné le pays, des capétiens à Louis XIV, ont sans cesse cherché à limiter le développement des grandes villes de province et à privilégier Paris ». Cela s'explique par « la volonté d'affirmer le pouvoir royal identifié à l'Ile de France et de contenir l'essor de contre pouvoirs frondeurs (…) dans les grandes villes dominées par la noblesse de robe et la bourgeoisie marchande. Lyon a longtemps été confinée au rôle de chef lieu de la petite généralité lyonnaise – Forez par le pouvoir royal ». Bonneville M., 1997, *Lyon : métropole régionale ou euro – cité ?,* Editions Economica, p16.

[397] Verhage R., R. Linossier, 1009, « Questionnaire sur l'économie, Lyon », in Bourdin A., R. Prost (dir.), *Projets et stratégies urbaines, regards comparatifs*, Paris, Editions Parenthèses, p73.

[398] Les dotations versées par l'Etat représentent ainsi 28,93% des revenus du Grand Lyon en 2011. Source : site internet du Grand Lyon.

de fait plus largement ancrées dans une logique de concurrence inter municipale visant à attirer les capitaux[399]. Pour exemple à Montréal en 2011, les taxes foncières représentent 3 milliards de dollars (approximativement 1,9 milliards d'euros), soit les 2/3 des revenus totaux de la Ville, alors que les subventions provenant des gouvernements et autres organismes ne représentent que 8,2 % de la totalité de ses revenus (363,9 millions de dollars)[400]. Par ailleurs, du fait de ce système fiscal et de la conjoncture économique dans les deux pays, les deux agglomérations ne se situent pas au même niveau de richesse : globalement, la région de Lyon fait partie des agglomérations françaises où le niveau de vie est parmi les plus élevés[401] ce qui assure des revenus confortables aux collectivités locales qui la composent, tandis que Montréal pâtit d'un manque de ressources persistant. Cette différence implique des objectifs et des arbitrages différents au niveau de la définition des politiques urbaines.

On voit donc que si les fondements politiques, les problématiques métropolitaines et la taille des territoires étudiés sont similaires, de nombreux critères les distinguent, relatifs au poids économique et politique des deux agglomérations dans leur « pays » d'inscription, à leur fiscalité et à leur niveau de richesse qui les situe différemment dans le système de compétition interurbaine actuel. Ces similitudes et ces contrastes influent sur la définition des politiques urbaines et sur la teneur des débats publics, comme nous le verrons dans d'autres chapitres.

2) Deux territoires fragmentés

Nous allons maintenant nous arrêter sur un point commun des deux contextes que nous étudions, qui nous intéresse particulièrement dans la mesure où il justifie le questionnement que nous posons relativement au rôle des processus participatifs en matière de coordination de l'action urbaine. Dans les deux agglomérations, la fragmentation des territoires d'action publique soulève en effet des enjeux forts de coordination entre territoires voisins et entre échelles de décision, pour des interventions qui concernent des objets interterritoriaux – ce qui

[399] « Ainsi, depuis la réforme de la fiscalité municipale québécoise de 1979, les activités municipales sont majoritairement financées par des revenus d'origine locale (aussi appelés revenus autonomes). (…). La dépendance des municipalités envers l'impôt foncier a été dénoncée à plusieurs reprises tant par les experts que par les élus locaux. Le manque de diversification de l'assiette fiscale (…) rend difficile le développement d'une vision partagée de l'agglomération ». Tomas M., 2007, *Penser métropolitain ? L'institutionnalisation des pratiques de coopération dans la région métropolitaine de Montréal*, thèse de doctorat en études urbaines, Montréal, INRS – Urbanisation et UQAM, p170.

[400] Ville de Montréal, 2011a, *L'essentiel en un clin d'œil. Budget 2011 de la Ville de Montréal*, p20.

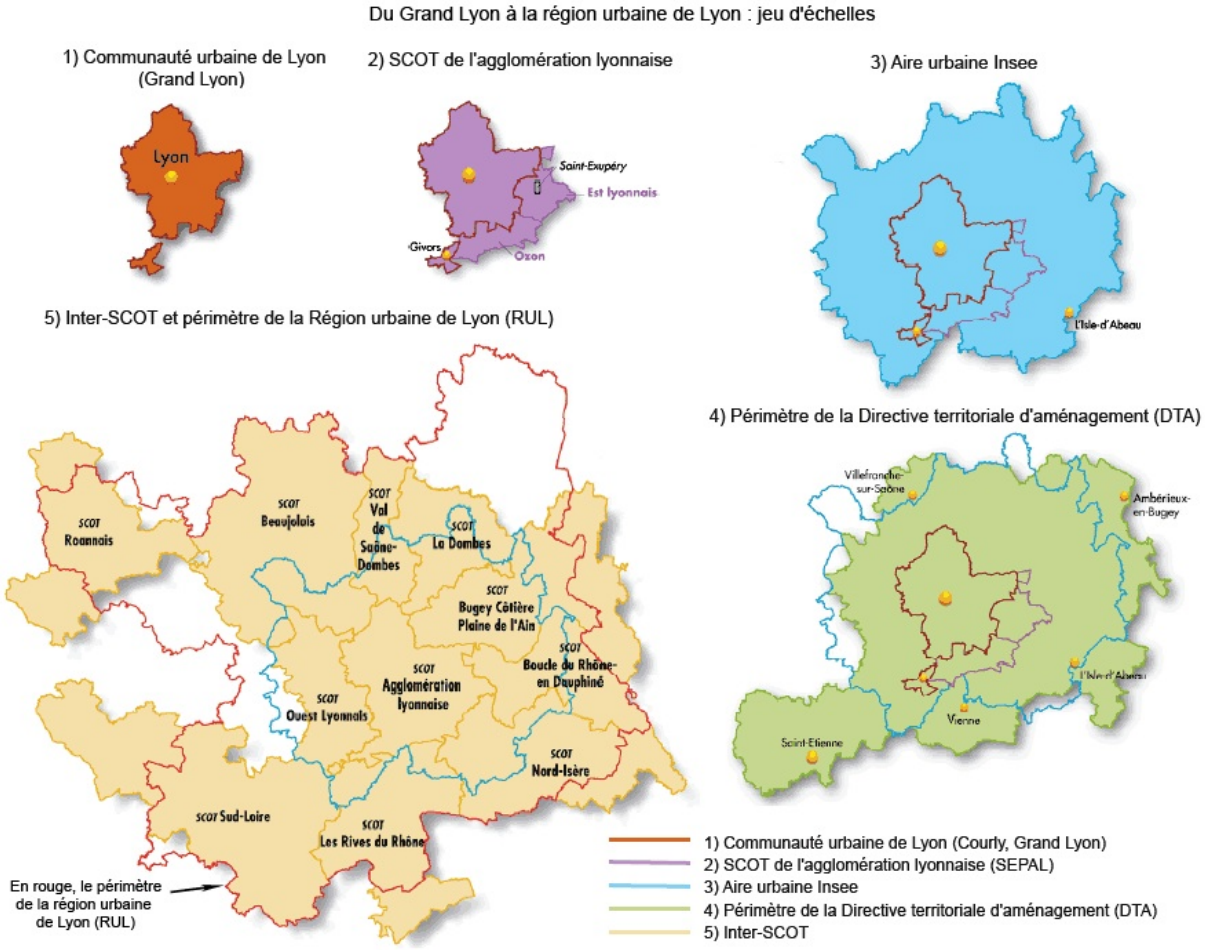
[401] Agence d'urbanisme de Lyon, 2011, « Les ménages pauvres de l'agglomération lyonnaise », *Lettre d'analyse de l'observatoire partenarial de l'habitat*, n°5, p1.

est le cas des objets de débat qui nous intéressent à Lyon comme à Montréal. Ainsi, nous allons examiner les formes et les implications de la fragmentation territoriale dans l'agglomération lyonnaise puis dans l'agglomération montréalaise.

2.1) A Lyon : le décalage entre territoires d'usage et de gestion

Autour de Lyon, le territoire urbanisé s'étend sur quatre départements (Rhône, Loire, Isère, Ain), structuré par un ensemble de pôles urbains majeurs (Lyon, Saint-Etienne) et secondaires (Bourgoin-Jallieu, Bourg-en-Bresse, Villefranche sur Saône, Roanne, Vienne). L'ensemble de ce territoire, formant la région urbaine, concentre 2,9 millions habitants et couvre 10 378 km2. Ce vaste ensemble contient l'aire urbaine de Lyon, territoire statistique mesuré par l'Insee, rassemblant 296 communes, représentant 1,7 millions d'habitants et une surface de 3350 km2 environ. Les cartes ci-dessous illustrent ces territoires et montrent que leur logique de déploiement s'affranchit totalement des découpages administratifs.

Illustration 1 : Territoires du Grand Lyon et du SCOT replacés aux échelles de l'aire urbaine de Lyon et de la région urbaine de Lyon



Source : Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, octobre 2008 - http://www.urbalyon.org

Cartes extraites du site Géoconfluences :
http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/territ/FranceMut/FranceMutDoc13.htm

L'échelle métropolitaine est régulièrement valorisée, à Lyon, comme le niveau « pertinent » d'appréhension du développement spatial et économique. De la politique des métropoles d'équilibre dans les années 1960 accompagnée par la mise en place de l'OREAM (organisme d'études d'aménagement de l'aire métropolitaine) à l'appel à coopération métropolitaine mené par la DATAR (délégation interministérielle à l'aménagement des territoires et à l'action régionale) en 2004[402], l'échelle métropolitaine est cycliquement réinvestie par les acteurs, au

[402] Mévellec A., N. Douay, 2007, « De la coopération intercommunale à la coopération métropolitaine : changement de paradigme dans l'aménagement du territoire à la française », in Collin J-P., M. Robertson (dir.), 2007, *Gouverner les métropoles, enjeux et portraits des expériences sur quatre continents*, Presses Universitaires de Laval.

gré des jeux politiques locaux et des initiatives de l'Etat. La scène métropolitaine se caractérise par sa dimension informelle, du fait de l'absence de structure institutionnelle à ce niveau, les établissements de coopération intercommunale étant établis à une échelle bien inférieure. Elle se caractérise également par une base territoriale à géométrie variable, qui fluctue selon que les volontés locales ou les incitations étatiques prévalent, oscillant entre le périmètre « lyonno-centré » de la région urbaine de Lyon et un vaste réseau urbain impliquant les principales villes rhônalpines.

Le territoire de la métropole lyonnaise est dans une situation de forte fragmentation institutionnelle, du point de vue des établissements intercommunaux comme des démarches de planification : 60 intercommunalités et 14 SCOT s'y concentrent[403]. Certains observateurs évoquent un « polycentrisme géopolitique » de l'aire métropolitaine lyonnaise, répondant à des logiques politiques (protectionnisme, stratégie défensive vis-à-vis d'une possible absorption par le Grand Lyon ou le SCOT de l'agglomération lyonnaise, etc.) qui n'ont pu être contrecarrées par les réformes de l'organisation territoriale et de la planification, voire ont pu se renforcer à travers elles[404]. Cette situation de fractionnement soulève plusieurs enjeux : comment assurer une régulation cohérente de l'étalement spatial si chaque territoire « sous métropolitain » planifie seul son extension ? Comment éviter la concurrence pour l'attraction des entreprises d'une intercommunalité à l'autre si le développement métropolitain n'est pas pensé dans son ensemble ?

Plusieurs initiatives sont développées pour apporter un « chapeau » métropolitain à ce territoire fragmenté : la Région urbaine de Lyon (RUL), « structure informelle de concertation » institutionnelle[405], s'impose comme une instance repère dans la construction d'une référence métropolitaine à Lyon. Créée par l'Etat en 1974, puis transformée en association indépendante en 1988, elle associe les collectivités locales concernées par le développement de la région urbaine[406]. Les analyses des dynamiques qui l'on traversée à partir

[403] Boino P., 2009b, « La gestion territoriale comme entreprise politique », in Boino P. (dir.), *Lyon. La production de la ville*, Paris, Editions Parenthèses, p51.
[404] Boino P., 2007, « Lyon : le territoire comme facteur de métropolisation », in Motte A. (coord.), *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains,* Editions Economica.
[405] Ben Mabrouk T., B. Jouve, 1999, « La difficile émergence de la Région Urbaine de Lyon », in Lefèvre, C., Jouve B. (dir.), *Villes, métropoles : les nouveaux territoires du politique,* Paris, Economica, p103-131.
[406] La Région Rhône-Alpes, les départements du Rhône, de l'Ain, de l'Isère et de la Loire, une série d'établissements intercommunaux dont ceux de Lyon, Saint-Etienne, Roanne, Vienne, Villefranche-sur-Saône, Bourg-en-Bresse et du Nord Isère. Elle se place donc au-delà des périmètres de l'aire urbaine et des démarches de planification en cours (notamment l'Interscot). Elle a pour vocation la coopération entre acteurs locaux pour l'élaboration de stratégies communes en matière d'aménagement

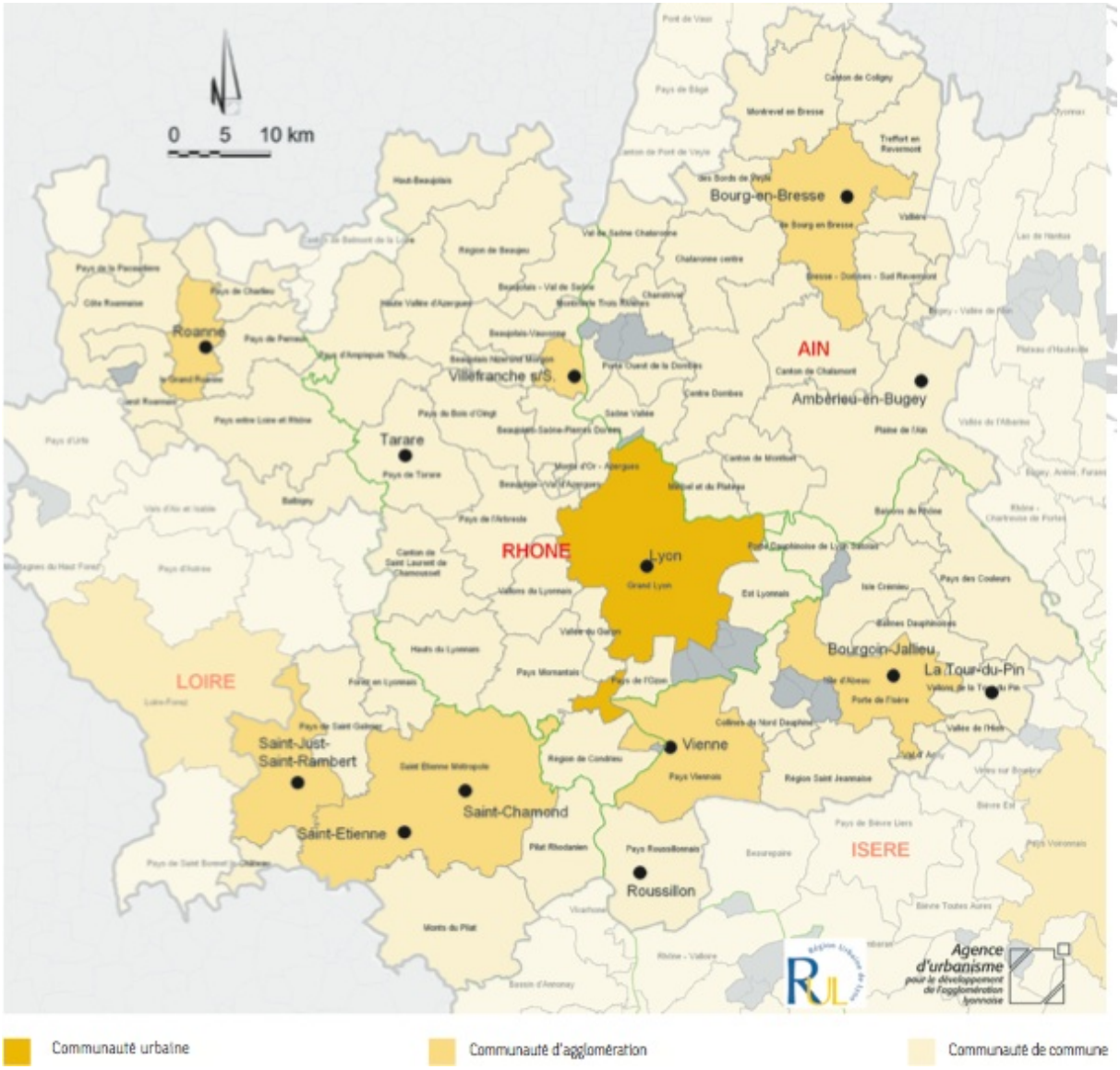
des années 1980[407] montrent qu'elle demeure une scène fragile, dont la consistance est tributaire des fluctuations politiques – que l'on pense à son investissement par les élus ou aux luttes que ceux-ci engagent sur le territoire, et peine encore largement à s'imposer comme cadre de planification spatiale. En parallèle, la démarche Interscot lancée en 2004 et animée par l'Agence d'urbanisme de Lyon vise à associer les syndicats mixtes pilotant les dix SCOT du territoire de la région urbaine de Lyon, aboutissant à l'élaboration d'un chapitre commun à ces schémas. Cependant la portée limitée de cette démarche est soulignée par plusieurs observateurs ; elle demeure insuffisante pour garantir la réalisation conjointe des objectifs inscrits dans les SCOT respectifs. D'autres démarches, comme celle des « Territoires partenaires » conduite par le Grand Lyon[408], dessinent encore des formes de coopération métropolitaine. Celle-ci apparaît donc fractionnée en de multiples démarches partielles, aux objectifs et aux bases territoriales différents.

et de développement de l'espace métropolitain. Plusieurs schémas sectoriels ont été élaborés dans les années 1990-2000 : Schéma de cohérence logistique, Schéma de promotion des zones d'activités économiques d'envergure métropolitaine...

[407] Ben Mabrouk T., 1998, « L'ambition métropolitaine lyonnaise, de l'ancien projet d'agglomération de l'Etat aux conceptions managériales du développement local », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°80-81, p 129-135. Bardet F., B. Jouve, 1999, « Entreprise politique et territoire à Lyon », *Sociologie du travail*, n°41, p41-61.

[408] Boino P., 2007, *op. cit.*

Illustration 2 : Les différents établissements de coopération intercommunale sur le territoire de la région urbaine de Lyon (en 2007)



Source : Association Région urbaine de Lyon ; Agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise.

Au centre du système de gouvernance local, la Communauté urbaine de Lyon (Grand Lyon) occupe aujourd'hui une place prééminente, qui s'explique notamment par son histoire.

2.2) Le Grand Lyon, une instance de coopération intercommunale ancienne et progressivement renforcée

L'échelle territoriale essentielle aujourd'hui dans la pratique de l'aménagement, de la planification et de la conduite des politiques urbaines à Lyon est indéniablement celle de l'intercommunalité. La coopération intercommunale n'allait pourtant pas de soi au départ. Entamée au milieu du siècle dernier, elle s'est construite par-delà les concurrences communales – parmi lesquelles la célèbre rivalité entre Lyon et Villeurbanne[409], mais également la résistance « historique » de plusieurs municipalités de banlieue à la coopération intercommunale, Vénissieux en tête. Plusieurs communes périphériques nourrissent en effet des craintes vis-à-vis d'un supposé « impérialisme lyonnais »[410] menaçant leur autonomie et leur identité. Au fil de son histoire, l'intercommunalité lyonnaise s'est pourtant construit une légitimité, d'abord basée sur la rationalisation et la mutualisation de gestion des services urbains, puis sur la conviction portée par des élus et techniciens progressistes que le développement du territoire devait désormais se penser à l'échelle de l'agglomération.

Avec trois autres ensembles urbains (Bordeaux, Lille et Strasbourg), l'agglomération lyonnaise – qui compte alors 930 000 habitants – fait partie des territoires ciblés par l'Etat en 1966 pour la mise en place des premières Communautés urbaines, statut intercommunal créé dans le but d'améliorer la gestion des grandes aires urbaines françaises. L'essor démographique et la dynamique d'urbanisation du pays caractéristiques de l'après-guerre font apparaître la nécessité d'inventer des structures politico administratives adaptées aux nouvelles configurations territoriales. Parallèlement, l'Etat prépare la démarche des métropoles d'équilibre dans le cadre du Ve plan. Dans ce contexte, le projet de loi relatif aux Communautés urbaines est établi et publié en 1966, à partir d'une décision d'Etat qui ne va pas sans susciter de multiples résistances locales notamment parmi les élus de l'agglomération lyonnaise : crainte d'un affaiblissement du rôle politique et d'une perte d'autonomie des communes ; critique de la non représentation des communes à petit effectif au conseil communautaire et corrélativement du risque d'hégémonie lyonnaise dans la conduite des

[409] Face au risque de fusion avec la ville de Lyon (sort rencontré par les communes de Vaise, Guillotière et Croix-Rousse en 1852), la Ville de Villeurbanne déploie diverses stratégies pour protéger son identité communale et son indépendance. Voir notamment Bonneville M., 1979, *Villeurbanne. Naissance et métamorphose d'une banlieue ouvrière*, Lyon, Presses universitaires de Lyon.

[410] Scherrer F., 1995, « Genèse et métamorphose d'un territoire d'agglomération urbaine : de Lyon au Grand Lyon », *Revue de géographie de Lyon*, Volume 70, Numéro 2, p106.

affaires communautaires...[411].

On critique en outre l'aspect technocratique de la préparation de la loi, à laquelle les acteurs locaux n'ont pas été associés. A la création d'une nouvelle formule d'intercommunalité, on préfère le renforcement en communes membres et en compétences du syndicat à vocation multiple de l'agglomération lyonnaise créé en 1960[412], dont on maîtrise le fonctionnement – bien qu'il soit particulièrement lourd du fait de la validation de chaque décision par l'ensemble des conseils municipaux. Le consentement des maires, en majorité hostiles au départ au projet de Communauté urbaine, est progressivement obtenu à travers les discussions entre élus locaux et grâce à l'influence exercée par Louis Pradel[413]. La Communauté urbaine de Lyon naît en 1969, un peu plus de deux ans après la promulgation de la loi (décembre 1966), accompagnée d'une révision des limites des départements du Rhône, de l'Ain et de l'Isère. Sa création a pu s'appuyer sur une intercommunalité de gestion, en développement depuis les années 1940 autour des services urbains – eau, transport, assainissement[414]. L'objectif poursuivi à travers la constitution de la Communauté urbaine est de rationaliser cet effort de gestion partagée, alors fractionné entre divers syndicats.

La Communauté urbaine créée alors constitue une forme de coopération très intégrée, dotée d'un régime de fiscalité propre et d'une dizaine de domaines de compétences, parmi lesquelles la planification urbaine aux côtés des services de l'Etat (établissement du plan d'urbanisme) et l'urbanisme opérationnel (création, équipement de zones d'habitation et d'activités)[415]. Seuls les deux tiers des communes membres sont alors représentées au Conseil de la Communauté urbaine de Lyon, et la Ville de Lyon y obtient plus de la moitié des sièges tel que le souhaitait Louis Pradel. L'histoire intercommunale de l'agglomération lyonnaise est donc précocement marquée par la formule de la Communauté urbaine, qui advient dès la fin des années 1960 (soit trente ans avant sa nouvelle codification par la loi Chevènement) sous un modèle descendant (initiative d'Etat) et centralisé (concentration des décisions au sein de

411 Polère C., 2010a, *1966 : une loi impose une Communauté urbaine à Lyon. Des débats très riches dans l'agglomération*, Grand Lyon, Millénaire 3.

412 Ce syndicat exerce essentiellement sa compétence en matière d'assainissement. Il compte 26 communes en 1963. Belmessous F. (dir.), 2008, *La fabrique d'un territoire communautaire : des lieux, des projets, des représentations et des politiques*, Lyon, Plate forme d'observation des projets et stratégies urbaines, p21.

413 Polère C., 2010a, *op. cit.,* p34.

414 Scherrer F., 1995, *op. cit.*

415 Sous la forme de création de ZAC, de constitution de réserves foncières, etc. On compte également parmi les compétences transférées : service du logement et organismes HLM, la lutte contre l'incendie, les transports urbains, l'eau, l'assainissement, la voirie. Desjardins X., 2007, *op. cit.,* p66. Belmessous F. (dir.), 2008, *op. cit.,* p26.

l'exécutif contrôlé par Pradel) qui évolue à partir de la fin des années 1970.

Des années 1960 à aujourd'hui, le rôle de la Communauté urbaine s'affirme progressivement, sous l'influence de plusieurs facteurs : de nature politique d'abord. Les présidents successifs de l'exécutif communautaire participent chacun à leur manière à renforcer le rôle et la légitimité de la Communauté urbaine, bien qu'ils investissent très différemment cette arène. Leur mode d'investissement est basé tantôt sur le registre de l'efficacité (Louis Pradel, Michel Noir), tantôt sur le registre du dialogue et de la coopération (Francisque Collomb, Raymond Barre, Gérard Collomb).

A ces facteurs politiques se combinent des facteurs d'ordre institutionnel, liés à la réorganisation des compétences, des niveaux et des secteurs d'action publique qui a marqué ces trente dernières années. Au début des années 1980, la réforme de décentralisation renforce la légitimité d'intervention de la Communauté urbaine en matière d'aménagement et de planification urbaine, qui dispose de ces compétences depuis 1966. L'action de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise, créée en 1978, va générer ou accompagner plusieurs transformations dans l'action publique urbaine, parmi lesquelles l'affirmation de la structure intercommunale. Plusieurs politiques urbaines « incubées » au sein de l'Agence d'urbanisme dans des années 1970 à 1990 sont ensuite intégrées au fonctionnement de la machine communautaire ; les connaissances produites par l'Agence sont alors réinvesties et redéployées par les agents de la Communauté urbaine[416]. C'est le cas par exemple de la politique de la ville, de la politique locale de l'habitat et du développement économique[417]. L'institutionnalisation légale de plusieurs politiques sectorielles à l'échelle intercommunale (développement économique en 1992 avec la loi ATR, habitat en 1999 avec la loi sur l'intercommunalité qui en fait une compétence obligatoire des communautés…) va renforcer ce changement d'échelle des politiques urbaines amorcé dans les années 1980 sous l'effet d'initiatives techniques (habitat) et politiques (développement économique).

[416] Prévost M., P. Simard, 2008, « L'expertise des Agences d'urbanisme au miroir de la recherche », *Annales de la recherche urbaine*, n°104, p84-94.

[417] L'articulation entre aménagement et développement initiée par l'Agence d'urbanisme à travers la démarche Lyon 2010 puis le Schéma de développement économique va être prolongée au sein de la Communauté urbaine à travers les outils qu'elle met progressivement en place (cellule économie en 1989, mission développement économique en 1990, direction des affaires économiques et internationales en 1994). Voir Linossier R., 2007, *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005),* thèse de doctorat en aménagement et urbanisme, Université Lyon 2. Healy, A., 2007, *Le gouvernement privé de l'action publique urbaine. Sociologie politique de la gouvernance métropolitaine du Grand Lyon (fin du XXe siècle),* thèse de doctorat en sciences politiques, Université Lyon 2.

Du fait de ces différents facteurs politiques et institutionnels, le rôle de la Communauté urbaine se transforme en profondeur. Dans les années 1980, son action évolue du soutien à une politique de grands projets, pilotée par l'Etat (aéroport, quartier Part-Dieu, tunnel de Fourvière…) à la conduite d'une politique propre, marquée par l'importance accordée à l'urbanisme et à l'aménagement des zones d'activités[418]. La structure sort de la logique de guichet qui a marqué la décennie 1970[419] pour devenir pilote de démarches communautaires articulant projets d'aménagement et objectifs de développement économique. Sa position de chef de file s'affirme dans plusieurs champs de l'action urbaine, en même temps que son « portefeuille » de compétences s'élargit.

Ainsi, la date précoce de fondation de l'intercommunalité lyonnaise, son investissement par des entrepreneurs politiques, le renforcement de ses compétences et champs d'action en anticipation ou du fait de la législation, sont autant de facteurs ayant conduit à l'affirmation de la Communauté urbaine comme un agent central de l'action publique locale. Pourtant, elle reste confrontée à un ensemble d'enjeux de coordination auxquels ne répondent que partiellement les outils de coopération existants : d'une part, l'articulation « horizontale » avec les territoires urbains voisins (agglomérations de Saint-Etienne, Bourgoin-Jallieu), notamment en vue de maîtriser le développement de certains territoires stratégiques situés en dehors du périmètre du Grand Lyon (ex : aéroport Saint-Exupéry)[420] ; d'autre part, l'articulation « verticale » entre planification intercommunale (Plan local d'urbanisme, Programme local de l'habitat, Plan de déplacements urbains…) et action publique communale, qui s'acquitte imparfaitement de la mise en œuvre des objectifs énoncés au niveau supérieur.

Le fractionnement du territoire de la région urbaine, la pluralité des démarches de coopération métropolitaine, les limites de l'action communautaire montrent donc que la coordination de l'action urbaine demeure un enjeu fort dans l'agglomération lyonnaise. Symétriquement, nous allons maintenant examiner la situation montréalaise, confrontée à des problématiques similaires de fragmentation et de coordination territoriale. Comme à Lyon, le territoire

[418] Biarez S., P. Kukawka, 1986, *Crise et politiques locales, les cas de Lyon et Saint-Etienne*, CERAT, Grenoble.

[419] Ben Mabrouk T., B. Jouve, 1999, *op. cit.*

[420] Plusieurs initiatives récentes tentent de trouver des solutions à cet enjeu de coordination horizontale : la mise en place par étapes depuis 2008 d'une Euro métropole (plus souvent dénommée « G4 ») rassemblant les agglomérations de Lyon, Saint-Etienne, Bourgoin-Jallieu (CAPI) et du Pays Viennois ; de même que la réflexion autour de la constitution d'un « pôle métropolitain », forme de syndicat née de la réforme territoriale de 2010, pour la conduite de diverses actions d'intérêt métropolitain.

montréalais se caractérise par un fractionnement institutionnel et politique important, conduisant certains analystes à parler d'une véritable « mosaïque montréalaise »[421].

2.3) La construction d'une coopération intercommunale dans la mosaïque montréalaise : de l'échelle d'agglomération…

Le territoire montréalais, avant la réforme qui a conduit à un ensemble de fusions puis de défusions municipales entre 2000 et 2006, présente un profil discontinu, ponctué d'enclaves (Outremont, Westmount…) et prolongé par des îlots isolés (Rivière des prairies…). Ce profil singulier s'explique par l'histoire de la construction du territoire municipal : au tournant du XXe siècle, la ville de Montréal annexe une série de municipalités voisines. Certaines de ces annexions sont imposées à Montréal par le gouvernement du Québec, pour éviter les faillites des municipalités concernées dont les dépenses sont mal contrôlées[422]. Une deuxième vague d'annexions est encore réalisée dans la seconde partie du XXe siècle, sous l'impulsion de Jean Drapeau porté par l'ambition de voir son slogan « une île, une ville » prendre forme concrète. Le caractère non linéaire et non systématique des annexions réalisées tout au long du XXe siècle, qui répondent davantage à des logiques économiques et politiques qu'à un plan réfléchi[423], explique le profil discontinu du territoire montréalais. La volonté de rationaliser l'organisation du territoire va compter parmi les arguments favorables à la mise en œuvre de la réforme municipale à Montréal en 2000.

---

[421] Alain M., 2008, *Gouvernance infra municipale et gestion du social : analyse multi échelons de la construction politique des arrondissements montréalais*, thèse de doctorat en sciences politiques, Montréal, INRS, p1.

[422] La manœuvre est pourtant problématique : entre 1883 et 1918, 23 municipalités sont annexées à Montréal. Cette croissance rapide cause à Montréal d'importants problèmes financiers qui entrainent sa mise sous tutelle par le gouvernement du Québec en 1918. Linteau P.-A., 2007, *Brève histoire de Montréal*, nouvelle édition augmentée, Montréal, Editions Boréal, p109.

[423] Selon les ressources dont elles disposent, les municipalités se trouvent plus ou moins en situation de résister aux tentatives d'annexion de la part de la ville centre.

Avant cette date, plusieurs tentatives d'optimisation de la gestion du territoire sont conduites. Dans les années 1960, la ville de Montréal ne représente qu'une part limitée de l'aire urbaine. Afin d'introduire davantage de cohérence dans la gestion du territoire urbain et de favoriser la mutualisation des moyens financiers entre les communes de l'île[424], le gouvernement crée – par une loi spécifique – une Communauté urbaine à Montréal (CUM) en 1969. Deux structures similaires sont simultanément créées, à Québec et en Outaouais. La Communauté urbaine fonctionne selon la logique de la coopération intercommunale – l'intégrité et les prérogatives des municipalités membres étant préservées. Elle exerce ses compétences dans une série de champs : service de police, assainissement et distribution des eaux, transport en commun, parcs nature… La création de la CUM fait suite à la mise en place de plusieurs formules de coopération au cours du XXe siècle, dont le bon fonctionnement a été régulièrement compromis par des conflits opposant la ville centre aux municipalités de banlieues. La CUM ne déroge pas à la règle, et voit également son action entravée par des querelles fréquentes[425]. Dans ses deux décennies d'exercice, la CUM procède à l'extension du réseau de transports en commun, réalise un schéma d'aménagement, travaille à la promotion économique du territoire…

Le décalage croissant entre le périmètre de la CUM et la réalité du territoire urbanisé[426] conduit cependant à l'essoufflement progressif de la structure, qui se voit déléguer de plus en plus de services de faible importance. En 2001, la CUM est abolie et remplacée par une autre forme de coopération intercommunale : la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), qui couvre un territoire nettement plus vaste puisqu'il représente 3,4 millions d'habitants et 4360 km^2. Les compétences de la CUM sont alors distribuées entre la CMM et la nouvelle Ville de Montréal. Toutefois, une forme de survivance de la CUM est incarnée par le Conseil d'agglomération : celui-ci constitue l'une des trois composantes de la nouvelle Ville de Montréal, à côté du Conseil municipal et des 19 conseils d'arrondissement. Le Conseil d'agglomération comprend des représentants de la Ville de Montréal et des quinze villes reconstituées suite aux défusions[427]. Il exerce les compétences reliées aux services communs à

[424] Boudreau J-A. et al., « Construire les espaces politiques métropolitains. Etude comparative des stratégies de Toronto et de Montréal », in Collin J-P., M. Robertson (dir.), 2007, *Gouverner les métropoles, enjeux et portraits des expériences sur quatre continents*, Presses Universitaires de Laval.

[425] Trépanier M-O., 1998, « Les défis de l'aménagement et de la gestion d'une grande région métropolitaine », in Manzagol C., C. Bryant, *Montréal 2001. Visages et défis d'une métropole*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

[426] Si en 1971 la CUM couvre 78% de la population de l'aire urbaine, elle n'en couvre plus que 53% en 2001.

[427] Les représentants de la Ville de Montréal détiennent 87,3% des votes au Conseil d'agglomération, ceux des 15 municipalités reconstituées ont collectivement 12,7% des votes. Ces parts sont

l'île de Montréal, dont les coûts sont supportés par les contribuables de l'ensemble des municipalités membres[428]. Il prolonge ainsi la logique gestionnaire et d'administration de services que suivait auparavant la CUM.

Suite à l'expérience d'agglomération de la CUM, un changement d'échelle va être opéré à travers la mise en place de la Communauté métropolitaine de Montréal. Cette structure est créée par la réforme municipale entamée en 2000, que nous allons maintenant évoquer plus en détail.

2.4) … A l'échelle métropolitaine : réforme municipale et système de gouvernement « à trois paliers »

Le constat du fractionnement territorial est partagé et perçu dans les années 1990 comme un facteur freinant le développement économique de la métropole[429]. Ce constat va être l'un des arguments importants de la réforme du système municipal conduite par le gouvernement provincial au tournant des années 2000. Cette réforme se base sur d'autres arguments essentiels : le morcellement municipal entraîne les communes dans une logique de concurrence et nuit à la compétitivité du territoire ; il génère des incohérences dans la structuration de l'offre d'équipements (ex : implantations industrielles jugées anarchiques)[430] ; il entraine un déséquilibre fiscal dans la mesure où les habitants de la ville centre assument le financement d'un ensemble d'infrastructures qui profitent en réalité aux habitants et usagers de l'ensemble de l'aire urbaine. La construction d'une entité métropolitaine doit permettre de

proportionnelles au poids démographique respectif des municipalités. Ville de Montréal, site internet.

[428] On compte parmi ces champs de compétences du Conseil d'agglomération : l'évaluation foncière, les services de sécurité, le logement social, l'aide aux sans abris, le plan de gestion des matières résiduelles, l'alimentation en eau, l'assainissement des eaux usées, la promotion économique, les parcs nature (Ville de Montréal, site internet). En vertu de la Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant Montréal (L.Q. 2008, c.19), les dépenses qui relèvent des compétences d'agglomération sont financées au moyen d'un régime de quotes-parts versées au budget d'agglomération par l'ensemble des villes liées. En 2011, les charges d'agglomération exigées des villes reconstituées se chiffrent à 378,9 M$, soit 8,5 % des revenus de la Ville. Ville de Montréal, 2011a, *L'essentiel en un clin d'œil. Budget 2011 de la Ville de Montréal*, p21.

[429] Tomas M., 2007, *Penser métropolitain ? L'institutionnalisation des pratiques de coopération dans la région métropolitaine de Montréal*, thèse de doctorat en études urbaines, Montréal, INRS – Urbanisation et UQAM, p116-117.

[430] « Malgré l'existence des schémas d'aménagement, l'urbanisation se fait dans un climat de concurrence où toutes les municipalités des agglomérations urbaines tentent d'accaparer la croissance ». Cette concurrence conduit à l'éparpillement des équipements d'envergure régionale et des foyers d'urbanisation. Ce phénomène affecte particulièrement les villes centres et « nuit à l'émergence de pôles forts et structurés ». Table ronde sur les villes centres, 1994, *Problématique des villes – centres au Québec, Rapport*, Gouvernement du Québec, p41-42.

répondre à ces problèmes : définir un projet commun qui permette de dépasser les rivalités intercommunales et de renforcer l'attractivité globale du territoire ; réaliser des économies d'échelle à travers la mutualisation et la planification concertée des équipements ; rétablir une situation d'équité entre les habitants de l'aire urbaine à travers l'intégration fiscale du groupement métropolitain[431]. Pour Latendresse, cette réforme s'inscrit avant tout dans une optique managériale de compétitivité économique et d'efficacité gestionnaire, plaçant les enjeux démocratiques au second plan[432].

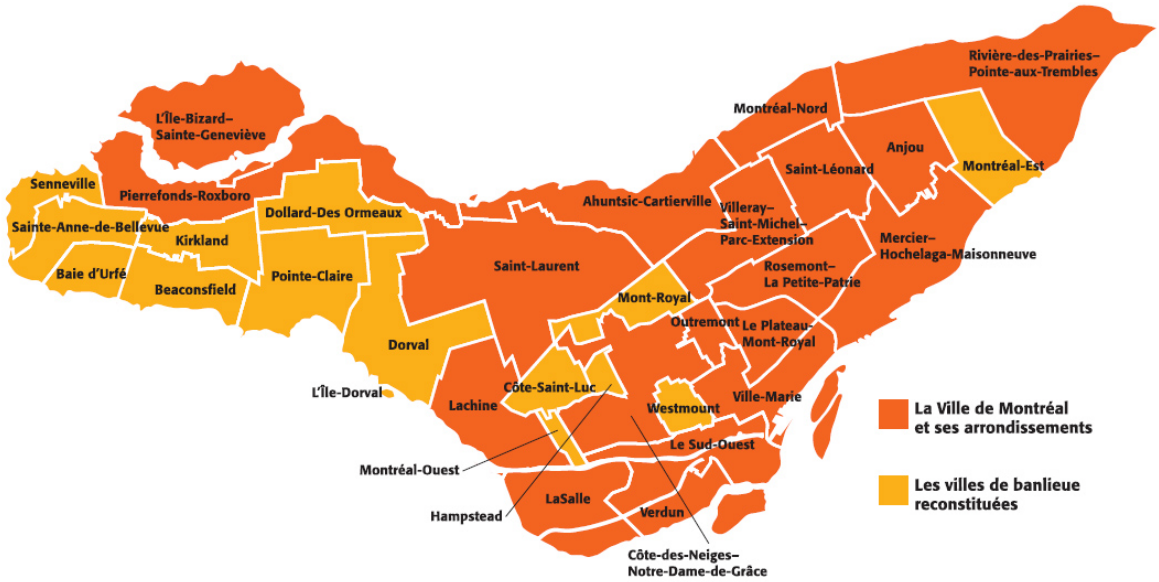
La réforme municipale vise donc avant tout la consolidation d'un pôle urbain unifié susceptible de constituer un moteur économique performant. Pour autant, certains choix effectués à travers la réforme, les évolutions qu'elle va connaître, puis le processus de défusion enclenché par le parti libéral du Québec au moment de son accession au pouvoir en 2003 vont produire de nouvelles formes de fragmentation institutionnelle sur le territoire montréalais : maintien du niveau des Municipalités régionales de Comté (MRC) dans l'architecture d'instances locales, création d'un échelon d'arrondissement disposant de pouvoirs importants… mais aussi défusion de territoires choisissant de revenir à un statut de municipalité autonome : si la fusion a abouti en 2002 à la création d'une vaste Ville de Montréal comprenant 27 arrondissements (9 issus de l'ancienne ville de Montréal, 18 issus des municipalités de banlieue[433]), 15 anciennes municipalités choisissent ensuite de recouvrir leur autonomie ; le territoire de la nouvelle Ville de Montréal, qui compte au final 19 arrondissements, retrouve ainsi un profil discontinu, ponctué d'enclaves, tel qu'avant la réforme.

[431] Alain M., 2008, op. cit.

[432] Latendresse A., 2004, « La réforme municipale et la participation publique aux affaires urbaines montréalaises. Ruptures ou continuité ? », in Jouve B., Ph. Booth (dir.), *Démocraties métropolitaines*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, p159.

[433] Sur ces 18 arrondissements, 13 correspondent à des municipalités de banlieue dont le périmètre n'a pas été modifié ; 5 correspondent à la contraction de 8 territoires d'anciennes banlieues.

Illustration 3 : Carte de l'île de Montréal en 2006, après la réforme municipale



Source : Ville de Montréal.

La réforme municipale aboutit à la mise en place d'un système de gestion métropolitaine « à trois paliers », modèle hybride inédit[434]. Ce système articule à la base les dix-neuf arrondissements (dotés entre autres de la compétence en matière de réglementation d'urbanisme), la Ville de Montréal (dotée de la compétence d'élaboration et de mise en œuvre du plan d'urbanisme) et, au sommet de la pyramide, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). Sa création est le résultat d'une décennie de réflexions sur les modalités d'une gestion métropolitaine à Montréal, conduites dans différentes arènes[435]. Le périmètre de la CMM, qui correspond à la région métropolitaine de recensement de Statistiques Canada, couvre 3,4 millions d'habitants répartis sur 82 municipalités et 14 Municipalités régionales de comté (MRC). Certains critiquent l'incohérence de ce périmètre qui, s'il correspond à un zonage statistique, présente l'inconvénient de « couper » plusieurs territoires de MRC : sur les 14 MRC, la moitié ne sont que partiellement incluses dans la CMM. La Communauté constitue une instance légère, axée sur la définition de stratégies métropolitaines. Elle a pour obligation d'élaborer un schéma d'aménagement de la métropole : le schéma de la CMM, adopté en décembre 2005, a suscité de nombreuses oppositions parmi les municipalités situées

[434] Tomas M., 2007, op. cit.

[435] Un groupe de travail sur Montréal et sa région est mis sur pied en 1992. Après la publication de son rapport final en 1993, d'autres initiatives gouvernementales se succèdent de façon presque ininterrompue jusqu'à la réforme de 2000.

dans les couronnes périphériques, soucieuses de préserver leur compétence en aménagement[436]. Elle exerce également des compétences en matière d'environnement, de transport, de développement économique, de logement social (qui constitue le premier poste budgétaire de la CMM) et d'infrastructures.

La gestion du territoire, l'aménagement et l'urbanisme font donc figure de compétences partagées, articulées entre trois niveaux de gouvernement complémentaires. La réforme municipale a introduit des changements non seulement à l'échelle métropolitaine, mais également à l'échelle de proximité, selon un processus paradoxal de décentralisation dans la fusion.

2.5) A l'échelle de proximité, la montée en compétence des arrondissements

La réforme de regroupement municipal menée par le gouvernement du Québec en 2000, a abouti à la création de 42 nouvelles municipalités. Les villes de l'île de Montréal ont ainsi été fusionnées, formant une vaste ville découpée en 27 arrondissements en 2002. Cette réforme répond à un projet fort ancien de rationalisation de l'organisation du territoire. Pourtant, la réforme, conduite par l'autorité provinciale sans concertation avec les collectivités locales et sans l'assentiment des citoyens, est impopulaire. Elle concerne en effet des territoires de culture et d'identité linguistique différentes, ayant des niveaux de ressource très contrastés, dont la fusion est loin de faire l'unanimité : les riches banlieues anglophones de l'ouest de l'île contrastant avec les villes francophones moins favorisées de l'est. Ainsi du côté de la communauté anglophone, la crainte de voir son identité diluée ou encore de perdre ses avantages fiscaux[437] a été un facteur important de la réticence à la réforme exprimée dans les banlieues aisées de l'ouest[438].

[436] Douay N., 2007, *La planification urbaine à l'épreuve de la métropolisation : enjeux, acteurs et stratégies à Marseille et à Montréal*, thèse pour le doctorat en aménagement et urbanisme, Université de Montréal, Université Paul Cézanne.

[437] L'un des objectifs poursuivis par la réforme est de réduire le « fardeau fiscal » assumé par les habitants de la ville centre, participant au financement d'équipements et d'infrastructures dont bénéficient l'ensemble des habitants de la métropole.

[438] Tomas M., 2007, op. cit., p145-146.

Suite aux élections provinciales de 2003, un processus de défusion a été engagé par voie référendaire par le nouveau gouvernement libéral[439]. A Montréal, 15 anciennes municipalités – toutes, sauf une, situées dans le *West Island* – ont choisi de recouvrir leur autonomie. A partir de cette date, la municipalité compte 19 arrondissements, illustrés par la carte ci-après. En ce qui concerne la répartition des compétences, la réforme municipale des fusions a abouti au résultat paradoxal de renforcer la décentralisation au profit de structures d'arrondissement[440] en charge de la gestion des services de proximité et de la réglementation d'urbanisme. Cela s'explique par plusieurs facteurs combinés : d'un côté, le travail du Comité de transition chargé de mettre en œuvre la réforme municipale à Montréal, qui opère un bricolage progressif visant à répondre à des demandes spécifiques portant notamment sur le maintien d'un pouvoir local[441] ; de l'autre, le plan de décentralisation opéré par la Ville de Montréal en 2003, qui accorde plus de pouvoirs aux arrondissements dans le but de prévenir les tentations sécessionnistes suscitées par la perspective des défusions dans un certain nombre d'anciennes municipalités de banlieue.

La fragmentation et les enjeux de coordination entre territoires d'action publique apparaissent toujours comme une réalité après la réforme de rationalisation du fonctionnement municipal, en 2006. Le retour à un profil discontinu de la ville de Montréal, la superposition d'échelons produisant un « mille feuille » territorial (arrondissements, Villes, Conseil d'agglomération, MRC, Communauté métropolitaine), le décalage de certains périmètres (ceux de la CMM et de certaines MRC par exemple)... donnent à voir le maintien des enjeux de fragmentation et de coordination sur le territoire métropolitain montréalais. La réforme n'a pas permis de « régler » ces enjeux, elle a simplement conduit à les déplacer.

Cet enjeu de la coordination entre territoires d'action publique se reflète particulièrement sur le territoire du Mont-Royal, que nous allons ici présenter plus en détail : il constitue en effet le territoire central de nos études de cas montréalaises.

---

[439] L'opposition aux fusions conduites par le parti Québécois avait été un point décisif de la campagne menée par les libéraux.

[440] Quesnel L. et al., 2005, « Fusion municipale et territoires de proximité », in Behrer L. et al. (dir.), *Jeux d'échelle et transformation de l'Etat : le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Presses universitaires de Laval.

[441] Mévellec A., 2005, « Les transitions institutionnelles territoriales en France et au Québec », in Behrer L. et al. (dir.), *Jeux d'échelle et transformation de l'Etat : le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Presses universitaires de Laval.

3) Le Mont-Royal, un ensemble spatial complexe, un objet inter territorial par excellence

Colline de la chaîne des Montérégiennes culminant à 233 m, le Mont-Royal occupe une surface d'environ 750 ha en plein centre de la ville de Montréal. Il marque le paysage montréalais par le contraste qu'il crée avec l'étendue de la plaine du Saint-Laurent[442]. Cependant sa topographie complexe, articulant trois sommets distincts, rend cette globalité plus difficile à saisir lorsque l'on traverse la montagne. La présence de plusieurs infrastructures (voie Camilien Houde, chemin Remembrance, barrières entre propriétés…) renforce ce sentiment de fragmentation. Selon l'échelle et le point de vue choisis, l'appréhension visuelle du Mont-Royal oscille donc entre unité et éclatement.

Illustration 4 : Le Mont-Royal



Le Mont-Royal constitue un ensemble massif qui fait face au centre ville, mais il est traversé de différentes infrastructures qui fractionnent le territoire. On voit ici le chemin Remembrance à gauche, prolongé par la voie Camilien Houde, et le chemin de la Côte des neiges à droite.

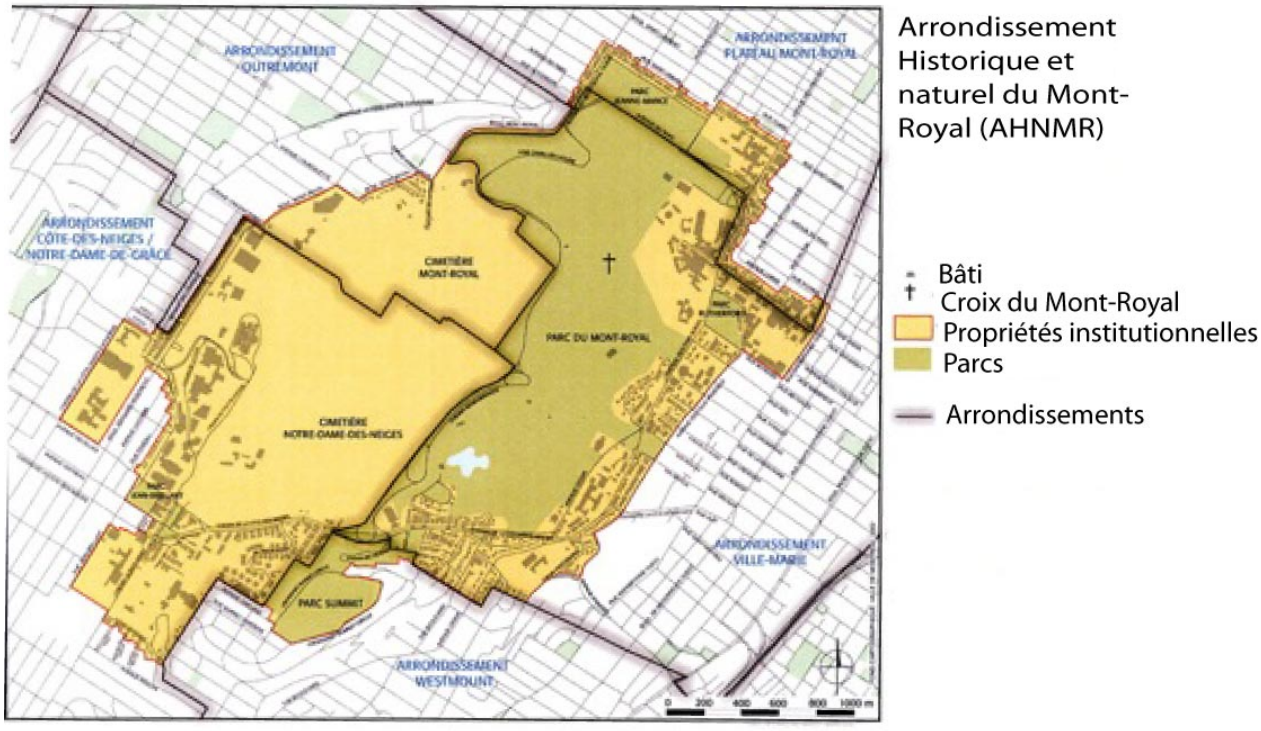
Source : Ville de Montréal.

[442] Debarbieux B., 1998, «The Mountain in the city. Social uses and transformations of a natural landform in urban space », *Ecumene*, vol. 5, number 4, p. 399-431.

3.1) Pluralité des territoires et des échelles de gestion du Mont-Royal

Le Mont-Royal n'est pas, traditionnellement, distingué comme territoire spécifique de gestion. Actuellement divisé entre les deux Villes de Montréal et Westmount, riche municipalité anglophone de l'ouest de l'agglomération, il est également partagé entre quatre arrondissements montréalais : Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce, Outremont, le Plateau Mont-Royal et Ville-Marie. La carte de l'Arrondissement Historique et Naturel du Mont-Royal présentée ci-dessous illustre bien cette fragmentation. Rappelons-le, les Villes sont dotées de la compétence de planification urbaine, tandis que la réglementation d'urbanisme (le droit des sols) relève des arrondissements. Dans le cas du Mont-Royal, classé Arrondissement historique et naturel par le gouvernement du Québec en vertu de la loi sur les biens culturels, l'octroi des permis de construire doit recevoir l'aval du Ministère de la culture. Trois échelons de responsabilité sont donc impliqués dans la gestion et l'encadrement du développement urbain sur la montagne.

Illustration 5 : l'Arrondissement historique et naturel



Source : adapté de la carte de l'AHNMR du Ministère de la culture du Québec.

Le Mont-Royal comprend en outre différentes composantes territoriales : si le parc conçu par Frederic Law Olmsted entre 1874 et 1876 occupe une vaste part sud-est de la colline, un autre parc trône sur son sommet ouest (Summit, sur le territoire de Westmount), comprenant une

réserve pour l'avifaune. Le premier est cependant le plus célèbre et le plus prestigieux, dans la mesure où il constitue le seul et unique parc « olmstédien » du Canada. Globalement, les espaces verts représentent une part majeure de la surface du Mont-Royal, dont 190 ha occupés par des bois[443]. Plusieurs études soulignent le fait que ce patrimoine naturel ne représente pas, en soi, un intérêt écologique exceptionnel : de nombreuses espèces « non indigènes » ont été progressivement introduites sur le Mont-Royal, à côté des peuplements matures et centenaires de chênes rouges et d'érables à sucre. Sa valeur réside plutôt dans sa localisation en hypercentre de la métropole montréalaise[444]. Le patrimoine naturel n'est pas concentré que dans les parcs, mais également dans une quinzaine d'institutions éducatives, religieuses et hospitalières qui se déploient sur le Mont-Royal, comme le montre le tableau ci-dessous. Les flancs de la montagne sont également couverts d'un ensemble diversifié de zones résidentielles, qui comptent pas moins de 1500 propriétés[445].

Tableau 7 : Les propriétés institutionnelles et les parcs

Nom de l'institution	Arrondissement / Ville	Surface de l'AHNMR (%)	Programme de développement
Cimetière Notre-Dame-des-Neiges	CdN-NdG	18	Oui
Cimetière Mont-Royal	Outremont	9	/
Université de Montréal*	CdN-NdG	8,5	Oui
Université McGill	Ville-Marie	4	Oui
Oratoire Saint-Joseph	CdN-NdG	2,5	Oui
Hôpital Royal Victoria	Ville-Marie	1,7	/
Collège J. de Brébeuf	CdN-NdG	1,7	/
Collège Notre-Dame	CdN-NdG	1	/
Les Prêtres de Saint-Sulpice	Ville-Marie	0,8	/
Hôpital Général	Ville-Marie	0,7	/
Les hospitalières de Saint-Joseph	Plateau Mont-Royal	0,5	/
Hôpital Hôtel-Dieu	Plateau Mont-Royal	0,4	/

[443] Thiffault C., 2005, *Etat de situation sur les bois de l'Arrondissement historique et naturel du Mont-Royal*, Ville de Montréal, p5.

[444] La valeur de sa localisation a évolué avec le temps, puisqu'au moment de la création du parc du Mont-Royal, la montagne est située en périphérie de la ville de Montréal. Voir Ville de Montréal, 1992, *Plan de mise en valeur du Mont-Royal*, p5.

[445] Ville de Montréal, 2005b, *Plan de mise en valeur du Mont-Royal. Bilan de mise en œuvre 1992 – 2005*, p10.

Nom de l'institution	Arrondissement / Ville	Surface de l'AHNMR (%)	Programme de développement
Défense nationale	Ville-Marie	0,1	/
TOTAL INSTITUTIONS	/	49	/
Parc du Mont-Royal	Ville-Marie	25,6	/
Parc Summit	Westmount	2,7	/
Parc Jeanne Mance	Plateau Mont-Royal	1,9	/
TOTAL PARCS	/	30	/

*Y compris les écoles HEC et Polytechnique. Données : Ville de Montréal.

3.2) Le Mont-Royal : l'articulation de composantes patrimoniales diverses

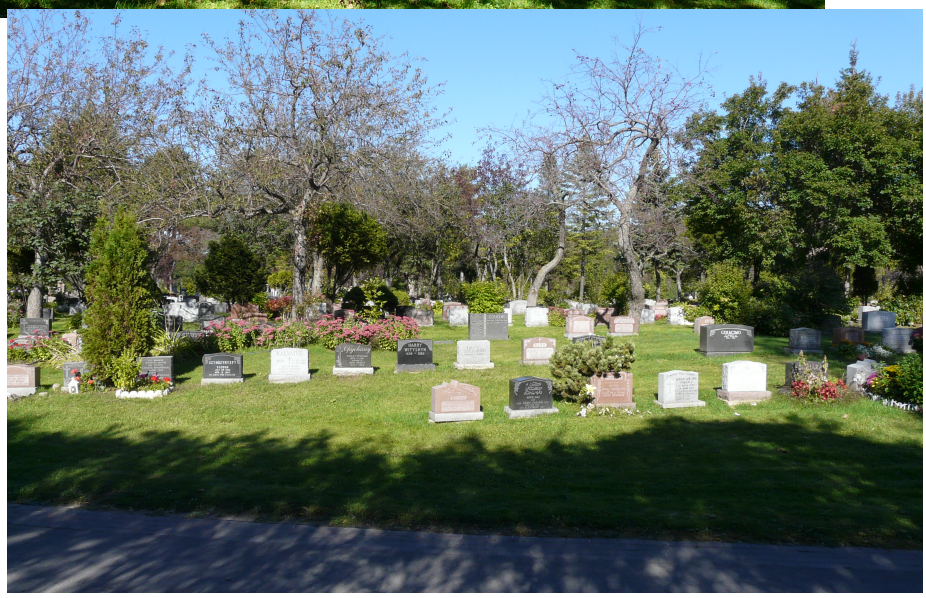
Le Mont-Royal recouvre donc des patrimoines diversifiés. Les deux principaux cimetières qui occupent la partie centrale de la montagne sont des cimetières - jardins aménagés à la moitié du XIXe siècle. Le cimetière Mont-Royal, édifié à l'initiative de l'élite anglo - protestante, se caractérise par une esthétique romantique. Le cimetière Notre-Dame-des-Neiges, catholique, est marqué par un caractère monumental d'inspiration française[446]. Le patrimoine bâti rassemble plusieurs éléments d'intérêt comme les grandes institutions religieuses construites au XIXe siècle, les demeures d'inspiration victorienne qui forment le campus de l'Université McGill, le pavillon principal de l'hôpital Royal Victoria inspiré de l'architecture des châteaux écossais, l'ensemble universitaire représentatif du classicisme moderne des années 1920 de l'Université de Montréal… La montagne accueille en outre des témoignages historiques de différentes natures. Les vestiges amérindiens, les sépultures des cimetières, la propriété des Sulpiciens qui a largement structuré l'urbanisation du flanc sud, ou encore les monuments commémoratifs telle la croix du Mont-Royal confèrent au lieu une épaisseur historique et mémorielle certaine. En même temps, la montagne constitue un lieu de vie en évolution permanente : l'installation de nouvelles sépultures, la construction de nouveaux pavillons universitaires, le développement de projets immobiliers dans d'anciens bâtiments religieux sont autant de facteurs entraînant une modification progressive et incessante du territoire du Mont-Royal.

[446] Commission des biens culturels du Québec, 2005, *Étude de caractérisation de l'Arrondissement historique et naturel du Mont-Royal*, Québec, p78.

Illustration 6 : Vues du Mont-Royal



Le parc du Mont-Royal



Le cimetière du Mont-Royal

Auteur : L. Combe (2008)

3.2) Un territoire soumis à d'importantes pressions de développement

Les institutions du Mont-Royal ont pour point commun d'être des ensembles de propriété privée donc certaines sont ouvertes au public. Elles assument la gestion des bâtiments, des voies de circulation et des espaces naturels sur leur propriété. L'enjeu régulièrement soulevé par les propriétaires institutionnels est leur manque de moyen à affecter à la protection et la mise en valeur de leur patrimoine. Au-delà de ces problématiques communes, les institutions constituent un groupe hétérogène. Qu'il s'agisse de la taille de leur patrimoine, de leurs

besoins d'expansion ou de leur situation financière, elles recouvrent des situations différenciées. Le tableau ci-dessous aide à faire le point sur les enjeux spécifiques aux différentes institutions présentes sur le Mont-Royal :

Tableau 8 : Enjeux liés à la gestion et au développement des institutions du Mont-Royal

	Caractère stratégique pour le fonctionnement et l'attractivité de la ville	Mise en vente de biens immobiliers, lancement de nouveaux projets impliquant densification	Densification du territoire, construction et enjeu du respect de l'existant (caractéristiques du bâti, présence de bois…)	Entretien des bâtiments et des espaces boisés
Universités				
Hôpitaux				
Collèges				
Congrégations religieuses				
Cimetières				

Quatre types d'enjeux ont été distingués. Le tableau souligne les enjeux les plus pertinents pour caractériser les défis d'aménagement soulevés actuellement par chaque type d'institution. Les enjeux relatifs au développement des universités présentent une double dimension : le besoin d'espace et d'adaptation des lieux de travail à l'évolution des normes de la recherche conduit les universités à envisager une relocalisation d'une partie de leurs activités. C'est le choix effectué par l'Université de Montréal qui a entrepris, dans les années 2000, l'aménagement d'un nouveau campus à l'emplacement de l'ancienne gare de triage d'Outremont, allégeant ainsi le Mont-Royal d'une pression potentielle considérable. Cependant la localisation des universités sur les flancs de la montagne représente une plus-value symbolique majeure qui contribue au prestige de ces établissements. Pour cette raison, ces derniers n'envisagent pas la relocalisation complète de leurs activités, ce qui implique une dynamique de développement continue de certaines parties des campus générant une pression immobilière menaçant la qualité architecturale des lieux.

En ce qui concerne les hôpitaux, les contraintes structurelles imposées par les normes de l'activité médicale poussent la plupart des établissements à envisager voire entreprendre leur relocalisation complète. L'adaptation à ces normes des bâtiments existants, anciens et souvent

construits pour une autre affectation, s'avèrerait trop onéreuse[447]. Ainsi, plusieurs hôpitaux projettent une relocalisation hors du Mont-Royal (Hôtel Dieu, Royal Victoria). Cependant, l'hôpital général du Centre universitaire de santé McGill (CUSM) situé dans la partie sud ouest de la montagne (arrondissement Ville-Marie) a fait le choix de se maintenir dans les lieux et d'en entreprendre l'agrandissement. Les hôpitaux renvoient donc à la fois à l'enjeu de la revente et de la réaffectation d'ensembles patrimoniaux majeurs, et à celui de leur densification pour accueillir le développement de l'activité médicale.

La troisième catégorie d'institutions la plus « sensible » concerne les grands cimetières : ils constituent, avec les parcs, le « cœur végétal » du Mont-Royal. Dans leur cas, l'enjeu majeur de développement renvoie à l'implantation de nouvelles sépultures qui 1) menacent pour certaines l'intégrité du site (remblayages, mise en péril de boisés jusque là préservés) ; 2) nuisent au paysage pittoresque des cimetières du fait de leur configuration architecturale. Le cimetière catholique propose la mise à disposition de cryptes collectives – dites aussi mausolées – imposantes qui rompent totalement avec le paysage traditionnel du cimetière, composé de tombeaux et caveaux de taille modeste[448]. Un autre enjeu qui se pose dans le cimetière Notre Dame des Neiges concerne l'aménagement du flanc nord : cet espace utilisé jusqu'ici comme une zone technique de dépôt présente un potentiel de valorisation majeur que la Ville souhaiterait voir exploité.

[447] « Le maintien d'une fonction hospitalière dans des édifices patrimoniaux anciens est souvent lourd de conséquences. La mise à niveau des services techniques et scientifiques soutenant les soins hospitaliers se fait souvent au détriment de l'architecture des vieux édifices ; ou encore, lorsque ceux-ci ne peuvent accueillir ces nouvelles fonctions, le développement se fait alors dans des édifices neufs, souvent construit au détriment de la qualité du paysage architectural des vieux emplacements ». Ville de Montréal, 2005b, *Plan de mise en valeur du Mont-Royal. Bilan de mise en œuvre 1992 – 2005*, p12.

[448] Dinu Bumbaru d'Héritage Montréal parle à cet égard de la « muraille de complexes sépulcraux » à propos des mausolées construits du côté du chemin de la Côte des Neiges. Bumbaru D., 2004, « Un mausolée au cimetière Notre Dame des Neiges. Notes sur le projet tenace de construire un mausolée architecturé dans un paysage sacré et commémoratif », *ARQ, La revue de l'architecture*, n°127.

Illustration 7 : Mausolée dans le cimetière Notre dame des Neiges



A l'arrière plan, l'Oratoire Saint-Joseph. Auteur : L. Combe (2008)

La richesse et la diversité de ses patrimoines, son découpage entre des entités politico administratives relevant à la fois d'échelles et d'emprises territoriales distinctes, sa fragmentation entre de multiples propriétés publiques mais surtout privées marquent le Mont-Royal d'enjeux de fractionnement et de coordination certains.

Dans les deux territoires de Lyon et Montréal et à différentes échelles se posent donc des enjeux forts de fractionnement et de coordination des interventions. Dans ce contexte, il apparaît intéressant de se pencher sur la manière dont l'enjeu de coordination est posé et traité à travers les dynamiques participatives étudiées, ce que nous ferons aux chapitres 6 et 7.

Maintenant que nous avons analysé les similitudes et les différences caractérisant les deux contextes territoriaux, nous allons nous pencher plus spécifiquement sur les caractéristiques des sociétés locales à Lyon et Montréal. Cela nous permettra de saisir les contrastes existant dans la demande de participation comme dans la configuration des jeux d'acteurs associatifs mobilisés dans les processus participatifs au sein des deux contextes.

II. Lyon et Montréal : des terreaux sociopolitiques contrastés accordant une place différente à la thématique participative

Comme le souligne Yves Deloye, il apparaît erroné d'envisager les dispositifs participatifs comme « une technologie politique extérieure aux sociétés et aux configurations sociales et culturelles dans laquelle elle prend corps »[449]. Afin d'éviter cet écueil, nous proposons de sonder l'épaisseur sociopolitique des deux contextes auxquels nous nous intéressons. Ainsi, nous allons aborder les statuts et rôles accordés à la municipalité, les caractéristiques des milieux sociaux et associatifs locaux, ainsi que la place qu'y occupe la revendication participative, à Lyon et Montréal. Cette analyse, qui révèle des contrastes très importants entre les deux cités, nous permettra de mieux saisir certains facteurs expliquant les différences existant dans les dispositifs participatifs que nous présenterons au chapitre 5.

1) La municipalité : une entité politique forte en France ; une « créature » sous tutelle provinciale au Québec

1.2) Statut et rôle politique des municipalités

Un premier contraste éloigne les sociétés politiques locales que constituent Lyon et Montréal : le statut de la municipalité en France et au Canada. La commune est une institution fondamentale de la démocratie française, dotée d'une portée symbolique forte, en tant que lieu suscitant un fort sentiment d'appartenance et cristallisant les identités locales. Depuis la loi municipale de 1884, les municipalités françaises disposent d'un statut juridique unique[450]. La Constitution reconnaît le principe de libre administration des collectivités territoriales depuis la IVe République. Le rôle de la commune, parmi les autres collectivités, a en outre été singulièrement renforcé à travers les réformes de décentralisation. Outre les compétences qu'elles se sont vues transférer, elles jouissent de la clause générale de compétences qui leur permet d'intervenir sur des domaines situés hors de leur périmètre officiel d'intervention[451]. Ces facteurs se conjuguent pour conférer à la commune un poids important au sein du système

[449] Deloye Y., « Préface », in Neveu C. (dir.), 2007, *Cultures et pratiques participatives. Perspectives comparatives*, Paris, Editions l'Harmattan.

[450] Ohnet J-M., 1996, *Histoire de la décentralisation française*, Paris, Librairie générale française, p81.

[451] La réforme territoriale a récemment remis en cause la clause générale de compétence pour les régions et les départements, mais pas pour les communes.

d'action publique français.

La situation est bien différente au Québec. Il n'est pas reconnu de statut et de pouvoir propre aux municipalités dans la Constitution canadienne. Les communes sont souvent présentées comme les « créatures des provinces » : depuis la deuxième moitié du XIXe siècle, celles-ci détiennent en effet la compétence exclusive des affaires municipales, représentées au Québec par un ministère spécifique créé en 1918. C'est l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique en 1867 qui confère la compétence municipale à l'échelon provincial. Par ce pouvoir, la Province décide de l'organisation, du fonctionnement et des responsabilités accordées aux municipalités, qu'il s'agisse des municipalités locales ou des municipalités régionales de comté (MRC, formule d'intercommunalité)[452]. Ainsi, les communes au Québec ne disposent pas d'un pouvoir propre mais uniquement des pouvoirs que la Province leur accorde par voie législative. Ce manque d'autonomie juridique contraste avec l'autonomie financière et fiscale des municipalités, soulignée plus haut. La situation évolue cependant progressivement vers une plus grande reconnaissance du pouvoir général des municipalités québécoises[453].

Une autre différence peut être soulignée, relative à la conception de l'exercice politique municipal. Au Québec, il existe une césure entre partis établis aux échelles provinciale et locale. Les partis politiques nationaux ne font pas l'objet de déclinaisons en sections locales comme en France. A l'échelle de la commune, les partis sont apparus tardivement, au début des années 1960, à l'initiative d'acteurs locaux[454]. Puis, au cours des années 1980, quelques partis ont été créés à la suite de mouvements urbains, comme le Rassemblement des citoyens de Montréal (RCM) et le Rassemblement populaire de Québec (RPQ) - mais ces expériences demeurent rarissimes[455]. Ces phénomènes témoignent de la conception dominante au Québec d'une action municipale marquée par l' « apolitisme gestionnaire »[456].

[452] C'est aujourd'hui le Ministère des affaires municipales, des régions et de l'occupation du territoire (MAMROT - ancien MAMR) qui détient ces compétences.
[453] La jurisprudence a notamment introduit une reconnaissance du pouvoir général des municipalités.
[454] Tels les hommes d'affaires et commerçants créant le parti du Progrès civique de Québec, permettant à Gilles Lamontagne d'accéder au pouvoir en 1965 ; et Jean Drapeau fondant le Parti civique de Montréal qui l'aide à revenir aux manettes municipales en 1960.
[455] Bherer L., 2006, « La démocratie participative et la qualification citoyenne. A la frontière de la société civile et de l'Etat », *Nouvelles pratiques sociales*, vol 18, n°2, p33.
[456] Bherer L., 2003, *Une lecture institutionnaliste du phénomène participatif. La politique consultative de la Ville de Québec*, Thèse de doctorat, Université Montesquieu Bordeaux IV, p85.

1.2) Implications pour la démocratie locale et la participation

Dans ce contexte, l'enjeu de la démocratie locale et de la participation citoyenne n'a pas les mêmes implications en France et au Québec. En France, le gouvernement local étant conçu comme intégré au sein du système politique national et la démocratie locale dotée d'une valeur symbolique majeure, l'institutionnalisation de la participation relève d'un impératif descendant, formulé par les échelons national et européen, pour qui le renforcement de la démocratie locale doit permettre à la fois de combattre la désaffection politique et de renouer le lien social entre les citoyens[457]. Dans ce contexte, l'institutionnalisation locale de la participation s'inscrit dans un « jeu multiscalaire de relégitimation politique »[458]. Au Québec, où le gouvernement local est perçu comme apolitique et relativement autonome des autres échelons, l'institutionnalisation de la participation relève au contraire d'un projet strictement local de repolitisation de l'action municipale : elle doit aider à constituer la municipalité comme un échelon politique et démocratique à part entière.

Les différences importantes dans le statut et le rôle accordé aux municipalités en France et au Québec teintent donc les enjeux de la démocratie locale de couleurs particulières, dans les deux contextes. Nous allons maintenant voir qu'au-delà de ces facteurs généraux renvoyant à l'organisation politico administrative des deux nations, des facteurs contextuels entrent également en ligne de compte qui influencent la formulation d'une demande de participation.

2) Une demande de participation locale inégale émanant des milieux associatifs lyonnais et montréalais

Il est difficile de résumer en quelques paragraphes les caractéristiques de milieux sociaux foisonnants et hétérogènes, à savoir les sociétés locales et les sphères associatives de Lyon et Montréal. A défaut d'en dresser un panorama exhaustif, ce qui n'est pas l'objet de ce travail, nous présentons ici quelques-uns des traits distinctifs de ces sociétés locales et des mouvements associatifs qui les animent sur les questions du cadre de vie, de l'urbanisme et du

[457] Bherer L., 2010, « Successful and unsuccessful participatory arrangements : why is there a participatory movement at the local level ? », *Journal of urban affairs*, vol. 32, no3, pp. 287-303.
[458] Bherer L., 2008, « Legitimacy and Local Democracy : a multiscalar view of the participatory movement in France and Canada », Communication au Congrès de l'Urban Affairs Association, Chicago.

logement. Nous questionnons en particulier la demande de participation exprimée dans les revendications associatives. La « demande sociale de participation » est une construction théorique à relativiser : Cécile Blatrix a souligné que loin d'être répandue parmi la population, elle était généralement le fait de groupes bien spécifiques, qui parvenaient à rendre audible cette revendication[459]. D'après nos observations, la demande de participation s'exprime très différemment d'un site à l'autre, pour des raisons que nous évoquerons en fin de chapitre.

2.1) Un milieu associatif lyonnais dynamique où la thématique participative émerge peu comme revendication autonome

La société lyonnaise : une société de contrastes, marquée par une tradition d'engagement dans l'action sociale

La société lyonnaise s'est construite, comme toute autre, au fil de son parcours démographique, politique et économique, dont nous allons rappeler ici quelques caractéristiques depuis l'époque moderne. Elle se caractérise notamment par une tradition d'engagement dans l'action sociale.

Après avoir été une métropole religieuse importante au Moyen-Age, Lyon s'est développée au fil de cycles économiques successifs axés chacun sur un secteur moteur. La ville renaissante, manufacturière, est rapidement marquée par le développement du commerce et de la banque, particulièrement florissants au XVIe siècle qui constitue le « siècle d'or » de l'histoire de Lyon[460]. Les privilèges acquis en faveur de l'organisation de foires commerciales tout au long du XVe siècle ont favorisé l'essor de ces secteurs[461]. Le XVIIe siècle constitue une période de transition vers l'affirmation du développement industriel, qui s'impose à partir du XVIIIe siècle avec la fabrique de soierie. Ce secteur domine l'activité locale au XIXe siècle, constituant le premier pôle d'emploi dans les années 1860[462]. Mais il va être bientôt supplanté par de nouveaux secteurs d'activité qui émergent à la fin du XIXe : bâtiment, métallurgie, chimie… Durant toutes ces décennies, l'essor industriel favorise une importante poussée

[459] Blatrix C., 2000, *La « démocratie participative », de mai 68 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes,* thèse de doctorat en science politique, sous la direction de Daniel Gaxie, Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne.
[460] Pelletier A., 2007, *Histoire de Lyon, de la capitale des Gaules à la métropole européenne*, Lyon, Editions lyonnaises d'art et d'histoire, p63.
[461] Bayard F., 2007, « Des foires aux brocarts », in Pelletier A. et al. (dir.), *Histoire de Lyon des origines à nos jours*, Lyon, Editions lyonnaises d'art et d'histoire, p478.
[462] Lequin Y., 1977, *Les Ouvriers de la région lyonnaise*, Lyon, Presses universitaires de Lyon.

urbaine qui s'exerce dans deux directions principales (les plaines alluviales de l'est lyonnais et le coteau de la Croix-Rousse)[463], tandis qu'au centre, les grands travaux de rénovation urbaine opérés sous le second Empire reconfigurent le tissu urbain, créant de vastes percées dans le tissu médiéval et renaissant de la Presqu'île, et participent au redéploiement de la population.

Le développement industriel dans l'agglomération se maintient jusqu'aux années 1960, marqué essentiellement par la progression de l'industrie chimique et métallurgique qui marquent de leur emprise plusieurs parties de l'agglomération (est et sud de Lyon, autour de Saint-Fons, Feyzin…). A partir des années 1960 le secteur tertiaire s'affirme très nettement au sein de l'activité locale, porté par l'articulation entre maintien des services traditionnels (négoce, activités bancaires, transports…) et essor des nouvelles sociétés de service (conseil aux entreprises, informatique…). Ces mutations économiques alimentent les évolutions socio spatiales de l'agglomération : la ville centre connaît un déclin démographique des années 1960 aux années 1980, qui s'explique notamment par sa désindustrialisation et l'essor d'activités tertiaires consommatrices d'espace. En parallèle, les banlieues et communes périurbaines connaissent une progression constante, entraînant une extension notable de l'espace urbanisé. Lyon se distingue aujourd'hui comme une métropole généraliste où la base industrielle reste importante[464]. Y coexistent une pluralité d'activités économiques de pointe (chimie, biotechnologies, nouvelles technologies de l'information et de la communication, numérique…), soutenues par les autorités publiques à travers la constitution de pôles de compétitivité[465] et le soutien apporté à quelques filières d'excellence.

Du fait de sa localisation et de son histoire industrielle, Lyon et son agglomération ont accueilli plusieurs phases successives d'immigration, en particulier au XXe siècle, provenant du Maghreb, d'Arménie, d'Europe du sud, d'Asie, et des pays d'Europe de l'est[466] ; la fonction d'accueil a d'abord été jouée par la ville centre puis s'est déployée sur les communes de l'est lyonnais. La ville compte ainsi, traditionnellement, une population diverse, composée d'une élite bourgeoise et commerçante mais également d'un prolétariat important. Sous l'effet

[463] Lafferrère M. et al., *Lyon et ses environs*, Paris, Editions Arthaud, p64.

[464] Bonneville M., 1997, *Lyon : métropole régionale ou eurocité ?,* Editions Economica, p136.

[465] Les pôles de compétitivité sont des projets technologiques partenariaux, rassemblant des entreprises, des établissements d'enseignement supérieur et de recherche et des collectivités locales, cofinancés par les pouvoirs publics et le secteur privé.

[466] « Le multiculturalisme de Lyon est là depuis toujours, contenu dans la situation géographique de la ville et dans la place du Rhône comme fleuve frontière ». Berthet J-M., 2002, « Une véritable politique du logement à l'échelle d'agglomération reste à construire », Grand Lyon, *Les cahiers Millénaire 3*, n°28, p40.

des mutations sociales et économiques du XXe siècle, la ville a progressivement connu un renouvellement de sa population, composée aujourd'hui en majorité de cadres et professions intellectuelles supérieures, de professions intermédiaires et d'employés[467]. L'implantation spatiale des différentes catégories sociales, dessinée depuis le XIXe siècle, est restée relativement stable, et peut être schématisée comme suit : localisation des classes populaires à l'est de l'agglomération, plaine où se sont progressivement implantées les grandes unités industrielles ; localisation des classes aisées dans les banlieues cossues de l'ouest, sises sur les Monts du Lyonnais. Loin de se résorber, cette césure socio spatiale a tendance à s'affirmer avec le temps[468].

Comme le note Marc Bonneville, « de son histoire sociale, le milieu local a gardé des traits particuliers : un caractère inventif, une culture d'entreprise plus individualiste et pragmatique que portée vers des spéculations intellectuelles, l'aptitude au commerce, mais aussi de forts antagonismes sociaux et une tradition de luttes sociales »[469], symbolisée par les révoltes canuses qui ont rythmé le XIXe siècle. Le fort vivier de militants ouvriers à Lyon alimenté par l'activité de la Fabrique a abouti à la création précoce d'organes de solidarité et d'entraide, comme les coopératives de production et de consommation et les sociétés mutualistes[470]. La société lyonnaise actuelle s'ancre ainsi dans une histoire associative riche et ancienne, qui prend racine non seulement dans la capacité d'organisation ouvrière, mais encore dans les valeurs humanistes portées par les élites locales.

En effet, l'agglomération lyonnaise est marquée par l'histoire des engagements d'origine chrétienne : l'encyclique *Rerum Novarum*, lettre du pape Léon XIII publiée en 1891 qui incite les catholiques à prendre en charge la question sociale, a connu un impact très important et de long terme dans le sud-est de la France, et dans l'agglomération lyonnaise en particulier : ses répercussions « furent considérables. Particulièrement à Lyon et dans sa région : de la Chronique sociale à Economie et Humanisme, en passant par des initiatives patronales ou par les mouvements, le terreau lyonnais fut réceptif »[471]. A la fin du XIXe siècle, l'activité caritative se généralise dans les classes supérieures, au point de définir en partie l'identité de

[467] Authier J-T., Y. Grafmeyer, I. Mallon, M. Vogel, 2010, *Sociologie de Lyon*, Editions la Découverte, p60.
[468] Polère C., « Les inégalités se creusent, entre l'Est populaire et l'Ouest résidentiel. Entretien avec Michel Rouge », Grand Lyon, *Les cahiers Millénaire 3*, n°28, p44.
[469] Bonneville M., 1997, *op. cit.*, p136.
[470] Dumons B., G. Pollet, 2004, « La solidarité par la coopération et la mutualité », in Royon C. (coord.), *Lyon l'humaniste. Depuis toujours, ville de foi et de révoltes*, Paris, Editions Autrement.
[471] Durand, J-D. et al., 1992, *Cent ans de catholicisme social à Lyon et en Rhône-Alpes. La postérité de Rerum Novarum*, Paris, Ed. Ouvrières.

la bourgeoisie lyonnaise[472]. Plusieurs grandes familles lyonnaises et figures du patronat local sont imprégnées de cette culture et engagent des actions de solidarité[473]. Quelques organismes symbolisent le mouvement du christianisme social dans l'agglomération : les œuvres de Frédéric Ozanam au XIXe siècle ; la Chronique sociale, créée au début du XXe siècle et active à travers ses trois principales composantes (la revue, les Semaines sociales, le secrétariat social), qui ouvre les catholiques lyonnais aux problèmes sociaux[474] ; Economie et Humanisme, organisme engagé en faveur d'un développement humain compatible avec l'éthique chrétienne, qui développe, sous l'impulsion du père Lebret, de nouvelles méthodes d'études sociales[475]. En toute cohérence avec l'encyclique *Rerum Novarum* qui valorise le rôle des associations et des corporations dans la vie sociale[476], le mouvement du christianisme social va imprimer les organismes associatifs investis à Lyon dans des actions de solidarité envers les plus démunis.

Nous allons maintenant nous pencher plus précisément sur la constitution et la densification du milieu associatif sur les enjeux de cadre de vie, d'urbanisme et de logement dans l'agglomération dans la deuxième moitié du XXe siècle, en examinant la manière dont s'y formule une demande de participation.

[472] « Le soutien à des œuvres charitables ou des institutions de bienfaisance devient alors une pratique quasi systématique que tout bourgeois lyonnais digne de ce nom doit accomplir pour tenir son rang ». Dumons B., 2004, « Lyon charitable et prévoyant », in Royon C. (coord.), *Lyon l'humaniste. Depuis toujours, ville de foi et de révoltes*, Paris, Editions Autrement.

[473] « Patron atypique, figure emblématique du patronat français (…), Antoine Riboud *(fondateur et président de Danone)* incarne bien ce capitalisme lyonnais à visage humain qui tente de concilier l'humanisme et les affaires ». Voir Angleraud B., Pelissier C., 2003, *Les dynasties lyonnaises, des Morin-Pons aux Mérieux, du XIXe siècle à nos jours*, Editions Perrin, p760. De son côté, Charles Mérieux a fondé l'institut Bioforce pour promouvoir la formation en action humanitaire.

[474] Comby J., 1977, *De l'évangile au confluent. Dix-huit siècles de christianisme à Lyon*, Editions du Chalet, Lyon, p175.

[475] Pelletier D., 1996, *Économie et Humanisme. De l'utopie communautaire au combat pour le Tiers-Monde*, Paris, Editions du Cerf.

[476] Mayeur, J-M., 1986, *Catholicisme social et démocratie chrétienne*, Editions du Cerf, p55.

Un réseau associatif axé sur la défense du cadre de vie, d'où naît une demande de participation

En matière de cadre de vie, le tissu associatif lyonnais se caractérise d'abord par l'existence d'un réseau de structures d'initiative locale, né au XIXe siècle, qui s'est non seulement maintenu mais encore développé au cours du XXe siècle sur le territoire de l'agglomération. Les premiers Comités d'Intérêt Local (CIL) ont été créés par des habitants dans les années 1880, en périphérie de Lyon essentiellement, pour promouvoir la desserte de leurs quartiers par différents services collectifs (réseaux, transports…). Ils se sont progressivement déployés dans l'agglomération, s'étendant aux quartiers centraux et péricentraux, et élargissant leurs domaines d'intervention au logement, à l'entraide sociale, pour finalement s'intéresser à la problématique générale du cadre de vie en ville[477]. On peut y voir un dispositif précurseur des conseils de quartier, mais sous une forme ascendante, suscitée par les habitants eux-mêmes.

La fédération des comités est créée en 1960 (UCIL – Union des comités d'intérêt local) et va s'impliquer dans plusieurs dossiers d'aménagement et de planification urbaine. Au tout début des années 1960, l'association fait la promotion de la construction du métro lyonnais, aux côtés de la Jeune chambre économique : les deux structures organisent une réunion publique sur le sujet en 1963, accélérant le choix de Pradel de développer un réseau de métro à Lyon, puis créent l'association « Lyon métro transports publics » qui avance des propositions sur toutes les dimensions de la création et du fonctionnement de ce réseau[478]. Dans les années 1980, l'UCIL participe au projet Lyon 2010 et à l'élaboration du Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise, ainsi qu'aux toutes premières instances de concertation de l'Agence d'urbanisme[479]. De plus en plus reconnue comme partenaire légitime par les pouvoirs publics en raison de son ancienneté, de son implantation territoriale et de la nature de ses propositions, l'Union accompagne l'élaboration et la mise en œuvre des politiques successives conduites dans l'agglomération particulièrement dans les années 1980-1990 où la notion de qualité de vie est intégrée dans la stratégie territoriale conduite par les élus (démarches d'internationalisation de l'agglomération, de patrimonialisation des espaces centraux, politique de requalification de l'espace public)[480].

[477] Joliveau T., 1987, *Associations d'habitants et urbanisation. L'exemple lyonnais (1880-1983),* Editions du CNRS.
[478] Mazoyer H., 2008, *L'expertise par le savoir économique. La mise sur agenda et les études du métro de Lyon (1963-1973),* Institut d'études politiques de Lyon.
[479] Ainsi, la liste des participants aux premiers Comités consultatifs d'urbanisme (1980-1983) montre que l'UCIL est l'une des rares associations participant à ces instances.
[480] Voir le rapport de recherche : Amzert M. (dir.), 2000, *Du cadre de vie à l'espace public. Les*

L'UCIL est un organisme modéré qui suscite une « concertation propositionnelle » avec les pouvoirs publics, s'inscrit dans une démarche pragmatique et cultive l'art du compromis[481]. Ce positionnement a favorisé sa distinction comme interlocuteur privilégié des autorités dans les années 1980-début des années 1990, au détriment d'autres associations plus contestataires. En dépit de l'affichage de son caractère apolitique, l'organisme entretient des relations de proximité avec les autorités afin de favoriser la prise en compte de ses propositions, tandis que de nombreux représentants de CIL s'impliquent dans la vie politique locale ; le réseau est ainsi perçu comme proche de la droite lyonnaise. La reconnaissance de l'UCIL comme partenaire institué et légitime des autorités locales s'est construite progressivement, et s'est affirmée à partir du mandat de F. Collomb (participation des maires successifs aux assemblées générales de l'Union, organisées dans la grande salle de la Communauté urbaine, signe de « consécration » de l'association)[482]. L'UCIL est un organisme toujours actif qui rassemble environ 10 000 adhérents, répartis dans une cinquantaine de comités d'intérêt local ou d'associations d'habitants[483], bien que son influence sur la réflexion urbanistique et l'élaboration des politiques urbaines soit jugée déclinante depuis le milieu des années 1990.

Depuis plusieurs décennies, ce mouvement associatif revendique le développement des instances participatives et la démocratisation de la gestion municipale. L'UCIL est un des membres fondateurs du CARNACQ (Carrefour national des associations d'habitants et des conseils de quartier), dont le but est de promouvoir la démocratie participative en associant les groupes d'habitants locaux afin de définir un projet commun à défendre face aux pouvoirs publics[484]. Ce groupement créé en 1976 rédige une « Charte de la participation » pour diffuser ses propositions au niveau national, et parvient ponctuellement à influer sur la fabrique de la loi en la matière : l'amendement à la loi PLM obtenu en faveur de la création des CICA constitue le point d'orgue de la revendication institutionnaliste de la participation portée par l'UCIL et le CARNACQ[485].

paradoxes des jeux de l'échange entre associations d'habitants et élus locaux. CIL / UCIL dans l'agglomération lyonnaise, Paris, Ministère de l'équipement, des transports et du logement, 338p.

[481] Amzert M., 2001a, « Les Comités d'intérêts locaux de l'agglomération lyonnaise, grandeur et incertitudes d'une forme associative », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°89 ; Amzert M., 2001b, « La participation et ses territoires : métamorphoses et métaphores du développement », *Géocarrefour*, volume 76, 3/2001.

[482] Amzert M. (dir.), 2000, *ibid..,* p186.

[483] Voir le site internet de l'UCIL : www.ucil.fr.

[484] Le président de l'UCIL, Paul Scherrer, est également vice-président du CARNACQ dans les années 1980.

[485] Au début des années 1980, constatant l'absence de toute disposition relative à la concertation associative dans le projet de loi sur l'organisation administrative de Paris, Lyon et Marseille (PLM), le CARNACQ intervient auprès du Parlement. Grâce au soutien du sénateur Gérard Collomb, un amendement est alors voté en faveur de la concertation associative : l'article 16 de la loi PLM instaure

Au gré de ses implications dans les projets et les démarches de planification locale, l'UCIL répète ses appels à une gestion municipale démocratisée, faisant une place plus importante aux associations et aux citoyens. L'objectif poursuivi par l'association est celui d'un enrichissement de la démocratie de délégation par le développement de la participation. Lors du colloque « Demain, l'agglomération lyonnaise » qui inaugure le lancement du chantier Lyon 2010 à l'Agence d'urbanisme, le président de l'UCIL en appelle au développement de « dispositions conventionnelles de participation »[486]. Il participe, localement, à l'émergence de plusieurs dispositifs de débat institutionnels : mise en place des Comités consultatifs par l'Agence d'urbanisme en 1990, ouverture de plusieurs jurys d'architecture à l'UCIL[487]… En même temps, le rapport de l'UCIL à l'institutionnalisation de la participation citoyenne paraît ambigu : l'Union n'hésite pas à se mobiliser lorsqu'une mairie d'arrondissement de Lyon entreprend l'institution de conseils de quartier entre 1995 et 2001, perçus comme une concurrence qui menace l'existence des CIL et des CICA[488].

Le réseau CIL / UCIL est donc porteur d'une demande explicite de renforcement de la participation dans la conduite des affaires locales, depuis les années 1960. S'il apparaît seul à porter haut cette revendication, les années 1960-1970 vont voir l'apparition de mobilisations militantes sur plusieurs dossiers d'urbanisme qui vont susciter de nouveaux modes de dialogue avec les institutions.

---

des Commissions d'initiative et de consultation d'arrondissement (CICA). CARNACQ, 1987, *Etude sur le fonctionnement des CICA de Paris, Marseille, Lyon*, Paris, Fonds national pour le développement de la vie associative.

[486] « Il s'agit d'ouvrir la possibilité de créer par une convention entre les municipalités et les associations des structures de rencontre et de débat. Par exemple, la constitution d'une commission des méthodes de la concertation municipale, placée auprès du maire pour former un organe permanent de réflexion, d'avis et de propositions, avec des personnalités du monde associatif indépendants du pouvoir politique ». Scherrer P., 1984, « Quelques réflexions sur la participation, in Agence d'urbanisme, *Colloque demain l'agglomération lyonnaise. Communications, 2e fasci*cule, 2 pages.

[487] Amzert M., 2001a, op.cit.

[488] Chignier-Riboulon F., 2001, « Les conseils de quartier, entre progrès de la démocratie participative et nouvelle territorialisation de l'action politique », *Géocarrefour*, volume 76, 3/2001.

Mouvements militants et mobilisations territorialisées dans les années 1960-1970 : une participation en actes

Les années 1960 et 1970 se caractérisent par la constitution de réseaux militants dans l'agglomération. Dans un climat d'effervescence sociale et politique rythmé par les mobilisations collectives en opposition à la guerre d'Algérie, puis par les mobilisations de mai 1968, ces réseaux émergent et se développent, rassemblant des acteurs d'origines multiples. Issus de mouvements laïcs ou religieux, de courants politiques divers (groupes maoïstes, libertaires, ou issus de la « deuxième gauche »), ces réseaux s'entrecroisent fortement[489]. Ils se constituent autour de causes communes, comme l'antimilitarisme (au sein du GARM - groupe d'action et de résistance à la militarisation), ou la défense des droits des immigrés (au cœur de l'action de groupes comme le GISTI – groupe d'information et de soutien des immigrés, et la CIMADE – comité inter-mouvements auprès des évacués). Ces réseaux militants vont s'impliquer dans plusieurs mobilisations locales en faveur de la défense du cadre de vie, occasion de dénoncer les conditions d'habitat des personnes démunies et immigrées.

Les années 1960 et 1970 sont en effet marquées par une politique de rénovation urbaine visant à moderniser les quartiers anciens. Plusieurs luttes territorialisées traduisent l'opposition à ces opérations : à la fin des années 1950, des entrepreneurs de la Jeune Chambre Economique (dont le patron de presse Régis Neyret) investissent l'association la Renaissance du Vieux Lyon afin de s'opposer au projet de Louis Pradel de démolir une partie du quartier Saint-Jean en raison de son insalubrité et de réaliser un boulevard à proximité. Ces entrepreneurs ont en effet décelé le potentiel touristique constitué par cet ensemble patrimonial hérité de la Renaissance. Du fait des soutiens politiques majeurs qu'il parvient à obtenir[490], l'organisme gagne la bataille et fait reculer le maire, qui revoit totalement son projet pour finalement l'inscrire dans une perspective de réhabilitation[491].

[489] Voir les différents témoignages qui soulignent la diversité de ces réseaux militants. Foret C., février 2008, *Interview d'Olivier Brachet, Directeur de Forum Réfugiés*, Centre de ressources Millénaire 3, Grand Lyon ; Panassier C., juin 2010, *Interview d'André Gachet, Responsable de l'Alpil*, Centre de ressources Millénaire 3, Grand Lyon.

[490] Auprès de Roger Ricard, Préfet du Rhône, et des membres du cabinet d'André Malraux, ministre des affaires culturelles. Voir Polère C., juillet 2009, *Interview de Régis Neyret*, Centre de ressources Millénaire 3, Grand Lyon. Voir également Scherrer F., 1982, *Une association de défense du cadre de vie en quartier ancien : la Renaissance du Vieux Lyon, étude de pratiques urbaines*, Université Lyon 2.

[491] Ce combat marque le début d'une longue coopération entre le président de l'association et les élus successifs en matière de patrimoine : sa carrière professionnelle dans le domaine de l'édition permet à Régis Neyret « de s'approcher des édiles lyonnais, puis de maintenir un contact, tout au long de sa vie, avec les acteurs économiques ». Cette proximité avec les élites locales lui ouvre les portes de plusieurs instances de concertation et lui permet de participer à plusieurs projets de protection et de valorisation

Quelques années plus tard, plusieurs luttes territorialisées se conduisent en différents points de l'agglomération : en 1973, dans le quartier de Croix Luizet à Villeurbanne, les riverains se mobilisent contre un projet immobilier prévu sur le terrain de la Sainte Famille, espace vert faisant usage de terrain de sport de proximité. Le comité de quartier des Büers initie la mobilisation, en proposant à l'ensemble des associations du quartier de s'organiser à travers un Comité de coordination qui va conduire différentes actions (occupations du terrain provoquant l'interruption des travaux, manifestations…). La lutte parvient à mobiliser ou à s'attirer le soutien de comités d'habitants, de partis de gauche, ou encore de centrales syndicales. Sans obtenir la remise en question du projet de construction sur le terrain de la Sainte Famille (l'immeuble programmé est finalement achevé en 1974), le Comité de coordination poursuit sa mobilisation dans le quartier et mène une action de rapprochement des luttes territorialisées qui ont lieu en différents points de l'agglomération[492].

Parmi ces luttes, on compte les mobilisations qui s'organisent autour de 1975 dans les quartiers de la Croix-Rousse et du 3e arrondissement de Lyon. Des comités populaires se constituent afin de contester les opérations de rénovation urbaine qui y sont conduites. Le Comité populaire de la Croix-Rousse s'organise pour défendre le bâti historique de la montée de la Grande Côte. Si son action échoue à faire annuler les démolitions, elle entraîne une inflexion du projet global, qui prévoit finalement des réhabilitations et une consultation des associations. Pourtant le Comité populaire refuse de participer à cette dernière, accusée d'être un simulacre destiné à démobiliser la population[493]. A la même époque, un comité de quartier dans le 3e arrondissement parvient de son côté, en congruence avec d'autres facteurs déterminants (notamment le rôle du Ministère de l'équipement), à faire annuler le projet de ZAC dans le secteur Saxe Paul Bert. Ces mobilisations constituent l'occasion pour plusieurs associations de défense des droits (CIMADE, etc.) de dénoncer l'état de délabrement des logements garnis qui abritent alors, dans ces secteurs, une population immigrée importante ; ainsi que de provoquer le dialogue avec les responsables politiques et la population sur ces problématiques d'habitat (diffusion de montages diapos, organisation de visites sur le terrain

du patrimoine conduites à partir des années 1980. Russeil S., 2006, *L'espace transnational, ressource ou contrainte pour l'action internationale des villes à la fin du XXe siècle ?,* thèse de doctorat de science politique, Institut d'études politiques de Lyon, Université Lyon 2.

[492] « Le comité de défense de la Sainte-Famille devient dans les faits un foyer d'animation qui multiplie les rencontres entre comités de quartier et associations de défense du cadre de vie dans l'agglomération lyonnaise ». Voir Chatelan O., 2009, *Les catholiques et la croissance urbaine dans l'agglomération lyonnaise pendant les Trente Glorieuses (1945-1975),* thèse de doctorat d'histoire, Université Lyon 2, p611.

[493] Joliveau T., 1987, *op. cit.*

avec les élus…)[494].

Plusieurs luttes territorialisées sont donc organisées dans les années 1960 et 1970, dont l'issue est rarement victorieuse[495]. Elles témoignent d'un investissement direct d'organismes et d'habitants dans la contestation d'opérations de rénovation urbaine et dans la promotion d'un urbanisme plus respectueux des formes urbaines existantes. Ainsi, si l'UCIL et son réseau de comités locaux apparaissent alors seuls à porter un discours pro participation, de nombreux organismes agissent comme eux sur le terrain en faveur d'une plus grande écoute des besoins et revendications des habitants des quartiers.

A partir de la fin des années 1970 : des associations « expertes » qui se constituent en interlocuteurs des institutions

De nombreux acteurs témoignent d'une évolution notable perçue à la fin des années 1970, au changement de mandature qui a vu Francisque Collomb succéder à Louis Pradel aux manettes de la municipalité et de la Communauté urbaine. Cette période est vécue comme un temps d'ouverture à la concertation et de dialogue avec les élus. Plusieurs éléments contextuels expliquent ce changement : montée des propositions du parti socialiste et des verts en faveur de la démocratisation des décisions locales ; arrivée d'une nouvelle génération d'hommes politiques à Lyon ; innovations et expérimentations en matière de concertation, etc (présentées au chapitre 4). Du côté de la société civile, cette période se caractérise par la constitution d'un milieu associatif dynamique autour du droit au logement, qui se constitue en véritable interlocuteur des pouvoirs publics doté d'une expertise et d'une capacité d'innovation importants[496].

[494] Panassier C., juin 2010, *Interview d'André Gachet, Responsable de l'Alpil*, Centre de ressources Millénaire 3, Grand Lyon : « Ce travail d'information et de sensibilisation a généré de nombreux débats et signifié aux décideurs qu'une résistance s'organisait ». (p1.).

[495] Voir d'autres exemples de luttes territorialisées infructueuses citées dans Polère C., 2010b, *Le Grand Lyon qui dialogue*, débat rétroprospectif, Grand Lyon, p12.

[496] Nous choisissons de mettre la focale sur ce milieu associatif particulier dans la mesure où il occupe une place importante dans les dispositifs participatifs que nous avons retenu dans nos étude de cas.

La fin des années 1970 et le début des années 1980 ont vu la naissance de nombreuses associations encore actives aujourd'hui. Pour citer quelques-unes d'entre elles, l'Association lyonnaise pour l'insertion par le logement (Alpil), promouvant l'accès aux circuits normaux du logement de tous ceux qui en sont exclus, est créée en 1979 ; l'Association Villeurbannaise pour le droit au logement (AVDL) est née en 1985 d'une volonté de lutter contre l'habitat insalubre qui concerne alors en grande partie les familles immigrées. Habitat et Humanisme, qui s'engage dans des actions d'acquisition et réhabilitation de logements, de gestion locative sociale et de médiation, a été créée par le père Bernard Devert à Lyon en 1985. Cette période correspond au moment où se constitue un « milieu lyonnais » d'expertise en matière de logement et où s'affirme une préoccupation partagée pour la question du logement des personnes défavorisées, et immigrées en particulier[497].

Sur la question, la parution de l'ouvrage *Le Labyrinthe* en 1978, rédigé par plusieurs permanents de la CIMADE[498] qui vont participer à la fondation de l'Alpil en 1979, fait date, et marque les débuts d'une ère importante du dynamisme associatif local. Cet ouvrage dresse le constat des difficultés d'accès au logement pour les personnes immigrées dans l'agglomération, mettant en lumière le mécanisme d'exclusion généré par le processus d'urbanisation ordinaire, les règles tacites de peuplement et de gestion du parc social. *Le Labyrinthe*, qui constitue encore aujourd'hui une référence importante dans le milieu associatif lyonnais, a joué un rôle non négligeable dans l'émergence du thème du logement des personnes immigrées comme préoccupation partagée dans l'agglomération à la fin des années 1970.

[497] Berthet J-M., 2007, *Mémoire du renouvellement urbain ou renouvellement des mémoires urbaines ? L'exemple de la cité Olivier de Serres à Villeurbanne et du quartier de Parilly à Bron*, Rapport de recherche, Ministère de l'équipement, p44-45. Le sociologue identifie plusieurs pôles autour desquels cette expertise se constitue : le Groupe de sociologie urbaine (GSU), les associations Economie et Humanisme et l'Alpil, certains aménageurs comme la Société d'équipement de la région lyonnaise (SERL) conduisant des expérimentations en matière de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale, etc.

[498] Association d'origine protestante œuvrant notamment pour l'aide aux populations migrantes. Voir Equipe de la CIMADE de Lyon, 1978, *Le labyrinthe. Etude sur le logement des immigrés dans la région lyonnaise*, Editions de la CIMADE, Lyon. Les trois auteurs de cet ouvrage sont André Gachet, Michel Rouge, et Jean Saglio.

Le tissu associatif lyonnais en matière de logement se développe dans les années 1980 et 1990, soutenu par les financements issus de la politique de la ville et par l'extension de ses prérogatives permise par la loi Besson[499]. Les domaines d'intervention des associations sur le territoire du Grand Lyon se diversifient (gestion de dispositifs d'hébergement, prévention des expulsions, animation de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale, accompagnement social lié au logement, création d'une offre très sociale…) et en font des partenaires à part entière des acteurs publics de l'habitat (Etat, Conseil général, Grand Lyon, communes). J-M. Berthet note la position originale des associations de logement lyonnaises, qui allie coopération avec les pouvoirs publics locaux et capacité à maintenir leur indépendance et leur liberté[500] – cette articulation représentant l'un des défis majeurs de l'ensemble des associations proposant des prestations de service répondant à des commandes publiques[501].

Au début des années 1980, ce milieu associatif en cours de structuration autour de la problématique du logement est déjà porteur d'une expertise spécifique, notamment sur la question du logement des personnes immigrées dans l'agglomération. Cette expertise, ainsi que les liens existant entre militants associatifs et techniciens en poste dans plusieurs structures locales[502], favorisent l'établissement d'un dialogue entre institution et associations. Ce dialogue se met en place à travers les premières instances de concertation instaurées aux niveaux communal et intercommunal, comme nous le verrons au chapitre 4 ; également à travers la commande d'études de l'Agence d'urbanisme à des organismes associatifs comme la Cimade, l'Alpil et Économie et Humanisme.

Outre une expertise sur les enjeux de logement en général et de logement des personnes immigrées en particulier, certains organismes développent une réflexion sur les enjeux de participation citoyenne aux affaires locales. C'est le cas d'Economie et Humanisme en particulier, pour qui la participation s'affirme comme une préoccupation dès les années 1960. La constitution d'une expertise sur la question va permettre à l'association d'être mobilisée

[499] Pour plus de détails, voir l'ANNEXE 2.

[500] « Ces associations ont la particularité de travailler en lien très fort avec la commande publique ou les financements publics puisque leur viabilité en dépend tout en maintenant une résistance forte à toute tentative d'instrumentalisation », Berthet J-M., 2002, op. cit., p41.

[501] Laville J-L., R. Sainsaulieu (dir.), 1997, *Sociologie de l'association. Des organisations à l'épreuve du changement social*, Paris, Editions Desclée de Brouwer, p21.

[502] Ces liens sont notamment tissés à travers les rencontres du « Groupe des techniciens » animé par une membre du Groupe de sociologie urbaine : « C'était un groupe informel qui se rencontrait de manière épisodique, avec des bureaux d'études, des associations, l'agence d'urbanisme, où on discutait boulot au sens politique et sur les questions urbaines et liées à la ville ». Berthet J-M., 2007, *op. cit.,* p39.

par les autorités publiques à plusieurs reprises, dans des exercices de bilan et d'évaluation portant notamment sur les pratiques de gouvernance locale[503].

Les années 1970 et 1980 sont donc marquées par la constitution et l'affermissement d'une expertise associative sur les enjeux de logement et, dans une moindre mesure, de participation. Les organismes associatifs défendant le droit au logement pour tous se constituent en véritables interlocuteurs des pouvoirs publics, et s'investissent dans les scènes de dialogue tout juste instituées. Comme dans la décennie précédente, on a ici plutôt affaire à une participation en actes qu'à la production d'un discours partagé en faveur d'une demande de participation.

Dans les années 1990-2000 : des revendications « sectorielles » en matière de participation

Au cours des années 1990 et 2000, comme dans les décennies précédentes, la demande d'une participation accrue aux processus décisionnels n'est pas portée de manière claire, forte et autonome par les organismes associatifs. Elle fait partie des attentes des groupes et de leur éventail de réclamations, mais s'exprime de manière sectorielle, dans chaque secteur d'action associative (les organismes d'accès au logement d'un côté, de militantisme environnemental ou de défense des consommateurs de l'autre, etc.), où chaque organisme entend faire valoir ses droits à participer au débat démocratique comme à la prise de décision, voire développe lui-même des initiatives participatives. Au-delà des différents champs d'intervention associative, la participation n'émerge pas comme une revendication commune et partagée par les groupes, ni comme une revendication *autonome* qui vaut par le seul attachement à des procédures décisionnelles transparentes et démocratiques. Deux exceptions cependant doivent être soulignées : l'UCIL, qui continue à promouvoir le renforcement de la participation ; et l'association les Robins des villes, créée par des étudiants en architecture en 1997. Cet organisme se positionne en « relais citoyen » en faveur d'une production plus partagée du cadre de ville ; il conduit des actions de sensibilisation des habitants à leur espace de vie, d'éducation à l'environnement urbain et de concertation (formations et animation de démarches participatives dans le cadre de projets urbains).

[503] Pour plus de détails, voir l'ANNEXE 3.

Si une revendication participationniste autonome et partagée n'émerge pas ou peu, on constate dans les années 1990-2000 l'apparition de plusieurs groupes axés sur la promotion et la valorisation des engagements citoyens : l'association « Réseau Démocratie et politique » en 1998, Le Forum citoyen Rhône-Alpes en 2000, les Ateliers de la citoyenneté en 2002, les Ateliers de la gouvernance peu après (créés par plusieurs membres du Conseil de développement du Grand Lyon)[504]... Ces organismes, inscrits pour beaucoup dans la mouvance de l'éducation populaire et marqués par plusieurs figures du militantisme chrétien[505], ont pour point commun de placer l'engagement citoyen et la discussion politique, au sens non partisan du terme, au cœur de leur activité. L'impulsion de discussions collectives est perçue comme un levier essentiel de changement social. Tout en acceptant de s'investir dans les dispositifs participatifs institutionnels (voire en visant, par leur action, à les renforcer[506]), ces organismes valorisent avant tout l'initiative et l'auto organisation citoyennes. Ainsi, elles formulent moins une demande de participation à l'égard des institutions qu'un appel à la mobilisation et à la discussion collective parmi la population.

Cet aperçu des dynamiques associatives qu'a connu l'agglomération ces dernières décennies en matière de cadre de vie, de défense du droit au logement et de citoyenneté[507] permet de voir que le milieu local n'est que faiblement porteur d'une demande autonome de participation. Mis à part l'UCIL qui assume un discours participationniste clair depuis les années 1960 et inscrit une partie de son action dans la lutte pour une démocratisation de l'action locale, les autres organismes associatifs ne portent pas aussi fort la même revendication. En même temps, elles contribuent par leurs actions sectorielles, leurs mobilisations territorialisées et leurs promotions d'une citoyenneté active à provoquer et à faire avancer le dialogue avec les institutions, concourant ainsi à la progression de la participation dans l'agglomération.

[504] Plus de détails sur ces organismes sont proposés à l'ANNEXE 4.

[505] Jean-Marie Albertini, économiste, ancien collaborateur du père Lebret et directeur de la revue Economie et humanisme, a été le président du Forum citoyen Rhône-Alpes ; il écrit régulièrement des textes pour le Réseau démocratie et politique, dont un des membres fondateurs est Hugues Puel, dominicain, également ancien directeur de la revue Economie et humanisme.

[506] L'un des trois objectifs de l'association les Ateliers de la gouvernance vise ainsi à « Conquérir une légitimité citoyenne des Conseils de développement par les institutions territoriales ». Voir le site internet de l'association : www.ateliers.gouvernance.free.fr.

[507] Pour avoir une vue plus large du milieu associatif actuel dans l'agglomération lyonnaise, se référer au numéro 436 de la revue *Territoires*, « Militant-e-s au pays des Canuts », mars 2003.

Nous allons maintenant interroger, en regard, la constitution du tissu associatif dans l'agglomération montréalaise, en particulier sur les enjeux de cadre de vie et de patrimoine. Nous allons voir que contrairement au contexte lyonnais, ce milieu est porteur d'une demande explicite, forte et autonome de participation à la vie publique locale.

2.2) Un milieu associatif montréalais protéiforme porteur d'une forte demande de participation

Le milieu associatif montréalais prend racine au sein d'une société multiculturelle, constituée au fur et à mesure de l'évolution de la métropole.

Une société multiculturelle constituée au fil des évolutions politico économiques de Montréal

La ville de Montréal a connu des transformations socio économiques, démographiques et territoriales importantes, par cycles successifs. Son développement a été marqué par un essor industriel majeur au XIXe siècle, qui en a fait la principale métropole du Canada pendant plusieurs décennies. Au cours du XXe siècle, les transformations économiques et l'internationalisation des échanges ont entrainé une recomposition profonde des activités locales. Marquée par la coexistence des communautés francophone et anglophone, ainsi que par les apports migratoires successifs qui ont accompagné le développement de la ville, la société montréalaise se caractérise par son multiculturalisme.

Fondée en 1642 en tant que colonie missionnaire dans le processus de peuplement et d'évangélisation de la Nouvelle France, la ville de Montréal – alors dénommée Ville Marie – connaît une expansion rapide à partir de la fin du XVIIe siècle, soutenue notamment par l'activité de commerce de fourrures dont Montréal constitue le centre organisateur[508]. Cette activité demeure majeure au XVIIIe siècle, alors que les marchands anglophones ont pris de contrôle de l'économie de la ville suite à la conquête britannique de 1760. Au tournant du XIXe siècle, l'activité économique se diversifie progressivement, avec le développement du commerce de produits agricoles, du secteur de la construction ainsi que des transports

[508] En ce qui concerne l'évolution de l'économie montréalaise, voir Linteau P.-A., 2000, *Histoire de Montréal depuis la Confédération*, 2e édition augmentée, Montréal, Éditions Boréal ; Linteau P.-A., 2007, *Brève histoire de Montréal*, nouvelle édition augmentée, Montréal, Éditions Boréal.

maritime et ferroviaire. L'essor industriel majeur qu'elle connaît dans la seconde moitié du XIXe siècle permet à Montréal de devenir la principale métropole économique du Canada, position qu'elle va conserver jusqu'au milieu du XXe siècle. Ce développement, favorisé par la position stratégique de Montréal au cœur des systèmes de transport, concerne à la fois les secteurs de l'industrie lourde (produits du fer et de l'acier, matériel ferroviaire) et légère (textile, production de chaussures, transformation du tabac, production alimentaire). Il entraine une forte poussée démographique, alimentée par des apports migratoires pluriels ainsi que par l'exode rural. Le territoire urbanisé s'étend, tout particulièrement dans les faubourgs et les banlieues. Ce mouvement d'extension spatiale se poursuit au tournant du XXe siècle, soutenu par le développement de nouvelles infrastructures de transport (tramway électrique).

Après la crise des années 1930 puis la relance de l'économie permise par la Seconde guerre mondiale, c'est dans l'après-guerre que le développement de Montréal s'affirme véritablement, porté par les secteurs de l'industrie manufacturière, de la construction et des services. L'étalement urbain se poursuit, particulièrement dans l'est de l'île ; il est favorisé par l'usage de l'automobile et la réalisation de grandes infrastructures routières à la fin des années 1950. Cependant, l'évolution de la conjoncture internationale remet rapidement en question le modèle historique sur lequel s'est construit le développement de la ville, fondé sur l'industrie manufacturière et les échanges : s'ensuit une période de restructuration économique profonde, des années 1970 aux années 1990. En même temps que la ville se désindustrialise, elle connaît une recomposition de son économie désormais orientée vers des activités de pointe et l'essor du secteur tertiaire (aéronautique, biopharmaceutique, informatique et télécommunications).

La société montréalaise est marquée par l'histoire politique et économique de la ville depuis sa fondation. Elle se caractérise d'abord par son caractère biculturel, articulant deux communautés dont l'histoire est faite de rivalités et d'échanges : la communauté francophone, traditionnellement implantée dans les secteurs orientaux de la ville et de l'île ; la communauté anglophone, implantée dans les quartiers et communes du *West Island*. La différence culturelle et linguistique entre ces deux groupes a longtemps recouvert un clivage socioéconomique[509], la communauté anglophone étant traditionnellement plus aisée et la communauté francophone davantage prolétarisée. Si la communauté anglophone a pris une importance majeure suite à la conquête britannique, jusqu'à devenir majoritaire parmi la

[509] Linteau P.-A., 2007, *op. cit.,* p121.

population montréalaise, le poids des francophones s'est à nouveau affirmé dans le dernier tiers du XIXe siècle (où il atteint 60% de la population), pour demeurer dominant depuis. Pourtant, l'usage du français recule au cours du XXe siècle, l'anglais s'affirmant comme « la langue du travail mais aussi du commerce, de la vie politique et de la promotion sociale »[510]. La bataille linguistique menée à partir des années 1960 aboutit à l'adoption de plusieurs mesures (loi 63, loi 22, loi 101), sans qu'elles parviennent à régler l'enjeu de la progression de l'usage de la langue anglaise à Montréal.

En qualité de métropole économique du Québec et en raison de son histoire industrielle et commerciale, Montréal constitue un pôle d'immigration important, caractérisé par son multiculturalisme[511] : 45% de la population immigrante au Québec se concentre dans la région de Montréal[512], dont le rôle d'accueil a tendance à se renforcer, puisqu'elle rassemble 60 % de l'immigration récente comptabilisée à partir des années 1990. Provenant essentiellement de Grande Bretagne, d'Europe de l'est et d'Italie au XIXe et au début du XXe siècles, les apports migratoires se sont progressivement diversifiés, provenant à partir de la fin du XXe siècle d'Asie, des Antilles, d'Afrique du nord et du Proche Orient. La diversité socioculturelle du territoire métropolitain constitue un enjeu politique fort dans le contexte de défense de l'usage de la langue française. Le rapport entre la progression de l'immigration internationale, l'essor du multiculturalisme et l'évolution du profil linguistique du Québec est établi dans les années 1960, conduisant le gouvernement provincial à prendre des mesures législatives pour limiter l'anglicisation des immigrants[513]. Par ailleurs, les différences dans les pratiques sociales des communautés culturelles provoquent, à Montréal comme dans les autres métropoles canadiennes, de nombreux conflits d'utilisation du sol[514].

[510] Molinari Ch., 2008, « Anglais et français au Québec : d'une relation conflictuelle à une interaction pacifique ? », *Études de linguistique appliquée*, 1, n° 149, p. 95.
[511] McNicoll C., 1993, *Montréal, une métropole multiculturelle*, Paris, Éditions Belin.
[512] Charbonneau J., A. Germain, 2002, « Les banlieues de l'immigration », *Recherches sociographiques*, vol. XLIII, n°2.
[513] Germain A., 1997, *Montréal, laboratoire de cosmopolitisme entre deux mondes*, Montréal, INRS – Urbanisation, p29.
[514] Des tensions se manifestent autour de certains dossiers locaux d'aménagement, notamment en matière d'implantation des lieux de culte et des monuments funéraires. Voir Germain A., 2005, « Variations sur les vertus de la ville proche. La métropole montréalaise à l'épreuve de la diversité », *Cahiers de géographie du Québec*, volume 49, n°138, p292 ; Gagnon J. E., A. Germain, 2002, « Espace urbain et religion : esquisse d'une géographie des lieux de culte minoritaires de la région de Montréal », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 46, no 128, p. 143-163.

La société montréalaise est donc traversée de forts contrastes socioéconomiques et culturels qui s'expliquent par son histoire. Elle constitue le terreau d'un tissu associatif dynamique, dont nous allons maintenant observer l'émergence et les évolutions.

Des comités de citoyens aux organismes communautaires : émergence et évolutions du mouvement associatif montréalais (années 1960 – 2000)

Depuis les années 1960, le milieu associatif montréalais s'est déployé sous l'effet des évolutions de la conjoncture socioéconomique et politique : changements de fond entrainés par la Révolution tranquille (décléricalisation et modernisation de la société québécoise), réaction de la population aux pratiques autoritaires de l'administration Drapeau, prise de conscience progressive de la qualité du patrimoine – et plus largement du milieu urbain – montréalais, arrivée de nouvelles populations immigrantes dans l'agglomération…

En matière de cadre de vie, un milieu associatif émerge dans les années 1960 à Montréal, en réaction notamment à la politique de rénovation urbaine menée par Jean Drapeau dans le centre ville. La base populaire s'organise sous la forme de groupes locaux implantés dans les quartiers, qui se comptent par centaines à Montréal à la fin des années 1960. Ce phénomène s'inscrit dans le mouvement plus large de constitution de « comités de quartier »[515] dans les principales villes du Québec, « symboles d'une nouvelle mentalité fondée idéologiquement sur la participation »[516] et sur la confiance dans la capacité de l'organisation collective des habitants à pouvoir modifier leurs conditions de vie. A Montréal, ces comités apparaissent à partir de 1963, dans plusieurs quartiers : Saint-Henri, la Petite Bourgogne, le Mile End, Hochelaga Maisonneuve[517]. Leur action porte sur différents domaines, comme les services collectifs (éducation, santé) ou la protection du cadre de vie. Sur ce point, leur action est construite en deux volets complémentaires : la lutte contre les démolitions opérées dans le tissu ancien et industriel, et le rejet de projets immobiliers suivant une logique de profit[518]. Ces

[515] Ils sont plutôt appelés « comités de citoyens » à Montréal.
[516] Lamoureux H. et al., 2008, *La pratique de l'action communautaire*, 2e édition, Presses de l'Université du Québec, p14.
[517] Godbout J-T., J-P. Collin, 1977, *Les organismes populaires en milieu urbain : contre pouvoir ou nouvelle pratique professionnelle ?,* Montréal, INRS – Urbanisation.
[518] Djiar S., 1998, *Aménagement et dynamique urbaine. Etude du projet d'aménagement McGill College (1984) en rapport avec le mouvement City Beautiful*, Thèse de doctorat en aménagement, Faculté de l'aménagement de l'Université de Montréal, p233-234.

luttes s'inscrivent dans un contexte de prise de conscience de l'intérêt des ressources patrimoniales présentes dans différents quartiers de la ville. Les groupes se mobilisent – voire se constituent – pour des causes précises et ponctuelles, mais se coordonnent également pour mener des luttes communes face à de grands projets. Ils écrivent ainsi l'histoire du « combat du patrimoine à Montréal »[519] au fil de plusieurs épisodes clé : défense de la propriété des Sulpiciens rue Sherbrooke, lutte pour la sauvegarde de la maison Van Horne…

Les années 1970 sont marquées par une double évolution du tissu associatif : d'une part, la croissance de l'activité de services rendus à la population. Des groupes autonomes se forment pour promouvoir des services, notamment auprès des populations démunies (mise sur pied de comités de logement, de cliniques communautaires, etc.). D'autre part, la politisation d'une partie du mouvement des comités de citoyens. Plusieurs groupes nourrissent la dynamique de changement politique qui s'opère à Montréal au début des années 1970 avec la constitution des premiers partis de gauche[520] et de l'opposition à la politique de Jean Drapeau. Un collectif est créé pour conduire ce mouvement de « déplacement de l'action communautaire vers l'action politique »[521] : le Rassemblement des associations populaires du bas de la ville et de l'est de Montréal (RAP), base d'organisation dont sera issu le FRAP (Front d'action politique) et qui institue des Comités d'action politique (CAP) dans les quartiers – parfois nés de la transformation de comité de citoyens. Cette période de politisation de l'action associative se termine rapidement, entamée par les désaccords qui traversent le mouvement et par son insuccès électoral.

Lui succède un temps de professionnalisation et de concertation avec les pouvoirs publics. Dans les années 1980, la prestation de services s'affirme encore dans le champ d'activités des organismes désormais qualifiés de « communautaires ». L'organisation communautaire est comprise comme le mouvement associatif qui « intervient pour favoriser le regroupement des populations sur la base de leur quartier, ville ou région, ceux-ci étant considérés comme des lieux importants d'appartenance sociale »[522]. Elle a été progressivement chargée d'une connotation territoriale qui lui est étrangère au départ[523]. La récession économique,

[519] Voir Drouin M., 2005, *Le combat du patrimoine à Montréal (1973 – 2003),* Presses de l'université du Québec, Sainte-Foy.

[520] Le RCM – rassemblement des citoyens de Montréal, et le GAM, groupe d'action municipale.

[521] Godbout J-T., J-P. Collin, 1977, *op. cit.,* p62.

[522] Bourque D. et al., 2007, « L'organisation communautaire au Québec. Mise en perspective des principales approches stratégiques d'intervention», in Bourque D. et al. (dir.), *L'organisation communautaire – fondements, approches et champs de pratique*, Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, p9.

[523] Les groupes dits communautaires ont d'abord été axés sur des catégories de populations

l'augmentation et la diversification des besoins sociaux conduisent les autorités étatiques à construire davantage de partenariats avec ces organismes communautaires, qui étendent progressivement leur champ d'intervention, en y intégrant le développement économique par exemple (ex : constitution des CDEC – corporations de développement économique communautaire). Le rapport de ces groupes à la puissance publique évolue, dans le sens de la construction progressive d'un partenariat, d'un « lien de gouvernance » et corrélativement, d'un recul de leur dimension contestataire comme de leur force revendicative[524].

Les années 1990-2000 marquent une nouvelle étape dans le processus de reconnaissance du rôle des organismes communautaires au Québec, particulièrement dans les secteurs de la santé et des services sociaux : création d'un Secrétariat à l'action communautaire autonome au niveau provincial, mise en place d'une politique de soutien, accroissement des financements publics accordés aux organismes, etc[525]. Ce mouvement global alimente le dynamisme associatif et communautaire dans la métropole. L'histoire montréalaise depuis les années 1960 est donc marquée par la constitution d'un mouvement associatif foisonnant et dynamique, qui a connu un processus d'institutionnalisation progressive, le confrontant à l'enjeu de l'articulation entre préservation de son autonomie et inscription dans les priorités définies par les autorités publiques.

Parmi la nébuleuse associative montréalaise, nous allons maintenant nous pencher plus particulièrement sur les groupes impliqués dans le(s) dossier(s) du Mont-Royal, dont nous verrons qu'ils sont situés à différentes échelles d'action collective. Ils portent, pour la plupart, un discours fort en faveur de la participation, comme la majorité des organismes associatifs et communautaires à Montréal.

caractérisées par leur identité et/ou leur intérêts communs (les jeunes, les femmes, les immigrants, les locataires, les chercheurs d'emploi…). Ils ont été progressivement encouragés à territorialiser leur action par les pouvoirs publics. Voir Germain A., R. Morin, G. Sénécal, 2004, « L'évolution du mouvement associatif montréalais : un retour au territoire programmé par l'Etat ? », *Lien social et Politiques*, RIAC, 52, p129-138.

[524] Alain M., 2008, *Gouvernance infra municipale et gestion du social : analyse multi échelons de la construction politique des arrondissements montréalais*, thèse de doctorat en sciences politiques, Montréal, INRS, p60.

[525] Jetté Ch., 2008, *Les organismes communautaires et la transformation de l'État-Providence. Trois décennies de co construction des politiques publiques dans le domaine de la santé et des services sociaux*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

Une nébuleuse hétérogène d'associations impliquées dans la défense et la valorisation du Mont-Royal

Le cas du Mont-Royal est intéressant en ce qu'il traduit bien la diversité du milieu associatif montréalais, dont il reflète les différents champs de préoccupation (le cadre de vie, l'environnement naturel, le patrimoine…) et les différentes échelles d'intervention (le quartier, la ville, la métropole). Nous présentons ici les principaux membres de la nébuleuse associative qui a marqué et marque encore les multiples dossiers du Mont-Royal. Ils se regroupent en trois familles : les organismes de défense du patrimoine en général ; les organismes spécifiquement dédiés au Mont-Royal ; et les associations portant sur des objets spécifiques (un quartier, l'environnement, les loisirs sportifs, etc.) qui les conduit à s'impliquer dans le dossier du Mont-Royal[526].

A mesure qu'émerge une conscience patrimoniale à Montréal, des groupes associatifs apparaissent, généralement dans la dynamique ou le sillon d'une lutte spécifique. C'est ainsi que trois groupes majeurs vont voir le jour dans les années 1970 : Espaces verts, Sauvons Montréal et Héritage Montréal. Le premier est créé en 1971 pour défendre la sauvegarde du domaine des Sulpiciens situé rue Sherbrooke, alors menacé par un projet immobilier, combat dont il sort victorieux. Les deux autres groupes sont, eux, créés à la suite de l'échec de la lutte pour la protection de la maison Van Horne, demeure victorienne appartenant à un ancien dirigeant du Chemin de fer Canadien Pacifique située également rue Sherbrooke, démolie en 1973 pour la réalisation d'un ensemble immobilier[527].

[526] Nous présentons ici essentiellement des groupes francophones, dont certains sont également bien implantés dans la communauté anglophone (Amis de la montagne). Cependant, des groupes associatifs anglophones sont également mobilisés autour de la montagne, territoire partagé entre Montréal et Westmount.

[527] Le ministère provincial des affaires municipales avait renoncé à intégrer le bâtiment dans le fonds patrimonial national. Drouin M., 2005, *Le combat du patrimoine à Montréal (1973 – 2003),* Presses de l'université du Québec, Sainte-Foy.

Sauvons Montréal et Héritage Montréal sont créés respectivement en 1973 et 1975, selon des dynamiques différentes : le premier est constitué par une coalition d'une vingtaine de comités de citoyens et groupes locaux, et fédère des acteurs de tous types : architectes, planificateurs, étudiants, artistes, résidents des quartiers en rénovation urbaine…[528] ; il inscrit son action dans une pluralité de secteurs (logement, environnement) où le patrimoine occupe une place importante, mais pas unique. Héritage Montréal est au contraire exclusivement axé sur la question du patrimoine et de l'histoire du cadre urbain montréalais. Il a été créé par des professionnels de l'architecture et de l'aménagement[529]. En dépit de leurs différences, ces groupes sont mus par la même volonté de faire valoir l'intérêt représenté par les ressources patrimoniales montréalaises et la nécessité de les protéger face aux logiques de la promotion immobilière. Sauvons Montréal et Héritage Montréal vont progressivement s'impliquer dans le dossier du Mont-Royal : ils participent tous deux à la consultation publique sur le plan préliminaire de mise en valeur du Mont-Royal, en 1990 ; ils prennent part à plusieurs luttes ponctuelles pour la défense de la montagne dans les années 1990 (la lutte contre la construction de mausolées dans le cimetière Notre Dame des Neiges, par exemple). Héritage Montréal s'implique encore activement dans le dossier du plan du Mont-Royal dans les années 2000.

Dans les années 1980, des organismes dédiés spécifiquement au Mont-Royal voient le jour, phénomène témoignant de l'importance progressivement prise par ce territoire au sein de la société montréalaise[530]. L'organisme associatif les Amis de la montagne est né en 1986 d'une mobilisation citoyenne en opposition au projet de construction d'une haute tour de communication et d'observation au sommet du parc du Mont-Royal. L'organisme s'investit dans plusieurs luttes conduites à cette période contre des projets d'aménagement, en raison du préjudice qu'ils risquent de porter au caractère patrimonial de la montagne[531]. Le but de l'organisme est en effet de favoriser la protection et la mise en valeur des composantes naturelles, paysagères, bâties et culturelles du Mont-Royal. Il crée, dès 1987 et en collaboration avec la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, une fondation privée

[528] Gabeline D., 1975, *Montreal at the Crossroads*, Montreal, Harvest House, p187.

[529] Sa présidente fondatrice est Phyllis Lambert, présidente du Centre canadien d'architecture. Jean-Claude Marsan, alors professeur à la faculté d'aménagement de l'Université de Montréal, est un autre pilier de l'organisme.

[530] Un groupe anglophone, le *Citizen's Planning Committee for Mount Royal* avait vu le jour dès 1960, émettant « des idées avant-gardistes pour la gestion concertée du mont Royal et pour la protection des points de vue ». Ville de Montréal, Ministère de la culture, des communications et de la condition féminine du Québec, 2011, *L'arrondissement historique et naturel du mont-royal, cinq ans déjà !,* p25.

[531] Station de ski commerciale sur le flanc nord, centre sportif universitaire McGill sur le flanc est.

destinée à collecter des fonds pour la valorisation de ce territoire. A l'origine, les Amis de la montagne regroupent des propriétaires résidants de Westmount, les associations de citoyens d'Outremont et du village Durocher, et des organismes comme le Centre de la montagne, Sauvons Montréal, Héritage Montréal, Loisir – Ville, ou le Groupe d'intervention urbaine de Montréal[532]. Il élargit progressivement son réseau de membres et de partenaires, se positionnant en intermédiaire entre les autorités publiques intervenant sur le Mont-Royal et la société locale. L'association organise notamment des forums publics mensuels en vue d'informer les citoyens et de favoriser leur participation à la protection de la montagne. L'action militante conduite par les Amis, qui vise notamment à renforcer sa place dans la gouvernance locale, complète l'approche informative et pédagogique du Centre de la montagne, organisme créé en 1981, consacré à l'interprétation des patrimoines naturels et historiques du mont Royal et à l'éducation à l'environnement.

D'autres acteurs associatifs sont mobilisés, à divers degrés, pour la défense du Mont-Royal. On compte parmi eux des groupes de résidants, comme le comité Milton Parc qui lutte depuis les années 1960 pour la revalorisation de la vie de quartier, sur le flanc sud du Mont-Royal ; l'association des citoyens d'Outremont, largement impliquée dans les années 1990 dans les mobilisations contre les projets de mausolées. On compte également les associations de défense de l'environnement : à leur tête, le Conseil régional de l'environnement (CRE Montréal), coalition d'associations créée en 1996 intervenant sur une pluralité de dossiers environnementaux et notamment d'aménagement. Enfin, on distingue des organismes spécialisés, axant leur action sur une problématique spécifique qui les conduit à s'intéresser au Mont-Royal : les associations de sports et loisirs relèvent de cette catégorie (Fédération québécoise de la marche, Vélo Québec…), ou encore l'Ecomusée de l'au delà. Ce groupement vise à promouvoir des pratiques funéraires respectueuses de l'environnement, mais également à « sensibiliser la population à l'importance des cimetières jardins » sis sur la montagne « et à leur richesse artistique »[533].

Le milieu associatif mobilisé autour du Mont-Royal constitue donc une nébuleuse hétérogène de groupes intervenant pour des motifs très divers. On peut souligner l'interrelation forte existant entre les groupes les plus mobilisés : Héritage Montréal a participé à la création des Amis de la montagne en 1986 et fait partie de son Comité de concertation interne. Les Amis

[532] Goyer P., *Planification et rationalité, le cas de l'aménagement du Mont-Royal*, mémoire de maîtrise, Institut d'urbanisme de la Faculté d'aménagement, Université de Montréal, p82.
[533] Drouin M., 2005, *op. cit.*

de la montagne et Héritage Montréal constituent des membres corporatifs du CRE Montréal. Parmi les organismes investis dans la mobilisation en faveur de la protection et de la promotion du Mont-Royal, plusieurs militent en faveur du renforcement de la participation et de la consultation publique, à l'image de nombreux groupes associatifs à Montréal.

Une demande de participation affirmée par le milieu associatif et communautaire, tout au long de son évolution

Les associations et les organismes communautaires montréalais portent un discours fort en matière de participation et de démocratie locale, et cela depuis plusieurs décennies : la demande de participation a traversé l'ensemble des mouvements urbains successifs qui ont animé la scène locale[534]. Les associations de défense du patrimoine se sont tout particulièrement illustrées dans ce militantisme en faveur de la mise en place de pratiques de consultation publique. Comme le note Martin Drouin : « Dans la lutte pour la sauvegarde du patrimoine, Sauvons Montréal et Héritage Montréal n'allaient cesser de déplorer l'absence de débat public et d'en appeler à la tenue de consultations »[535]. Les organismes de défense patrimoniale ont même suscité les premières expérimentations en la matière autour de projets d'aménagement dans le centre ville, comme nous le verrons dans le chapitre suivant. L'attachement profond des acteurs associatifs et communautaires à l'enjeu de la participation publique se manifeste de différentes façons : d'abord, par la participation de ces organismes aux débats relatifs à l'organisation de la consultation publique (Commission sur la révision des procédures de participation et de consultation publiques à la Ville de Montréal en 1995, « Commission Tremblay » sur les pratiques de consultation en 2000) ; ensuite, par leur ardeur à défendre les dispositifs existants à l'occasion de leur participation aux consultations ; enfin, par leur engagement, par voie de presse, en faveur de pratiques participatives plus développées[536]. Les figures intellectuelles locales partagent ce même attachement, témoigné lorsque la qualité des démarches participatives est mise en péril par des manœuvres

[534] Comme le souligne Pierre Hamel, les mouvements urbains montréalais dans leur ensemble, quelle que soit la période concernée, comprennent une série de revendications démocratiques portant notamment sur le développement de la participation citoyenne. Hamel P., 1991, *Action collective et démocratie locale. Les mouvements urbains montréalais*, Montréal, Presses universitaires de Montréal, p96.

[535] Drouin M., 2005, *op. cit.*

[536] Voir par exemple les critiques et recommandations de J. Wolfe, alors directeur des programmes d'Héritage Montréal, en 1994 : Wolfe J., « Consultation publique : qui, comment et pourquoi ? », *La presse*, 30 juillet 1994.

politiques. Parmi les nombreux exemples disponibles, citons Jean-Claude Marsan, alors professeur à la faculté de l'aménagement de l'Université de Montréal, qui critique le processus décisionnel sous l'administration Drapeau[537] ou qui fustige la « régression désolante » que représente l'abolition du Bureau de consultation de Montréal en 1994[538]. Plus récemment, un collectif formé d'urbanistes, d'architectes et d'universitaires a publié une lettre pour s'opposer au processus consultatif d'arrondissement – jugé insuffisant – dans l'examen du projet Griffinown[539].

Parmi les acteurs associatifs engagés en faveur du Mont-Royal, plusieurs témoignent de l'engagement de leur groupe en faveur de la participation :

> « La consultation publique, c'est une victoire pour nous. (…) C'est une victoire qu'il y ait un office de consultation publique. C'est aussi je pense dans notre personnalité de base, le fait qu'on est né d'un Forum de citoyens… et le fait de vouloir avoir un mot à dire dans ces développements là, ça mêle tout de suite à l'idée de la consultation publique, de la participation citoyenne. L'Office, on l'a demandé quand il n'y en avait pas. (…) Il y a un génie qui s'exprime à travers disons la participation à la collectivité » (Responsable des forums publics des Amis de la montagne, entretien septembre 2008).

> « En ce qui concerne la participation, nous avons milité pour qu'existent des instances indépendantes, depuis les années 1980 (…). Au début des années 2000, il y a eu une mobilisation associative auprès de la Ministre Harel pour qu'une réflexion sur les processus se développe. Cette mobilisation a encouragé le gouvernement à pousser la Ville à poser des gestes. Au final, à travers la Charte de la nouvelle Ville, on a créé l'OCPM » (Directeur des politiques d'Héritage Montréal, entretien septembre 2008).

La demande de participation est donc beaucoup plus forte à Montréal dans la mesure où elle s'exprime sous la forme d'une revendication autonome, légitime en soi. Ce n'est pas le cas à Lyon où elle apparaît comme une demande sectorielle, portée par chaque type d'associations dans son domaine d'activités mais émerge peu comme une revendication globale et autonome. La culture politique et civique dans les deux pays et les deux villes étudiées constitue un

[537] A propos du projet McGill College : « on ne veut plus de laisser-faire des promoteurs et des politiciens qui concluent des projets en secret et mettent les gens devant le fait accompli », « Un processus d'aménagement doit remplacer la fatalité », *Le Devoir*, 12 mi 1984).
[538] Marsolais C-V., « L'abolition du BCM est une régression, juge le professeur Jean-Claude Marsan », *La presse*, 8 décembre 1994.
[539] Collectif, « Projet Griffintown – L'Office de consultation publique de Montréal doit être utilisé », *Le Devoir*, 21 mars 2008.

élément d'explication de cette différence.

****

Conclusion du chapitre

Les agglomérations de Lyon et Montréal se caractérisent par des cultures politiques et civiques contrastées, qui expliquent la différence dans la formulation d'une demande de participation à Lyon et Montréal. Florence Paulhiac explique la place occupée par la thématique participative sur la scène locale montréalaise par le fait qu'en termes de culture politique et civique, la participation de la population est beaucoup plus enracinée au Québec qu'elle ne l'est en Europe et en France[540]. Cette situation s'explique par plusieurs facteurs : la culture politique anglo saxonne d'abord, qui domine au Canada et a favorisé l'instauration d'un régime de citoyenneté communautarien et multi culturaliste qui prend en compte la pluralité des expressions et des intérêts[541] ; le mouvement de modernisation de la société québécoise amorcé dans les années 1960 avec la Révolution tranquille, qui a favorisé l'inclusion des organismes communautaires dans la gestion de plusieurs services publics (santé, éducation) dès les années 1970 à l'échelle provinciale ; la diffusion de bonnes pratiques de discussion collective largement appropriées parmi les organismes syndicaux et les associations[542]… Ces facteurs se combinent pour valoriser la place de la thématique participative, de son organisation et de ses méthodes dans le champ de préoccupation des associations québécoises.

[540] Paulhiac F., 1998, « Aménager en temps de crise : principes d'une planification négociée et adaptative », in Augustin J-P., D. Latouche (dir.), *Lieux culturels et contextes de ville*, Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, Bordeaux, p139.

[541] « Le registre catégoriel canadien (…) admet et facilite l'expression des différences culturelles, ethniques, religieuses ». Jouve B., P. Booth (dir.), 2004, *Démocraties métropolitaines*, Montréal, Presses de l'université du Québec.

[542] Notamment le code publié par Victor Morin, notaire, en 1939 afin de proposer un cadre approprié pour l'organisation d'assemblées générales. Morin V. (mise à jour Michel Delorme), 1991, *Code Morin. Procédure des assemblées délibérantes*, Laval, Editions Beauchemin.

En France a contrario, les objectifs participationnistes valorisés depuis une quarantaine d'années par certains courants (« deuxième gauche » autogestionnaire, parti des verts, etc.) n'ont pas profondément modifié les structures cognitives et normatives selon lesquelles le système représentatif constitue un modèle démocratique optimal. La conception française et républicaine de l'intérêt général – concept situé « au cœur de la pensée politique et juridique française »[543] - le constitue en intérêt général « transcendantal, supérieur à la diversité des intérêts particuliers »[544], qui leur préexiste et les dépasse. Ces facteurs se conjuguent pour délégitimer la construction d'une revendication *autonome* en matière de démocratie locale et de participation citoyenne. En outre, Lyon n'a pas été le creuset, comme d'autres villes de France, d'expérimentations innovantes, autogestionnaires et participatives portées par des élus progressistes et des militants. On n'y trouve pas de culture politique participative affirmée comme dans d'autres agglomérations[545].

Le thème de la participation publique sur la scène associative locale occupe donc une position importante à Montréal et plus marginale à Lyon, où seule une poignée d'associations la revendique comme objet central de leur action. Cela implique des ressorts différents dans les dynamiques participatives déployées par les acteurs locaux dans les deux agglomérations depuis les années 1980, que nous allons examiner dans le chapitre suivant.

[543] Engels X. et al. (dir.), 2006, *De l'intérêt général à l'utilité sociale. La reconfiguration de l'action publique entre État, associations et participation citoyenne*, p13.
[544] Ascher F., 1996, « De l'intérêt général substantiel à l'intérêt général procédural », in Genestier P. (dir.), *Vers un nouvel urbanisme, faire la ville comment ? Pour qui ?,* Paris, Ed. La Découverte, 275 p.
[545] Par contraste, plusieurs villes françaises s'illustrent ou se sont illustrées par un volontarisme beaucoup plus affirmé en matière de démocratisation de la gestion municipale par la participation : Grenoble, à travers l'entreprise politique conduite par Hubert Dubedout dans les années 1970 autour des GAM, en constitue un des exemples les plus célèbres.

CHAPITRE 4 – LES CONTEXTES PARTICIPATIFS (2) : Dynamiques participatives des années 1980 aux années 2000, continuité des pratiques à Lyon, ruptures cycliques à Montréal

Introduction

Nous allons analyser dans cette partie les dynamiques de la participation à l'échelle d'agglomération à Lyon et Montréal, au cours des 30 dernières années, en matière de politiques urbaines. Nous retraçons les étapes successives de ces dynamiques dans les deux contextes, en cherchant à identifier à chaque fois les facteurs à la fois nationaux et locaux expliquant l'avènement des dispositifs et des débats. L'histoire de ces dynamiques n'a été que partiellement écrite : si à Montréal, plusieurs travaux retracent les grandes étapes et caractéristiques de ces dynamiques[546], ce n'est pas le cas à Lyon où les recherches ciblent généralement un épisode de participation ou un groupe d'acteurs précis. Nous allons voir que les dynamiques de la participation à Lyon et à Montréal suivent des logiques contrastées, marquées dans le premier cas par la continuité, dans le second par des ruptures successives. En conclusion, nous proposons une relecture de ces dynamiques en nous interrogeant sur l'advenue, dans les deux territoires, d'un processus d'institutionnalisation de la participation.

I. A Lyon : continuité et progressivité dans les dynamiques participatives à l'échelle d'agglomération

L'histoire des pratiques participatives dans l'agglomération lyonnaise reste à écrire : on dispose en effet de peu d'études et d'analyses sur la question. Cette partie s'efforce donc de reconstituer plusieurs pans de cette histoire et leur articulation, mobilisant à la fois des études et des sources de première main. On peut distinguer quatre phases successives dans la mise en place d'une pratique participative à l'échelle d'agglomération à Lyon, autour des politiques urbaines.

[546] Le sociologue Pierre Hamel en particulier a produit une série d'analyses relatives à l'évolution des mouvements urbains, des pratiques de démocratie locale et notamment de consultation publique qui ont marqué l'agglomération montréalaise ces quarante dernières années (voir la bibliographie).

Tableau 9 : Repères sur l'évolution politique locale à Lyon

Dates	Dirigeant	Parti ou liste	Repères en matière de gestion urbaine
1905-1957	Edouard Herriot	Radical	Réalisation d'équipements (abattoirs, hôpital, stade, bâtiments scolaires, infrastructures viaires). Réalisation du quartier des États-Unis, production de logements HBM.
1957-1976	Louis Pradel	P.R.A.D.E.L	Réalisation de grands équipements (tunnel de Fourvière, centre d'échanges de Perrache). Création du réseau de métro.
1977-1989	Francisque Collomb	UDF apparenté	Projet d'agglomération Lyon 2010 et préparation du Schéma directeur.
1989-1995	Michel Noir	RPR	Adoption du Schéma directeur. Politiques d'espace public, d'écologie urbaine, de développement international. Réalisation de la Cité internationale.
1995-2001	Raymond Barre	UDF	Développement des pôles de compétitivité. Extension du réseau de transports en commun par la planification de plusieurs lignes de tramway.
2001-…	Gérard Collomb	PS	Développement de grands projets (Confluence, Carré de soie…). Aménagements d'espaces publics (berges du Rhône…). Politique de la rénovation urbaine (grands projets de ville puis ANRU).

1) Avant les années 1970 : des modes d'action municipale peu ouverts à la société locale

Avant les années 1970 et les premiers frémissements participatifs, le paysage de l'action municipale lyonnaise ne se caractérise pas par sa grande ouverture. Edouard Herriot, maire de Lyon de 1905 à 1957, connecte son action municipale au terreau associatif de l'agglomération, en tissant des liens avec les organisations mutualistes nées du militantisme ouvrier issu de la Fabrique de soieries au XIXe siècle[547]. Ou en s'appuyant sur le réseau des Comités d'intérêt locaux (CIL) pour maintenir un lien même indirect à la population, à travers notamment sa participation aux visites de quartier organisées par les CIL dans les années 1950[548]. Mais il n'existe pas encore de structure municipale instituant un dialogue avec la

[547] Benoît B., 2004, « Un radicalisme modéré et pragmatique : Edouard Herriot et Justin Godart », in Royon C. (coord.), *Lyon l'humaniste. Depuis toujours, ville de foi et de révoltes*, Paris, Editions Autrement.

[548] Le réseau des CIL, proche de la droite lyonnaise, est perçu comme « un relais de premier ordre du pouvoir municipal radical puis centriste » (Chignier-Riboulon F., 2001, *op. cit*.).

société locale.

Louis Pradel, qui succède à Edouard Herriot en 1957 et demeure maire de Lyon jusqu'en 1976, dirige la Ville avec autoritarisme. Il joue d'un pouvoir absolu et « ignore la participation »[549]. Souhaitant rester maître de l'information municipale, il s'y implique largement et développe, dès le début de son premier mandat, une intense activité de représentation auprès de groupes ciblés : les comités d'intérêt local[550], le personnel municipal, les mondes médical et sportif[551]. Son projet consiste à « faire de la politique sur le terrain, dans les quartiers, au contact de la population », à travers des visites de chantiers, des réunions d'information sur les projets en cours et à venir, voire des visites impromptues auprès de particuliers. Il souhaite ainsi « se faire connaître et à gagner la confiance de certains groupes sociaux ou relais influents »[552].

Dès le tout début de son mandat, Louis Pradel va amorcer une ouverture des arènes d'études et de planification. Mais celle-ci demeure ponctuelle et très relative car axée sur des notables et des experts (voir l'ANNEXE 5). Les mandats de Louis Pradel sont essentiellement marqués par le caractère autoritaire et directif de son action politique. Il n'est pas encore question de « participation » ni d'objectif de démocratisation de la gestion municipale. Les initiatives d'ouverture sont plutôt portées par un double projet : celui, managérial, d'améliorer la planification urbaine en y introduisant des analyses diversifiées ; celui, politique, de consolider les assises du Maire parmi la société locale. L'ouverture des institutions locales à la société civile ne va véritablement être engagée qu'à la fin des années 1970 et dans les années 1980.

[549] Delfante Ch., Dally Martin A., 1994, *Cent ans d'urbanisme à Lyon*, Éditions LUGD.

[550] A la suite d'Herriot, Pradel multiplie les visites de quartier auprès des Comités d'intérêt locaux. Comme le note T. Joliveau : « Il est intéressant de constater que cette idéologie du bon sens, de l'économie, de l'intérêt pour la vie des petites gens qui caractérise les CIL des années 50 est très proche de celle affirmée par le nouveau maire a politique Louis Pradel à partir de 1957 ». Joliveau T., 1987, *ibid.,* p109.

[551] Sauzay L., 1998, *Louis Pradel Maire de Lyon. Voyage au cœur du pouvoir municipal*, Éditions lyonnaises d'art et d'histoire, p86.

[552] Sauzay L., 1998, *ibid.*.

2) La période fondatrice (années 1980) : l'invention de différentes formes d'échange à l'échelle d'agglomération

2.1) A la fin des années 1970, des initiatives d'ouverture de l'action municipale

Les années 1970 constituent en France une période de diffusion des thèmes participationnistes à l'échelle locale, à travers les discours et programmes portés par certains partis politiques – en particulier le parti socialiste[553] - notamment lors de la campagne municipale préparant les élections de 1977. Lyon, qui voit la victoire de Francisque Collomb (UDF apparenté) à cette date, suit le même mouvement : Collomb axe sa campagne sur « l'intention de reconnaître la vie associative et la volonté de rechercher une meilleure qualité de la vie pour les Lyonnais », en accord avec la montée des préoccupations environnementales. Son intention est suscitée par « l'évolution des besoins et des désirs de la population » et « le renouveau de la vie associative »[554]. Ainsi, « au gouvernement personnel de Pradel succède en 1977 une gestion plus décentralisée qui tend à officialiser la participation »[555], en particulier à travers l'établissement de six Commissions extra – municipales (affaires sociales, cadre de vie, environnement, sport, culture, circulation) qui vont connaître des succès divers, ou se diluer dans d'autres comités quelques années plus tard. C'est dans le domaine des affaires sociales et des sports qu'elles seront les plus vigoureuses.

Parallèlement, des Comités d'initiative et de consultation d'arrondissement (CICA) sont créés en réponse à l'article 16 de la loi « PLM » (Paris, Lyon, Marseille, 1982), qui prévoit la constitution d'organes consultatifs placés à côté des nouveaux conseils d'arrondissement. Les CICA, qui rassemblent les associations volontaires exerçant sur le territoire concerné, participent au moins une fois par trimestre aux réunions du conseil d'arrondissement. En 1987

---

553 Voir notamment le programme du Parti socialiste *Citoyen dans sa commune. Propositions municipales socialistes, élections municipales de 1977*, dont le thème de la participation des habitants apparaît comme la nouveauté majeure. Lefebvre R., 2011, « Retour sur les années 1970. Le Parti socialiste, l'autogestion et la démocratie locale », in Bacqué M-H., Y. Sintomer (dir.), *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, Éditions la Découverte, p71.

554 Collomb F., 1978a, *Mieux vivre à Lyon : propositions pour l'environnement* : « La multiplication des associations est liée à deux phénomènes : la prise de conscience de la multiplication des risques qui pèsent sur l'environnement et le cadre de vie ; la recherche du dialogue au niveau des prises de décisions des autorités locales, régionales ou nationales qui ont un impact direct sur la vie quotidienne ».

555 Biarez S., P. Kukawka, 1986, *Crise et politiques locales, les cas de Lyon et Saint-Étienne*, CERAT, Grenoble.

à Lyon, 292 associations sont inscrites aux CICA mis en place dans les 9 arrondissements de la ville, traitant des thèmes de la circulation, du stationnement, de l'aménagement et de l'urbanisme. Cependant, la participation effective aux réunions est faible et les CICA apparaissent globalement comme des groupes peu structurés[556], bien que la situation soit très variable d'un arrondissement à l'autre[557]. En parallèle, les comités de pilotage mis en place pour la préparation des POS (plans d'occupation des sols) dans les années 1980 par l'adjoint à l'urbanisme Jacques Moulinier, suite à la décentralisation de la compétence d'urbanisme, sont ouverts à des responsables d'associations prenant place aux côtés des élus et techniciens. Fonctionnant entre 1980 et 1983 dans les différents quartiers de la ville de Lyon, ces comités sont cependant supprimés après l'adoption des POS et ne prennent donc pas part au suivi de leur mise en œuvre[558].

Ainsi, Francisque Collomb prolonge, élargit et officialise la dynamique d'ouverture des chantiers municipaux aux acteurs de la société civile, en accordant une plus grande place aux associations. Dans les autres communes de l'agglomération lyonnaise, diverses initiatives participatives sont prises en matière d'aménagement urbain à cette époque, autour de l'élaboration du Plan d'occupation des sols de Villeurbanne ou au sein de la Commission extra municipale d'urbanisme de Bron par exemple[559]. A l'échelle intercommunale, l'institution s'ouvre essentiellement aux autorités publiques et aux acteurs économiques, auprès desquels des rencontres sont organisées[560]. Sous la mandature de Francisque Collomb, le fonctionnement de la Communauté urbaine évolue vers plus de démocratie, chaque commune membre étant représentée au Conseil communautaire à partir de 1983[561] ; mais la

[556] La participation effective se situe à environ 20% des associations inscrites aux CICA en moyenne. La structuration faible des CICA s'expliquerait par le double effet de la réticence des élus face à ces nouveaux dispositifs et de la passivité des associations. Voir CARNACQ, 1987, *Etude sur le fonctionnement des CICA de Paris, Lyon, Marseille*, 46p.

[557] Comte P., J-F. Davignon, 1989, « La participation des administrés aux choix d'aménagement. Enseignements d'une enquête réalisée dans la région lyonnaise », *Annuaire des collectivités locales*, vol. 9, n°9, p33-45.

[558] Biarez S., P. Kukawka, 1986, *op. cit.*, p61. La pratique de la planification évolue globalement dans le sens d'une meilleure prise en compte des milieux dans lesquels elle s'inscrit, à travers notamment la réalisation par l'Agence d'études de quartier destinées à alimenter l'élaboration du POS.

[559] Bonamy J., Brachet O., 1980, *Information et concertation, points de repères dans la Courly*, Economie et Humanisme.

[560] « Depuis le début de l'automne 1977, nous avons ouvert plus largement la Courly aux autorités départementales, régionales et d'État, comme à tout ce qui vit et s'exprime économiquement dans l'agglomération. Nous allons poursuivre ces rencontres et ces consultations. Elles sont bénéfiques car elles répondent à un souci réciproque d'information. Elles doivent nourrir et approfondir notre réflexion. C'est ainsi en tout cas que je comprends le vocable concertation », Collomb F., 1978b, *Bulletin officiel de la Communauté urbaine*, juin1978.

[561] Communauté urbaine de Lyon, *Procès-verbal de la séance publique du Conseil de Communauté du 31 mai 1983*. Auparavant, le tiers seulement des communes y étaient représentées.

participation des citoyens ne fait pas partie de ce projet démocratique, et les pratiques instituées à l'échelon communal n'y sont pas reproduites.

A ces toutes premiers exercices succèdent plusieurs expériences en matière de débat sur les politiques locales, mises en place – précocement – à l'échelle d'agglomération.

2.2) Dans les années 1980 : premières expériences participatives à l'échelle d'agglomération conduites par l'Agence d'urbanisme

C'est à partir du début des années 1980 que va être impulsée une dynamique nouvelle d'ouverture des processus de planification urbaine, à l'échelle d'agglomération. Le contexte est celui d'un renouvellement des élites dirigeantes, marqué par l'accession au pouvoir en 1977 d'un ensemble d'élus quadragénaires[562] qui portent une vision nouvelle de la gestion territoriale : pour eux, l'espace intercommunal doit constituer le territoire de référence de la planification urbaine[563]. Dans ce contexte, la jeune Agence d'urbanisme, créée en 1978, va s'imposer comme un lieu d'expertise mais également d'interface et de dialogue avec la société locale. La nouvelle génération d'élus qui participent au pilotage de l'Agence et d'autres arènes locales comme le SEPAL (syndicat d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise) sont particulièrement ouverts aux propositions des dirigeants de l'Agence[564] en matière de renouvellement des objectifs et des méthodes de planification urbaine dans un sens plus collaboratif. Il convient immédiatement de relativiser la portée des exercices participatifs qui sont alors conduits : ciblés sur un groupe circonscrit d'experts, de notables locaux et d'acteurs associatifs, ils sont ponctuels et leurs effets sur l'action publique sont limités. Cependant, il faut souligner la précocité de ces exercices d'agglomération au regard d'impératifs légaux qui n'apparaîtront que vingt ans plus tard, avec les lois Voynet et Vaillant. Nous présentons ici les trois principaux exercices participatifs conduits par l'Agence d'urbanisme dans les années 1980.

[562] Comme Jacques Moulinier, Bernard Rivalta…

[563] Ben Mabrouk T., 2007, « Quand la métropole se fait territoire politique: l'instauration paradoxale d'un changement d'échelle, entre professionnalisation politique et quête de reconnaissance démocratique », in Faure A. et al. (dir.), *Action publique et changements d'échelles: Les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, p.105-120.

[564] Le directeur de l'Agence est alors Jean Frébault, ingénieur des Ponts et chaussées. Son adjoint est Jean-Pierre Aldeguer de 1975 à 1983, puis Jacques de Courson de 1984 à 1990.

Les premiers Comités consultatifs d'urbanisme : exercices de brainstorming et de benchmark mobilisant une poignée d'experts

Dès le tout début des années 1980, les premiers « Comités consultatifs d'urbanisme » (CCU) sont mis en place par l'Agence, manifestement en remplacement des commissions extra municipales sur le cadre de vie et l'environnement, afin d'élargir la focale[565]. Seules quatre séances de ces comités sont organisées, entre 1980 et 1982. Il traitent des thématiques suivantes : les transports en commun (octobre 1980), le logement social (mars 1981), la rue (septembre 1981), la réutilisation de grands bâtiments publics (janvier 1982), en connexion avec les orientations du POS. Ces « premiers » CCU rassemblent en général une vingtaine de participants, qui peuvent varier d'une séance à l'autre : élus, techniciens, figures locales issues du monde professionnel, industriel ou associatif, salariés et dirigeants de l'Agence d'urbanisme…

Pour les CCU relatifs au transport en commun et à la rue par exemple, on compte parmi les participants Guy Malher de l'Institut Mérieux et salarié de la Chambre de commerce et d'industrie ; Paul Scherrer, président de l'UCIL ; Régis Neyret, gérant d'une société d'édition et journaliste, ancien président de l'association la Renaissance du Vieux Lyon ; Jean Labasse, géographe émérite et banquier. Parmi les élus, Jean Rigaud, président du SEPAL, Jacques Moulinier ou encore Bernard Rivalta sont présents. Si ces comités consultatifs sont assez restreints et axés sur les experts et notables locaux, ils témoignent d'une volonté naissante d'ouvrir le dialogue avec des acteurs extra institutionnels sur les problématiques de l'aménagement urbain. Les échanges ne visent pas à alimenter l'élaboration d'un projet ou d'une politique précis. Ils apparaissent plutôt comme des exercices de *brainstorming* et de *benchmark* avant l'heure, visant à définir une problématique liée à l'objet traité, avancer des propositions en termes d'aménagement, et échanger des connaissances sur des expériences françaises et étrangères en rapport avec le sujet. Par là même, ces comités s'inscrivent dans l'optique du conseil et de l'aide à la décision[566].

[565] Biarez S., P. Kukawka, 1986, *Crise et politiques locales, les cas de Lyon et Saint-Etienne*, CERAT, Grenoble.

[566] Voir le compte-rendu : Agence d'urbanisme, 1980, *Comité consultatif du 29 octobre 1980*, 10p. Lors de ce débat sur les transports, Jean Labasse précise : « Le Comité consultatif n'est pas réuni pour condamner telle ou telle voirie, mais pour préciser aux élus dans quel sens s'orientent les membres du comité, qui sont des hommes citoyens et des hommes de réflexion », p12.

Un dossier est présenté à chaque séance, permettant de nourrir la réflexion : pour la rencontre relative à la réutilisation des bâtiments publics par exemple, le dossier comprend une note d'introduction, la liste de grands bâtiments publics à réutiliser dans l'agglomération assortie d'une carte de localisation, des fiches exemples de réutilisation de bâtiments en France et à l'étranger, ainsi qu'une note rédigée sur le sujet par l'architecte Charles Delfante, régulièrement présent aux CCU. Le comité relatif aux transports en commun est l'occasion de traiter les questions de la cohérence entre urbanisme et transports et des choix technologiques pertinents en matière de transport collectif. Lors du comité consultatif relatif au logement social, l'enjeu du logement des étrangers est abordé par Bernard Lacoin, cadre supérieur dans une entreprise locale et président de la toute jeune ALPIL[567], soulignant l'exclusion de certains ménages du logement social : il évoque « la dégradation de la situation du logement de migrants, la conviction que des moyens d'y remédier existent tant sur le plan juridique ou administratif que sur le plan financier, la nécessité d'une action d'accompagnement du relogement des personnes immigrées »[568]. Ces thèmes vont être repris dans un autre organe consultatif mis en place par l'Agence d'urbanisme dans la foulée des premiers CCU, la CPHS.

La Commission permanente de l'habitat social : débat sur le logement des personnes défavorisées et immigrées

La création de la Commission Permanente de l'Habitat Social (CPHS) en 1982 marque l'origine d'une concertation sur la thématique du logement dans l'agglomération. Rassemblant trois élus de l'agglomération, des représentants des bailleurs sociaux et des militants associatifs[569], elle se réunit 8 fois de 1982 à 1984. L'État finance son fonctionnement et les études qu'elle commandite. Son secrétariat technique est partagé entre l'Agence d'urbanisme (qui anime la démarche), la d'allocation familiale, la Direction départementale à l'aide sociale, la Direction départementale de l'équipement et la Préfecture. Les travaux de la commission portent sur les enjeux de logement des ménages défavorisés et en particulier

[567] B. Lacoin est représentatif de la figure du dirigeant lyonnais sensibilisé à l'engagement social. Ancien directeur financier de l'entreprise automobile Berliet et responsable du Mouvement des cadres chrétiens, il a permis par ses contacts le soutien financier à la création de l'Alpil par le 1% patronal et le Conseil Général du Rhône. Voir Foret C., 2006, *Interview de J-P. Aldeguer*, Grand Lyon, Centre de ressources Millénaire 3, p3.

[568] Berthet J-M., 2007, *Mémoire du renouvellement urbain ou renouvellement des mémoires urbaines ? L'exemple de la cité Olivier de Serres à Villeurbanne et du quartier de Parilly à Bron*, Rapport de recherche, Ministère de l'équipement, p52.

[569] Polère C., Lambrey E., 2005, *Chronologie sur la citoyenneté*, Millénaire 3, Grand Lyon.

immigrés[570]. Par exemple, dans le cadre de la CPHS, l'Agence d'urbanisme commandite au cabinet GENEST une étude portant sur l'accès au logement des catégories défavorisées, confirmant le problème crucial que pose le logement des étrangers dans l'agglomération lyonnaise, déjà soulevé par la CIMADE en 1978[571]. La CPHS s'inscrit ainsi dans la droite ligne des préoccupations portées à cette période par le « milieu lyonnais » d'expertise en matière de logement, évoqué au chapitre 3. La commission aborde également d'autres thématiques de la politique de la ville, comme l'éducation[572]. Si la durée de vie de la Commission est courte et ses résultats limités, certains soulignent son rôle dans la stimulation de l'activité associative à Lyon et de l'expérimentation de nouveaux modes de faire[573]. La CPHS a joué un rôle important dans la préparation et la constitution d'une politique de l'habitat : c'est en effet suite à ses travaux, en novembre 1984, que la Courly adopte une délibération pour le lancement de l'élaboration d'un PLH communautaire – qui ne sera adopté que onze ans plus tard. L'expérience de la commission aurait également inspiré la création de la « Mission Habitat » du Grand Lyon[574], qui va mettre en place ce premier PLH communautaire en 1995. La CPHS, par l'impulsion de techniciens et d'une poignée d'élus progressistes, a permis de poser les bases d'une politique d'agglomération de l'habitat sans pour autant parvenir à l'instituer, comme nous le verrons dans le chapitre 5.

[570] Berthet J-M., 2007, *op. cit.*

[571] CPHS, 1982, *Quelques données et chiffres*, Archives de la Communauté urbaine de Lyon. Voir l'ouvrage de la CIMADE paru en 1978, déjà évoqué plus haut : *Le labyrinthe. Étude sur le logement des immigrés dans la région lyonnaise*, Éditions de la CIMADE, Lyon.

[572] Panassier C., 2009, *Politique de la ville, les principaux repères*, Grand Lyon, DPSA.

[573] Pour Bruno Voisin, alors sociologue à l'Agence, la CPHS a permis la cristallisation d'un milieu professionnel aux multiples facettes, la diffusion de savoir faire et l'émergence de nouveaux pôles d'initiative dans la société civile, comme Habitat et Humanisme. Voisin B., 1994b, « Vers un partenariat d'agglomération ? », *Cahiers du CRDSU*, n°2 (mars), Lyon, CRDSU.

[574] Prévot M., Simard P., 2008, « L'expertise des agences d'urbanisme au miroir de la recherche, *Annales de la recherche urbaine*, p88. La Mission Habitat du Grand Lyon est alors animée par Michel Rouge, ancien salarié de la CIMADE (corédacteur du Labyrinthe) et de l'ALPIL, qui participait à la CPHS à titre associatif.

L'élaboration du projet d'agglomération Lyon 2010 : une ouverture inédite mais limitée de l'arène de planification urbaine

Les CCU comme la CPHS, structures comètes et confidentielles, font figure de ballons d'essai dans une dynamique d'ouverture qui va se confirmer autour de la préparation du nouveau schéma directeur. L'épisode de l'élaboration du projet d'agglomération « Lyon 2010 » dans la seconde moitié des années 1980 est régulièrement présenté, par les acteurs locaux, comme le moment fondateur en matière de participation dans l'agglomération[575]. Cet exercice vise à produire un document de prospective territoriale pour sortir la planification urbaine lyonnaise de son caractère normatif et réglementaire et la faire entrer dans l'ère de la planification dite stratégique : soucieuse de promouvoir le développement économique, axée sur le dialogue avec les acteurs porteurs de ressources[576]. Le Schéma directeur élaboré par les services de l'État et adopté en 1978 semble inadapté aux nouveaux enjeux urbains dès le début des années 1980[577] : le projet « Lyon 2010 » a pour objectif de fonder la révision de ce document, qui aboutira à l'adoption du SDAL (schéma directeur de l'agglomération lyonnaise) en 1992. Le SEPAL (syndicat d'études pour l'agglomération lyonnaise) est le maître d'ouvrage de la démarche ; l'Agence d'urbanisme, dirigée par Jean Frébault comme on l'a vu en constitue l'organe technique, qui anime les débats et dirige l'élaboration du document.

Effectivement, la démarche d'élaboration du projet d'agglomération Lyon 2010 entre 1985 et 1988 se démarque des exercices de planification précédents, où l'expertise provenait essentiellement des services de l'administration d'État. A partir de 1985, un groupe d'une quarantaine d'experts aux statuts divers (fonctionnaires, consultants, universitaires, professionnels de l'aménagement) participe aux réunions de l'Agence d'urbanisme ; une vingtaine de personnalités de l'agglomération (recteur d'académie, directeur d'EDF-GDF…) sont invités à partager la réflexion des élus aux réunions du SEPAL ; enfin, des auditions sont réalisées auprès de 34 experts extérieurs à l'agglomération (représentants d'entreprises et d'organismes privés, universitaires, fonctionnaires, consultants) sur plusieurs thèmes :

[575] Comme en témoignent les propos exprimés lors du colloque autour de l'anniversaire de la démarche, organisé en 2010 : « démarche fondatrice pour la participation citoyenne » (G. Claisse), « première ouverture à la société civile » (J. Moulinier)… Notes personnelles de l'auteur.

[576] Padioleau J-G., Demesteere, 1991, « Les démarches stratégiques de planification des villes », *Annales de la recherche urbaine*, n°51.

[577] En 1984, alors que la crise économique provoque un fort taux de chômage, la réalisation d'une ZAC qui aurait permis l'implantation de nouvelles activités est annulée par le Tribunal administratif du fait de sa localisation en zone résidentielle du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de 1978.

l'habitat, les déplacements, la technologie[578]… L'élaboration du projet d'agglomération Lyon 2010 se nourrit de l'apport de ces expertises diverses. Ce processus ouvert témoigne de l'état d'esprit des élus du SEPAL, le président Jean Rigaud en tête, qui souhaite améliorer la dimension collaborative de l'action publique locale[579].

Cependant, l'ouverture tant soulignée à la société civile doit être relativisée, étant donné que plusieurs catégories d'acteurs – les associations, les syndicats, mais également les chefs d'entreprises – ont été très peu associées à ce processus[580]. Leur rôle a été renvoyé à la dernière phase de l'élaboration du document Lyon 2010, à travers des rencontres qui consistaient davantage à informer les acteurs locaux de la démarche stratégique qu'à les consulter véritablement[581]. Huit manifestations thématiques (habitat, tourisme, etc.) rassemblant essentiellement les milieux professionnels concernés, et six rencontres territoriales avec les élus des 71 communes situées dans le périmètre du Schéma, sont organisées entre octobre et décembre 1988. Seules quelques associations participent à ces manifestations (Économie et Humanisme, Lyon métro transports publics, UCIL). Une seule et unique présentation du projet Lyon 2010 auprès des jeunes CICA inclut la parole habitante[582].

Si à l'époque le processus d'élaboration de ce document de planification stratégique a marqué par son ouverture, on constate qu'il renvoie essentiellement à la consultation de publics ciblés : acteurs porteurs d'une expertise reconnue, représentants de certains secteurs professionnels… Dans un contexte de décentralisation des compétences, où l'exercice de planification était jusqu'alors conduit par les fonctionnaires d'État, ce processus est indéniablement innovant et à l'écoute d'une partie des forces vives locales. Mais les limites de

---

[578] Voir notamment Tetra, 1988, *Observation des démarches de planification territoriale. Le cas du SDAU de Ly*on, Ministère de l'équipement et du logement.

[579] Comme il le formule à l'issue du processus Lyon 2010 : « Nous devons faciliter l'organisation d'un réseau d'acteurs, pour poursuivre l'effet des rencontres, et brancher notre agglomération sur ce qu'il convient d'appeler la société civile ; on sera ainsi à même d'organiser des synergies locales actives, qui intègrent étroitement les fonctions de recherche (université), de production (entreprise), de financement (ingénierie financière locale) et de concertation sociale, et conduisent à un meilleur développement ». Agence d'urbanisme, 1989a, « Rapport de synthèse de Jean Rigaud », *Bilan provisoire des actions de communication de l'automne 1988*, p14.

[580] Prud'homme R., L. Davezies, 1989, *Développement et planification des villes : le cas de Lyon, Chapitre V : Le contenu*, Observatoire de l'Économie et des Institutions Locales, Université Paris 12, Créteil.

[581] Voir Linossier R., L. Combe, 2010, « Lyon 2010 : ouverture aux acteurs économiques et à la société civile : avancées et limites », *Urbanisme*, n°371, mars-avril 2010.

[582] Agence d'urbanisme, 1989b, « Synthèses des rencontres thématiques et territoriales *», Bilan provisoire des actions de communication de l'automne 1988* ; Lavigne J-Cl., F. Dost, 1988, *Prospective et planification urbaine : la révision du SDAU de la région lyonnaise*, Économie et humanisme (partie : Chronologie des événements, décisions et travaux de 1984 à 1988).

la démarche ont fait dire que Lyon 2010 était resté « un exercice technocratique, confisqué, incapable d'engendrer une véritable appropriation par la société civile lyonnaise »[583].

Les premières tentatives de participation à l'échelle d'agglomération, dans les années 1980, se caractérisent donc par leur brièveté et leur dimension sélective, où l'objectif managérial (mobiliser diverses expertises et ressources pour améliorer le projet et préparer sa mise en œuvre) l'emporte totalement sur l'objectif démocratique et conduit à cibler fortement les groupes consultés. Cet esprit va encore imprégner une partie des exercices participatifs conduits dans les années 1990.

3) Les années 1990 : une période de transition, où l'Agence d'urbanisme et la Communauté urbaine se partagent le rôle d'interface avec la société locale

Cette décennie correspond à une période intense de production de politiques d'agglomération, sous l'effet du volontarisme des élus locaux qui lancent des chantiers inédits dans la foulée du schéma directeur adopté en 1992 (politique des espaces publics, d'écologie urbaine, etc.) et des obligations légales qui instituent de nouvelles politiques sectorielles (plan de déplacements urbains et programme local de l'habitat à l'échelle d'agglomération). Les démarches de participation mises en place autour de ces politiques demeurent modestes : débats ponctuels organisés autour des politiques[584] ou au sein du nouveau Comité consultatif de l'Agence d'urbanisme, création d'instances dédiées mais réservées à un public spécialiste… La transition s'opère ici entre les expérimentations des années 1980 au sein de l'Agence d'urbanisme, et le processus de « technicisation » de la pratique de la participation dans les années 2000, amorcé à l'Agence mais qui s'opérera essentiellement au sein de la Communauté urbaine.

---

583 Jouve B., 2001, « Prospective territoriale et gouvernance urbaine : quelles convergences à Lyon ? », Communication au 5e colloque de l'Observatoire International de Prospective Régionale, Forum Européen de Prospective Régionale et Locale, Lille, 18 et 19 décembre 2001.

584 Par exemple : journées du Grand Lyon autour de l'écologie urbaine organisées par Michel Noir en juin 1990 ; concertations accompagnant la politique d'espaces publics ; concertation autour du Plan de déplacements urbains. Voir Amert M. (dir.), 2000, *op. cit.,* p178 ; Amzert M., F. Chignier-Riboulon, 2003, « Coproduction de l'urbain ou réification des figures de la concertation ? Le Plan de déplacements urbains et le tramway de l'agglomération lyonnaise (1995-2001) », *Espaces et sociétés*, n°112, p101-118.

3.1) Le nouveau Comité consultatif d'urbanisme de l'Agence : une arène mobilisant experts et notables

De 1990 à 2000 s'expérimente une 1ère formule permanente de participation à l'échelle communautaire à travers le Comité consultatif d'urbanisme (CCU) mis en place dans la suite directe du Schéma directeur stratégique Lyon 2010 et d'après suggestion de l'UCIL. Comme le montre le tableau 10 ci-dessous, le comité traite de différentes politiques liées au développement urbain (POS, plan bleu, espaces publics…) et s'ouvre progressivement à des problématiques originales qui ne « collent » pas spécifiquement à une politique sectorielle et débordent des champs de compétence communautaire (ex : les enfants et l'urbanisme en 1994, la ville et son réseau de soins en 2000…). Il se réunit 25 fois en 10 ans (1990-2000), avec un rythme de 2 à 3 séances par an environ. Les débats sont structurés par les professionnels de l'Agence d'urbanisme et son objectif est plutôt la diffusion d'une culture urbanistique qu'un réel enrichissement des politiques urbaines : chaque thème ne fait l'objet que d'une séance de débat. Malgré ces limites, l'élu local qui en est l'instigateur (Henri Chabert, adjoint à l'urbanisme de Michel Noir, et président de l'Agence d'urbanisme) revendique par ce biais la fondation d'une nouvelle participation citoyenne.

Tableau 10 : Séances du Comité consultatif d'urbanisme de l'Agence (1990-2000)

Date	Thématique
Janvier 1990	Le plan presqu'île
Avril 1990	La silhouette urbaine de Lyon
Juillet 1990	Le plan bleu de l'agglomération lyonnaise
Octobre 1990	Les centres piétonniers des grandes villes européennes
Avril 1991	L'architecture de la ville
Mars 1992	Urbanisme et écologie urbaine
Juillet 1992	Un vocabulaire pour les espaces publics
Octobre 1992	Le POS de Lyon – les grandes orientations
Février 1993	Le POS de Lyon et les activités économiques
Juillet 1993	Grands ensembles et politique de la ville
Mars 1994	Quel habitat pour demain ?
Novembre 1994	Les enfants et l'urbanisme
Janvier 1995	Les Monts d'Or
Mai 1996	Le Franc Lyonnais
Octobre 1996	Champ du pont – Porte des Alpes
Décembre 1996	Le plan d'occupation publicitaire
Octobre 1997	Le plan d'occupation des sols en révision
Décembre 1997	Ville et handicap
Mars 1998	L'eau, la ville et l'urbanisme : vers une gestion globale
Juillet 1998	Centralités et commerce

Date	Thématique
Novembre 1998	L'arbre dans la ville
Avril 1999	L'accueil de la fête et des loisirs en ville
Janvier 2000	Territoires et entreprises : enjeux partagés
Avril 2000	Ville, sports et loisirs
Octobre 2000	La ville et son réseau de soins

Source : Centre de documentation de l'Agence d'urbanisme de Lyon.

Le CCU comprend 176 membres permanents, parmi lesquels une majorité de professionnels de l'aménagement exerçant à titre privé (29%) et de représentants des collectivités (26%). Les associations ne constituent que 7% des membres. Cela fait dire à l'IAURIF, dans une note de synthèse, que le CCU « révèle l'image d'un « club de notables », composé surtout de cadres et professions intellectuelles supérieures, d'âge mûr et de sexe masculin »[585] - critiques que l'on retrouvera, quelques années plus tard, à l'égard du Conseil de développement du Grand Lyon. L'UCIL propose à plusieurs reprises d'en améliorer le fonctionnement – par exemple en décentralisant le CCU dans les arrondissements, pour traiter de projets locaux – mais sans succès[586].

3.2) Le Schéma de développement économique : un exercice de gouvernance ouvert aux chefs d'entreprises

En parallèle du CCU, l'Agence d'urbanisme met en place, de 1997 à 2000, une démarche de gouvernance auprès de chefs d'entreprises, cadres dirigeants et syndicats de représentation des entreprises dans l'objectif de définir une politique de développement économique en accord avec les besoins et les demandes des principaux acteurs de l'économie locale. La démarche privilégie d'abord l'implication de représentants directs d'entreprises dans certains secteurs de pointe, les organismes institutionnels (Chambres consulaires et syndicats représentatifs des intérêts des entrepreneurs) étant mobilisés essentiellement dans un rôle de « facilitateur dans la démarche de coopération entre chefs d'entreprises et pouvoirs

[585] IAURIF, 2000, *Les comités consultatifs d'urbanisme du Grand Lyon, une méthode lyonnaise de concertation,* p11.
[586] Amert M. (dir.), 2000, *op. cit.,* p254.

publics »[587]. Dans le cadre de cette démarche, 148 chefs d'entreprise sont interrogés[588]. Leur implication contraste avec l'exercice Lyon 2010 conduit dans les années 1980, qui on l'a vu privilégiait la participation des organes représentatifs des entreprises. C'est encore Henri Chabert qui est à l'origine du Schéma de développement économique ; cette démarche va inspirer la politique économique du Grand Lyon et GLEE (Grand Lyon l'esprit d'entreprise) instauré dans les années 2000. Le SDE est animé par un cabinet privé (Algoé) et alimenté par les données produites par l'OPALE (observatoire économique de l'Agence d'urbanisme) et la Chambre de commerce et d'industrie de Lyon.

L'élaboration du Schéma de développement économique correspond à un processus de gouvernance territoriale et de planification stratégique, axé sur la mobilisation des acteurs porteurs de ressources et piliers de la dynamique économique locale. Cette démarche s'inscrit dans la continuité du projet d'agglomération Lyon 2010 et dans le projet des pouvoirs publics locaux de renforcer leur stratégie en matière de développement économique.

3.3) L'émergence d'une réflexion technique sur la conduite de la concertation à l'Agence d'urbanisme

A travers l'animation de ces démarches de consultation et de gouvernance, l'Agence se veut, au cours de la décennie 1990, un acteur du débat d'agglomération. Elle s'est progressivement affirmée comme un lieu d'interface entre les structures politico administratives et la société locale[589]. Forte de ses expériences (CPHS, Lyon 2010, CCU…), l'Agence engage, à partir du milieu des années 1990 jusqu'au début des années 2000, un travail sur l'exercice de la « concertation » (ce terme est alors privilégié) dans l'aménagement urbain piloté par Pascale Simard[590]. Celle-ci met en place un groupe de réflexion, qui regroupe des techniciens de l'Agence d'urbanisme, du Grand Lyon, de la Ville de Villeurbanne[591] ainsi que des chercheurs

[587] Linossier R., 2007, *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005),* thèse de doctorat en aménagement et urbanisme, Université Lyon 2, p430.

[588] Healy A., *Le gouvernement privé de l'action publique urbaine. Sociologie politique de la gouvernance métropolitaine du Grand Lyon (fin du XXe siècle),* thèse de doctorat en sciences politiques, Université Lyon 2.

[589] Témoignage d'un acteur associatif (président de la FAPIL Rhône-Alpes), ancien salarié de l'Agence (entretien octobre 2010) : « La question du militantisme, ça tient aux personnes, mais surtout au jeu qu'on fait jouer aux structures. Dans les années 1980 – 1990, l'Agence était beaucoup plus impliquée auprès des acteurs sociaux qu'aujourd'hui. Ensuite, le Grand Lyon l'a davantage instrumentalisée comme son outil d'études. La liberté de manœuvre des chargés d'études n'est pas la même aujourd'hui ».

[590] Architecte et sociologue, Directrice de la stratégie et des méthodes à l'Agence d'urbanisme.

[591] La Ville de Villeurbanne est l'une des plus dynamiques de l'agglomération en ce qui concerne la participation : mise en place précoce d'un Comité consultatif des associations, de Conseils de quartier,

(IEP, INSA). Ce groupe réfléchit sur les méthodes de concertation et la mise en place de démarches « test », notamment concernant le réaménagement de la place Lazare Gougeon[592]. Il propose un appui dans la mise en place de plusieurs démarches de concertation, expérimentées dans la ville de Villeurbanne : formations à destination des habitants, mise en place de « groupes ressources » autour des projets urbains (ex : place L. Goujon), volet participation dans la charte d'aménagement des espaces extérieurs…

Cette démarche s'appuie sur l'expertise de l'Agence en ce qui concerne la prise en compte des usagers de l'espace public dans la conception des projets d'aménagement urbain, combinant une démarche d'observation participante des usages et la mise en place de dispositifs de concertation[593]. Cette pratique a été déployée dans les années 1990 dans le cadre de la politique d'espace public du Grand Lyon, en lien avec l'Agence d'urbanisme[594].

Cette démarche d'élaboration d'une assise technique à la conduite de la participation, amorcée au sein de l'Agence, va finalement être transférée au sein de l'administration communautaire, comme nous le verrons plus bas.

3.4) Les premières démarches participatives de la Communauté urbaine : la Conférence d'agglomération de l'habitat et Millénaire 3

Parallèlement aux démarches conduites par l'Agence, la Communauté urbaine de Lyon commence à mettre en place ses propres démarches de dialogue avec la société civile, sous l'impulsion de Raymond Barre. Un mouvement de transfert progressif des démarches participatives s'opère, de l'Agence d'urbanisme à la Communauté urbaine. Plusieurs facteurs se combinent pour situer la Communauté urbaine de Lyon au centre du système d'action

---

etc.

[592] Vareilles S., 2006, *Les dispositifs de concertation des espaces publics lyonnais. Eléments pour une analyse du rôle de la concertation des publics urbains dans la fabrication de la ville*, thèse de doctorat en géographie, aménagement, urbanisme, INSA de Lyon.

[593] Cette pratique correspond au développement des méthodes d'analyse sociologique à l'Agence d'urbanisme dans ses toutes premières années d'exercice. La première étude d'observation participante sur les espaces publics a lieu dans le quartier Saint-Jean à Villeurbanne en 1979-1980 (Voisin B., 1994a, « Chronologie », *Cahiers du CRDSU*, n°2 (mars), Lyon, CRDSU, p10).

[594] Bétin Ch., 2001, « La construction de l'espace public. Le cas de Lyon », *Géocarrefour*, vol. 76, n°1, p47-54.

local : investissement de la structure par les élus locaux ; luttes politiques[595] ; développement des politiques d'agglomération... Dotée de moyens humains croissants à mesure que son portefeuille d'action s'étoffe, la Communauté urbaine internalise progressivement une partie de la production d'études, de la réflexion prospective et du dialogue avec la société civile, jusqu'ici prérogatives de l'Agence d'urbanisme. La Mission prospective et stratégie d'agglomération créée en 1997 – devenue Direction en 2001 - va être l'un des outils de ce transfert, comme nous le verrons plus bas.

Dans ce contexte, la Conférence d'agglomération de l'habitat (CAH) est mise en place en mars 1998 par le président du Grand Lyon et Maire de Lyon, Raymond Barre, et le Préfet du Rhône (alors Michel Besse). Il s'agit d'une instance rassemblant les partenaires locaux de la politique de l'habitat : Etat et ses services déconcentrés (Direction départementale de l'équipment), Communauté urbaine (Mission habitat), associations représentant les bailleurs sociaux aux échelles régionale et départementale (ARRA – association régionale Rhône-Alpes - et ABC – association des bailleurs constructeurs - HLM). Le milieu associatif spécialisé dans le logement, évoqué au chapitre 3, est relativement peu présent dans cette instance (ex : Fonda Rhône Alpes dans le groupe de travail sur la relance de la production de logement social ; la CNL et la CSF dans le groupe de travail sur la lutte contre la vacance...).

Selon R. Barre, « son caractère informel doit être une garantie d'efficacité en vue de l'affirmation d'une véritable politique d'agglomération en matière d'habitat »[596]. La Conférence d'agglomération vient compléter l'action des Conférences communales (qui pilotent notamment les observatoires du logement) pour « faire émerger une volonté politique » à l'échelle d'agglomération[597]. Elle a pour mission de fédérer les savoir-faire afin d'émettre des orientations générales et partagées en matière de politique d'habitat[598]. Dans cette logique, elle accompagne la préparation et la mise en œuvre du PLH. Elle a été créée

[595] Au milieu des années 1990, une lutte politique se joue entre les réseaux « barristes » et « noiristes », en particulier Henri Chabert, président de l'Agence d'urbanisme. La marginalisation progressive de l'Agence au profit de la Communauté urbaine va servir de levier pour affaiblir Chabert. Amzert M., F. Chignier-Riboulon, 2003, *ibid..,* p112.

[596] Grand Lyon, 1995, *L'Habitat en perspectives*, Lettre d'information n°1, p1.

[597] Grand Lyon, 1995, *Ibid*, p2.

[598] La CAH a pour « objectif de traduire la solidarité au plan intercommunal en élaborant les orientations communes nécessaires à une démarche partenariale efficace », délibération n°1998-2486, Conseil de communauté du 24/02/1998. « Elle replace dans un contexte commun les problèmes d'habitat auxquels sont confrontées les communes de la Communauté urbaine et auxquels chacune isolément ne peut répondre complètement. Elle permet une vision globale, la définition d'objectifs et plus concrètement la création d'outils communs, d'échanges d'expériences », délibération n°2000-4944, conseil de communauté du 25/01/2000.

alors que la loi de lutte contre les exclusions (1998) instituait les Conférences intercommunales du logement. Mais son objet est plus large : elle ne traite pas seulement des objectifs d'attribution des logements sociaux mais de l'ensemble de la politique locale de l'habitat. La CAH est aussi perçue comme le lieu où peut se construire un positionnement politique collectif des acteurs locaux vis-à-vis de la politique nationale du logement[599]. Comme le montre le tableau 11 ci-dessous, une série d'ateliers thématiques sont déclinés au sein de la CAH depuis 1998, afin de travailler sur des problématiques particulières. Ils alimentent la politique locale du logement, à travers la production d'outils (ex : la charte d'intervention pour les familles en difficulté avec leur environnement de 2002 ; le guide pratique santé mentale et logement de 2006).

Tableau 11 : Les différentes phases de groupes de travail de la Conférence d'agglomération de l'habitat

1ère période (1998-2001)	**2e période (2002-2004)**	**3e période - les ateliers du PLH (2004-Variable)**
La relance de la production du logement social	L'adéquation entre offre et demande	L'adéquation entre offre et demande
Le parc privé *(jamais réuni)*	Le devenir du parc privé	Le devenir du parc privé
Les familles en difficulté avec leur environnement	Les familles difficiles à reloger	Les familles difficiles à reloger
Les copropriétés fragiles	/	Les besoins et marchés locaux de l'habitat
La résorption de la vacance	/	Le logement des personnes défavorisées
/	/	Le logement intermédiaire
/	/	Le logement étudiant
/	/	L'habitat et les enjeux urbains
/	/	Le renouvellement urbain

[599] Voir Forêt C., juin 2006, *Interview de Rachel Mignard, chef de projet à la Mission habitat du Grand Lyon*, Centre de ressources Millénaire 3. « Nous souhaiterions d'ailleurs que la CAH devienne davantage à terme un lieu de « lobbying territorial ». Les actions que nous mettons en œuvre localement n'agissent pour la plupart qu'à la marge (…). Les options prises par l'Etat ces dernières années sont en profond décalage par rapport aux besoins. Il est donc nécessaire que les acteurs locaux maintiennent collectivement la pression sur l'échelon national ».

Depuis la Commission permanente de l'habitat social dans les années 1980, les enjeux du débat ont évolué. Par exemple, les conditions d'accès au logement pour les personnes immigrées et la gestion des attributions ne sont plus traitées de front comme elles l'étaient au sein de la CPHS, bien qu'un dialogue soit réclamé là-dessus par les acteurs associatifs[600]. On constate toutefois la continuité dans le traitement du thème des familles en difficulté, posant des problèmes en matière de relogement : il est traité dans les trois phases de la Conférence d'agglomération de l'habitat, et fait écho au groupe de travail sur « le relogement des familles lourdes » de la CPHS, alors présidé par G. Fischer[601]. La CAH relance donc le dialogue sur la problématique de l'habitat à l'échelle d'agglomération, de manière pérenne cette fois puisque cet organe existe toujours. Ses principales limites tiennent à son caractère spécialisé et confidentiel, les citoyens n'ayant globalement pas accès à cette arène. En cela, la CAH se distingue nettement de l'exercice participatif phare du mandat de Raymond Barre : la démarche Millénaire 3.

Millénaire 3, scène de dialogue ouverte à la société civile, introduit une dimension prospective dans les travaux du Grand Lyon et amorce par là un changement de référentiel au sein de cette institution marquée par une tradition planificatrice plus classique[602]. Raymond Barre engage une réflexion sur l'avenir de l'agglomération, à travers un vaste forum rassemblant plusieurs centaines de personnes autour de thématiques complémentaires : la culture, la technologie, la démocratie, l'environnement… L'objet de Millénaire 3 est de réaliser un nouveau projet d'agglomération, réflexion stratégique destinée à servir de socle à la définition des politiques sectorielles. La démarche fonctionne sous forme de groupes de travail thématiques et de rencontres transversales permettant la synthèse des travaux. La composition de l'instance n'est pas fixe mais évolutive en fonction des thèmes traités et de l'intérêt des participants. L'audience de Millénaire 3 est importante : les acteurs ayant participé au moins une fois à une journée de prospective sont au nombre de 1700 environ[603]. Cette arène aborde déjà plusieurs problématiques qui vont s'avérer prioritaires dans les travaux du futur Conseil de développement du Grand Lyon (articuler solidarité et compétitivité, construire une véritable gouvernance territoriale…) ainsi que des politiques qui

[600] Les associations investies dans l'atelier renouvellement urbain mettent sur pied en 2006 trois groupes de travail, dont l'un est consacré au thème des attributions. Ils invitent élus et techniciens à venir y discuter, mais ces groupes de travail ne seront pas pérennisés.
[601] Grand Lyon, 2009, interview de Bruno Voisin réalisée dans le cadre des 40 ans de la Communauté urbaine.
[602] Jouve B., 2001, *op.cit.*
[603] MPSA, Cabinet Tempera, 2000, *Évaluation de Millénaire 3 par les acteurs ayant participé à la démarche*, p4.

y seront soumises (Agenda 21, Schéma directeur)[604]. Outil précurseur, Millénaire 3 anticipe en quelque sorte les principes promus par la LOADDT (1999), et ses travaux vont constituer l'ossature du projet d'agglomération adopté en réponse à la loi[605]. Celle-ci est venue conforter et légitimer la dynamique participative enclenchée dans l'agglomération à travers Millénaire 3[606].

Les années 1990 voient donc plusieurs instances permanentes instituées au sein de la Communauté urbaine de Lyon. Si l'Agence d'urbanisme amorce une réflexion pour conférer une consistance méthodologique à la pratique de la concertation, c'est au sein de la Mission puis de la Direction prospective et stratégie d'agglomération du Grand Lyon que sera véritablement enclenché un processus de professionnalisation de la participation à partir du tournant des années 2000.

4) Les années 2000 : l'ouverture d'une phase de technicisation et de professionnalisation de la participation

4.1) Une volonté d'institutionnaliser la participation à travers sa technicisation

A partir de 2001, alors que débute le mandat de G. Collomb à la Ville et à la Communauté urbaine, se manifeste une volonté d'institutionnaliser la participation, c'est-à-dire de l'inscrire durablement dans la structure et les pratiques de l'organisation communautaire[607]. Cela participe du projet de construction d'une gouvernance métropolitaine renforcée : « Il s'agit de promouvoir une identité politique d'agglomération et de renforcer la légitimité du Grand Lyon en développant des procédures de démocratie interne, mais aussi en progressant vers une intégration politique par l'action, la concertation, la prospective partagée et une participation citoyenne renforcée »[608]. Le contexte national y est favorable, avec la parution de

[604] Voir le tableau 13 de ce chapitre.

[605] Projet d'agglomération « 21 priorités pour le XXIe siècle ». Ces priorités vont en partie être reprises par le président suivant G. Collomb, qui les déclinera à travers son plan de mandat. L'une d'entre elles préconise la création d'un conseil permanent pour le débat public d'agglomération.

[606] Chabanel B., 2003, *Prospective et développement. Le Grand Lyon face à son Millénaire 3*, Mémoire de DEA, Institut d'urbanisme de Lyon, Université Lyon 2.

[607] L'idée d'institutionnalisation est ici comprise comme l'ensemble « (d)es processus et (d)es entreprises qui tendent à organiser les modèles sociaux de façon stable », Voir Hermet G. et al. (dir.), *Dictionnaire de science politique et des institutions politiques*.

[608] Authier J-Y., Y. Grafmeyer, I. Mallon, M. Vogel, 2010, *Sociologie de Lyon*, Paris, Éditions la

plusieurs lois obligeant les agglomérations à constituer des instances permanentes de participation (LOADDT en 1999, loi démocratie de proximité en 2002).

Le Président du Grand Lyon institue la participation comme champ d'action publique à part entière en nommant au sein de son exécutif deux vice-présidents délégués à cette tâche, rattachés à des partis de gauche non majoritaires[609]. Gérard Claisse, qui hérite des deux délégations en 2003, devient dès lors l'élu référent en matière de participation au Grand Lyon. C'est lui qui va conduire l'entreprise d'institutionnalisation de la participation, selon une stratégie définie progressivement. Il faut noter que G. Claisse dispose d'un poids politique limité au sein de l'exécutif : il occupe la 25e place sur les 36 vice-présidents composant l'exécutif communautaire ; en 2001, il fait ses débuts en politique, après une expérience de militantisme à travers laquelle il a été approché par le parti communiste[610]. Il ne dispose à ses débuts d'aucune ressource technique établie, et le mandat dont G. Collomb l'a chargé est encore peu défini. G. Claisse doit déterminer lui-même ses objectifs et trouver des moyens d'action pour les atteindre. Le vice-président concentre alors ses efforts sur le volet technique, l'ingénierie de la participation (recrutement d'un personnel spécifique, mobilisation des urbanistes et chargés de projet de la Communauté urbaine, développement de formations et de méthodologies à leur encontre…) tout en développant en parallèle une stratégie d'approche progressive de la sphère politique, essentiellement par une démarche d'information des élus du Grand Lyon vis-à-vis des travaux réalisés par les instances participatives. Cette stratégie prudente, où le volet technique prédomine[611], s'explique par la faiblesse de la culture participative au sein de l'institution, et de ses élus en particulier.

Découverte, p100.

609 Gilles Vesco, élu vert, est désigné vice-président chargé du Conseil de développement. Gérard Claisse, apparenté communiste, est désigné vice-président chargé de la relation avec les citoyens.

610 Entretien avec G. Claisse, décembre 2007. Il a été porte parole du collectif pour la gratuité du périphérique nord. Il conduit alors une carrière de chercheur au sein du Laboratoire d'économie des transports (École nationale des travaux publics de l'État).

611 Extraits d'un entretien avec G. Claisse (décembre 2007) : « J'ai eu cette conviction qu'on avancerait plus par les services et par la construction d'un savoir faire, par de la méthode, par de l'ingénierie, que par une décision politique. (…) J'étais convaincu que pour convaincre les élus, il fallait que les services eux-mêmes leur disent : attendez, pour faire ce projet-là intelligemment, dans les meilleures conditions, sortir un bon projet, moi il faut que j'aille discuter avec les gens, qu'on leur soumette pour avis, qu'on l'enrichisse… (…) Je me suis dit : c'est par les services que les choses bougeront, passeront, puis c'est par là qu'elles deviendront pérennes ».

Le démarrage d'une politique de la participation au Grand Lyon débute en 2003, avec l'adoption d'une Charte, premier document de l'instance communautaire qui traite d'une stratégie globale en la matière. L'élaboration de la Charte est conduite pendant 18 mois au sein du premier Conseil de développement du Grand Lyon, que l'on présentera plus bas. Le processus est itératif : les membres du Conseil formulent des propositions que G. Claisse soumet aux élus et techniciens ; en fonction de leur réaction, la charte est retravaillée au sein du Conseil. Une première version du document est ensuite soumise aux conseils de quartier de l'agglomération à l'occasion d'un colloque sur le thème de « L'intercommunalité et la démocratie locale » organisé à Villeurbanne en novembre 2002[612] ; après amendement, la deuxième version est discutée au sein des 9 conférences locales des maires. Suite à des différents processus de discussion, la version finale de la Charte est finalement adoptée en mai 2003.

Ce document d'une vingtaine de pages[613] consigne un ensemble d'engagements de la Communauté urbaine relativement au pilotage et à l'organisation de la participation : améliorer l'information et la transparence de l'action publique, diffuser une nouvelle culture de la participation parmi les élus et les fonctionnaires communautaires, faire de la concertation une méthode d'élaboration et de conduite de projet, favoriser la prise de parole des publics qui s'expriment peu en diversifiant les outils… L'institution affirme son ambition d'atteindre le niveau de la « concertation »[614], compris comme l'avant dernier niveau sur une échelle allant de la simple information à la co élaboration des projets. Le Grand Lyon est seul signataire du document : si les maires ont pu se prononcer sur son contenu en vertu du principe de subsidiarité inscrit dans la charte, ils ne sont pas liés par ses principes. Pour tous les projets d'intérêt strictement local, ils sont simplement invités à mettre en œuvre les principe de la charte, c'est-à-dire à définir leur propre stratégie. La mise en œuvre de la charte pose donc la question de l'intervention du Grand Lyon dans un domaine de compétence relevant des municipalités. Pour soutenir cette mise en œuvre, un pilier technique nouveau va être créé au sein de l'institution communautaire.

[612] Cette rencontre est co organisée par le Grand Lyon et la Ville de Villeurbanne, en relation avec les villes de Bron, Caluire et Cuire, Dardilly, Feyzin, Lyon, Rillieux la Pape, Vaulx-en-Velin, Vénissieux, et vise l'échange d'expériences conduites dans l'agglomération en matière de démocratie et de participation des citoyens. Environ 300 personnes y prennent part. Voir « Pour une démocratie plus délibérative. Colloque de Villeurbanne, 9 novembre 2002 », *Territoires*, janvier 2003.

[613] Pour plus de détails sur la Charte de la participation, voir ANNEXE 6.

[614] Définie comme l'engagement d'un dialogue avec la population sur un sujet, afin de mieux prendre en compte les avis exprimés et de faire émerger l'intérêt général. Grand Lyon, 2003, *Charte de la participation*, p8.

Tout comme le lancement d'une politique participative, on peut dater la mise en place d'une ingénierie de la participation à 2003, année de création de la Mission concertation au sein de la Direction prospective et stratégie d'agglomération du Grand Lyon (DPSA)[615]. Avant cela, l'Agence d'urbanisme assure encore le rôle de réflexion et de soutien méthodologique en matière de participation[616]. Avec la mise en place de la Mission concertation, la « compétence » d'ingénierie est officiellement transférée à la Communauté urbaine, où trois postes de chargés de mission sont créés en vue de la réalisation de plusieurs tâches : développement des outils de formation à l'égard des techniciens communautaires, animation de réunions, secrétariat de plusieurs instances permanentes (voir tableau ci-dessous), assistance à maîtrise d'ouvrage, bilans annuels de la Charte de la participation. Toutefois, l'animation et le suivi des démarches sectorielles déjà existantes demeurent du ressort des services et Directions qui les ont créés ; la mise en œuvre des concertations sur projet relèvent toujours des chefs de projet de la DGDU, la mission concertation n'assurant qu'un rôle d'assistance méthodologique auprès d'eux. Par ailleurs, les chargés de communication sur les projets urbains auparavant dispersés dans différents services, sont rassemblés au sein de la direction de la communication en 2002 et voient alors leurs prérogatives s'étendre à une mission de concertation[617]. On voit donc que si la Mission concertation conduit bien la formulation des stratégies et des méthodes participatives au sein de l'institution communautaire, elle n'assume pas l'intégralité de leur mise en œuvre, cette responsabilité restant partagée entre plusieurs services.

[615] En se constituant en direction en 2003, la MPSA se sectorise en différentes missions dédiées chacune à un champ spécifique (Agenda 21, projets européens, concertation, etc.).

[616] L'Agence réfléchit notamment à la mise en place d'un centre de ressources sur la question de la concertation, en réponse à une proposition du groupe de travail du Conseil de développement. Voir Agence d'urbanisme, 2002, *Approche des besoins d'information sur les questions liées à la concertation*, Centre de documentation de l'Agence d'urbanisme de Lyon.

[617] C'est au sein de la Direction de la communication qu'il est envisagé au départ d'intégrer les trois postes de chargés de mission concertation nouvellement créés. Le choix de la Direction prospective et stratégie d'agglomération est finalement retenu en raison de sa fonction d' « incubateur » des politiques expérimentales du Grand Lyon. Entretien avec une chargée de mission de la Mission concertation, responsable de l'animation de la CCSPL, octobre 2007.

Tableau 12 : Animation des instances au début des années 2000

Instances animées par la Mission concertation	Démarches animées par d'autres services
Conseil de développement.	Conférence d'agglomération de l'habitat (CAH) – animée par la Mission habitat de la DGDU (direction générale au développement urbain).
Commission consultative des services publics locaux (CCSPL).	Grand Lyon l'esprit d'entreprise (GLEE) – animé par la DAEI (Direction des Affaires Économiques et Internationales).
Atelier renouvellement urbain de la Conférence d'agglomération de l'habitat (co animation avec le service politique de la ville renouvellement urbain).	La concertation sur projets relève des chefs de projet de la DGDU.

Le processus de technicisation de la participation, consubstantiel à son transfert de l'Agence à la Communauté urbaine, entraîne donc des effets pluriels : réforme organisationnelle avec la création d'une mission ; professionnalisation de la participation à travers le recrutement de chargés de mission spécifiques et l'insertion du volet « concertation » chez les chargés de communication ; diffusion d'un savoir faire nouveau par l'entremise de cycles, guides[618], formations et conférences en direction des chefs de projet ; réalisation de bilans… Cependant, ce processus ne se déroule pas sans difficultés : les chargés de communication et les chefs de projet critiquent l'inadéquation entre les moyens affectés et la charge de travail, ainsi que le manque de reconnaissance des tâches consacrées à la concertation[619] ; les tentatives de créer un réseau des acteurs de la participation dans l'agglomération pour favoriser l'échange d'expériences et de méthodes n'aboutissent pas réellement, bien qu'elles répondent à un besoin exprimé par les élus[620].

En 2009, la refonte de l'organigramme du Grand Lyon affecte l'organisation de la DPSA. Plusieurs missions sont transférées au sein de la Direction générale du développement urbain (développement durable, gouvernance du réseau de ville) tandis que la DPSA, renommée

[618] En particulier Grand Lyon, 2006e, *Guide méthodologique : la concertation dans la conduite de projet*, 64p. Guide élaboré par de la Mission concertation en direction des chefs de projet.
[619] Ces tâches ne sont à leurs yeux pas suffisamment valorisées dans la fiche de poste, le salaire, ni au moyen de récupérations. Bruyas F., B. Pellecuer, 2007, *Éléments de bilan de la politique de participation. Regards croisés des parties pren*antes, Rapport final au Grand Lyon, Économie et Humanisme, p21.
[620] Économie et Humanisme, 2007, *Compte-rendu du séminaire des élus, bilan de la politique de participation du Grand Lyon*, p3.

« Direction prospective et du dialogue public » (DPDP), renforce sa dimension de prospective et de veille sociétale, et dans ce cadre, met en place une mission renommée « Participation citoyenne ». Celle-ci est mobilisée autour d'un double objectif : capitaliser les expériences passées et lancer « l'Acte 2 » de la Charte de la participation. La Mission engage un travail de capitalisation et d'évaluation des expériences conduites, mené par des prestataires extérieurs (Planète Publique et RCT), qui soulignent la pertinence des objectifs de la charte mais la nécessité d'améliorer leurs modalités de mise en œuvre[621]. Les axes de travail de la mission visent alors la diversification des outils de dialogue[622] et l'objectif d'une meilleure implication des différents vice-présidents dans les démarches participatives. En effet, le processus de technicisation conduit depuis 2001 a abouti au résultat, qui peut paraître paradoxal, d'une pratique de la participation effectivement mieux outillée, plus structurée méthodologiquement, mais marquée par une incarnation politique très forte de la participation par le vice-président dévolu à cette délégation, particulièrement actif sur les différentes scènes locales.

4.2) L'instauration du Conseil de développement du Grand Lyon

L'instauration puis la refondation du Conseil de développement s'est faite dans ce contexte de technicisation de la participation au Grand Lyon. Il s'inscrit dans une architecture globale de procédures participatives aux échelles communale et intercommunale, présentée au tableau 12 ci-dessus.

La première formule du Conseil de développement du Grand Lyon a été instituée par Raymond Barre à la toute fin de son mandat en 2001. L'équipe de Gérard Collomb reprend et développe cette instance dans la continuité de Millénaire 3, sans redéfinir un projet de participation spécifique (proximité des thèmes traités – comme l'illustre le tableau ci-dessous, même fonctionnement d'arène largement ouverte). Trois générations de groupes de travail vont se succéder entre 2001 et 2005, la présidence du Conseil étant assurée successivement

[621] Planète publique, RCT, 2010, *Note de synthèse sur le diagnostic évaluatif de l'Acte I de la charte participation et la stratégie / programmation de l'Acte II*, Grand Lyon, 4p. Planète publique, 2011, *Capitalisation des démarches de participation citoyenne, Note d'analyse*, Grand Lyon, 21p.

[622] La DPDP a engagé la réalisation d'une « Boîte à outils pour une participation citoyenne innovante et renouvelée » réalisée par les veilleurs du centre de ressources Millénaire 3, visant à présenter le fonctionnement et les modalités d'utilisation concrètes de divers instruments (diagnostic en marchant, jury de citoyens, forum internet, etc.).

par Jacques Moulinier (2001-2004), ancien vice-président du Grand Lyon, et Alain Godard, ancien Directeur général du groupe Rhône-Poulenc (2004-2005). Le Conseil dysfonctionne progressivement : faible mobilisation des participants, en particulier de la société civile organisée[623] ; absence de reconnaissance politique et technique des travaux ; désaccord entre le second président du Conseil et le vice-président Gérard Claisse quant au pilotage du Conseil de développement[624]... Ces différents facteurs vont conduire le Grand Lyon à un projet de refondation de l'instance. A cet égard, le Conseil du Grand Lyon suit la tendance générale des Conseils de développement français : essoufflement dans les cinq premières années de fonctionnement, marginalisation par rapport à la prise de décision, et finalement effort de réinvestissement du conseil par la collectivité[625]. Nous aborderons plus en détail les caractéristiques et le fonctionnement du Conseil de développement dans sa « deuxième version », après la refondation opérée en 2006, dans le chapitre 5.

Tableau 13 : La continuité des thèmes traités de Millénaire 3 au Conseil de développement

Millénaire 3	**Conseil de développement n°1 (2001-2005)**	**Conseil de développement n°2 (fondé en 2006)**
Ecologie urbaine et qualité de vie	L'élaboration de l'Agenda 21	Agenda 21 et indicateurs du développement durable (2006-2007)
Vers une révision du Schéma directeur ?	/	SCOT (2006-2010)
Territoires, compétences, gouvernance	/	La réforme territoriale (2008-2009)
Cohésion sociale : les conditions d'une agglomération solidaire	L'économie sociale et solidaire La démocratie participative	Le vivre ensemble (2006-07) La crise du logement (2007-2008) Les absents du débat public (2007-2008) La mixité (2009-2010)
Exister dans la nouvelle économie mondiale	L'attractivité économique	L'économie responsable (2006-2007)

[623] « Parmi les 450 membres il y avait uniquement un noyau de 30 membres de droit du Conseil, qui étaient en gros les acteurs socioprofessionnels, institutionnels, organismes publics. Ces gens-là très rapidement ont déserté le Conseil parce qu'ils se sont vite rendus compte que c'étaient tous les autres qui petit à petit prenaient les clés du système (…), des citoyens à la retraite, des anciens du milieu associatif, des prestataires de service qui étaient là pour se faire une carte de visite » (entretien avec Gérard Claisse, décembre 2007).

[624] A. Godard souhaite faire du Conseil un lieu d'organisation de la société civile pour interpeller les élus, ce à quoi s'oppose le vice président (entretien avec Gérard Claisse, décembre 2007).

[625] Ghamroun S., Jung B., Manz I., 2007, *État des lieux de la démocratie participative dans les Communautés urbaines*, projet collectif de Master stratégies territoriales et urbaines, IEP de Paris/ACUF.

Les dynamiques de la participation publique en urbanisme à l'échelle de l'agglomération lyonnaise se déploient donc progressivement, avec une certaine continuité : persistance d'instances relativement confidentielles, pour la plupart ciblées sur un public spécialisé, où les principes du dialogue et de la construction collective de propositions sont privilégiés. Dans ce mouvement général, des inflexions sont progressivement apportées : élargissement des instances jusqu'à la constitution de forums pluralistes à côté des instances spécialisées ; passage de débats ponctuels, peu approfondis, à des débats prolongés s'inscrivant dans des instances permanentes. La notion de « participation » s'impose progressivement dans le discours institutionnel[626] prenant le pas sur celles de « consultation » et de « concertation » davantage employées précédemment. On ne constate pas de contraste flagrant d'une mandature à l'autre, dans la conduite de ces dynamiques participatives, mais plutôt une volonté de formaliser, de professionnaliser et d'ouvrir les pratiques de débat, d'une étape à l'autre. Les formes de la participation reflètent davantage les mutations du système public local (affirmation croissante de la Communauté urbaine, progression des démarches stratégiques, prospectives et des politiques innovantes) que l'influence des alternances politiques. La situation est très différente dans la métropole québécoise, comme nous allons le voir maintenant.

II. A Montréal : des dynamiques participatives par à coups, dont le modèle bapien constitue un fil rouge

Les dynamiques de la participation à Montréal sont corrélées à son histoire politique : elles sont faites de cycles aisément identifiables et marqués par des contrastes forts dans la mise en place de démarches participatives. Si le milieu des années 1980 correspond à l'avènement d'une première politique de consultation publique[627] à Montréal, portée par la gauche progressiste, les fondements de la participation s'enracinent dans quelques épisodes de débat suscités par la société civile montréalaise, dès le début des années 1980.

[626] Dans la Charte de 2003, le titre de la délégation de G. Claisse (de « la relation avec les citoyens » en 2001 à la « participation citoyenne » depuis 2008), le titre de la Mission technique (« Mission concertation » en 2004 devenue « Mission participation citoyenne » en 2009), etc.

[627] La notion de consultation publique est très employée à Montréal, renvoyant tantôt au modèle d'audiences en deux parties inspiré du BAPE, tantôt à une notion générique englobant différentes modalités d'écoute du public.

Tableau 14 : Repères sur l'évolution politique locale à Montréal

Dates	Dirigeant	Parti	Repères en matière de gestion urbaine
1954-1957 Puis 1960-1986	Jean Drapeau	Ligue d'action civique puis Parti civique	Exposition universelle (1967). Jeux Olympiques (1976). Développement du réseau de métro. Modernisation du centre ville (rénovation urbaine).
1986-1994	Jean Doré	Rassemblement des citoyens de Montréal (RCM)	Politique de consultation publique (1988). Adoption du premier plan d'urbanisme (1992). Adoption du plan de mise en valeur du Mont-Royal (1992).
1994-2001	Pierre Bourque	Vision Montréal	Création du réseau des écoquartiers, mise en place de la collecte sélective des déchets. Revitalisation de la rue Sainte Catherine. Relance du projet « une île, une ville ».
2001-…	Gérald Tremblay	Union des citoyens de l'île de Montréal (UCIM)	Sommet de Montréal (2002). Révision et adoption du plan d'urbanisme (2005). Politiques du patrimoine, des milieux naturels. Plan de protection et mise en valeur du Mont-Royal (2009).

1) Les premiers signes d'émergence (années 1980) : mobilisations de la société locale en faveur de la consultation sur des grands projets

Pendant plusieurs décennies, l'administration de Jean Drapeau ne propose aucune forme de consultation de la société locale, et cela en dépit des innovations qui sont alors expérimentées à l'échelle provinciale en la matière. Son action municipale est marquée par un certain autoritarisme et par une concentration de la prise de décision au sein du Comité exécutif. Dans les années 1970 cependant, l'équipe municipale se trouve confrontée à des mouvements urbains et à la structuration d'une opposition municipale, comme nous l'avons vu au chapitre 3. Pour répondre aux exigences démocratiques portées par ces groupes, Jean Drapeau met en place quelques essais de dialogue avec la population montréalaise : il crée la CIDEM (Commission d'initiative et de développement économique de Montréal) en 1979, qui organise des comités consultatifs dans 5 secteurs (industrie - commerce, transport, habitation, tourisme, cinéma). Pour Pierre Hamel, cette démarche témoigne d'un phénomène de modernisation de la gestion municipale à défaut d'une véritable démocratisation, puisque seuls les groupes de pression dominants y sont consultés[628]. La création de la CIDEM s'inscrit

[628] Hamel P., 2006, « Participation, consultation publique et enjeux urbains : le cadre du débat public à Montréal et son évolution », in L. Simard et al. (dir.) (2005), *Le débat public en apprentissage,*

dans un contexte de faiblesse des ressources municipales, de stagnation de l'économie locale et, de fait, de réorientation de l'action de l'administration Drapeau vers un objectif de relance économique et de régénération des quartiers. La CIDEM vise ainsi à structurer l'ouverture et le dialogue de l'administration municipale en direction du milieu économique local essentiellement.

Le mode de gouvernement de Jean Drapeau et de son exécutif est clairement directif et, à plusieurs reprises, volontairement sourd aux oppositions et propositions exprimées par la société montréalaise. Mais en dépit du désintérêt de l'administration pour la mise en place de processus de dialogue avec les citoyens, de telles démarches vont tout de même être suscitées par quelques promoteurs sous la pression exercée par différents groupes (associations de défense du patrimoine, organismes du milieu des affaires). Avant les initiatives politiques prises en matière de participation en 1986, s'affirment donc des initiatives spontanées et ascendantes.

1.1) L'aménagement de l'avenue McGill College : la fronde de la société montréalaise aboutit à l'organisation d'une consultation par le promoteur

Le premier épisode important concerne le projet d'aménagement de l'avenue McGill College dans le centre ville de Montréal, dont les études commencent dès le début des années 1980[629]. Cet épisode, rythmé par de multiples péripéties, constitue le premier exercice d'élaboration d'un projet d'aménagement qui inclut une consultation publique ouverte à la population montréalaise. Il a à ce titre été vécu comme un moment « historique » par la population locale[630]. Pour comprendre les motivations du promoteur du projet, la corporation immobilière Cadillac Ferview, à consulter les montréalais, il faut retracer l'origine du projet et de sa controverse. L'avenue McGill College constitue un espace public historique, situé en plein cœur du centre ville de Montréal. Depuis plusieurs décennies, des projets d'aménagement de cette avenue ont été élaborés sans jamais aboutir. A travers eux, un consensus s'est progressivement dessiné relatif au principe d'aménagement à privilégier : réaliser une

aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise, Paris, L'Harmattan.

[629] Sauf indication contraire, cette section est rédigée à partir des éléments présents dans la thèse de Souhila Djiar : 1998, *Aménagement et dynamique urbaine. Étude du projet d'aménagement McGill College (1984) en rapport avec le mouvement City Beautiful*, Thèse de doctorat en aménagement, Faculté de l'aménagement de l'Université de Montréal, 618p.

[630] Djiar S., 1998, *op. cit.,* p381.

opération de qualité qui transforme la rue en avenue prestigieuse. En accord avec cette conception, l'élargissement de la voie à 120 pieds a été inscrit à la réglementation d'urbanisme. A partir du début des années 1980, le promoteur Cadillac Ferview entreprend l'élaboration d'un projet de réalisation d'un vaste complexe multifonctionnel, comprenant commerces, surfaces de bureaux et, rapidement, une vaste salle de concert destinée à l'orchestre symphonique de Montréal, à l'étroit sur la Place des arts. Entre 1982 et 1984, 6 versions successives de ce projet sont élaborées, qui présentent la particularité de ne pas respecter la conception traditionnelle de l'aménagement de l'avenue : sa largeur est rapportée à 90 pieds, deux tours doivent être construites ainsi que deux passerelles ou deux galeries jardins selon les versions. Par ailleurs, le projet n'est pas rendu public, jusqu'à son approbation en première lecture par le Conseil de ville, en avril 1984.

Ce projet provoque une véritable fronde parmi la société locale : les milieux politique, professionnel et associatif critiquent vertement les principes d'aménagement contenus dans le projet et son mode d'élaboration confidentiel. Pour eux, le projet est symptomatique d'un double problème caractérisant le développement urbain à Montréal : l'absence de planification urbaine d'ensemble et à long terme, ainsi que l'absence de consultation des citoyens sur des projets qui impactent directement leur cadre de vie et sur lesquels ils souhaiteraient se prononcer. Le milieu des affaires compte parmi les opposants au projet : il craint les retombées négatives du nouveau complexe commercial sur les activités économiques du quartier, et réclame davantage d'études d'impact en la matière. Par ailleurs, il critique l'attitude de la Ville de Montréal qui renie ses propres principes réglementaires, notamment deux « garanties » offertes jusqu'ici aux promoteurs : l'élargissement de la voie et le maintien de la vue majestueuse qu'offre l'avenue McGill sur le Mont-Royal depuis la rue Sainte Catherine – deux caractéristiques formelles jugées fondamentales pour la qualité de cet espace public.

Les deux principales structures représentatives des milieux d'affaire, la Chambre de commerce de Montréal et le *Montreal Board of Trade*, s'unissent pour tenter de contrer le projet. Une coalition surprenante va alors s'établir, entre ces entités et deux associations montréalaises de défense du patrimoine : Sauvons Montréal et Héritage Montréal. Les 4 groupes vont diffuser par l'intermédiaire de la presse locale des coupons d'opposition au projet que les citoyens montréalais sont invités à renvoyer à l'hôtel de ville. La présidente d'Héritage Montréal, l'architecte Phyllis Lambert, va en parallèle solliciter l'organisation de consultations publiques auprès de la Ville de Montréal puis, face au refus de cette dernière,

directement auprès du promoteur. Cadillac Ferview, confronté à la fronde sociale et populaire suscitée par son projet, se voit acculé à accepter d'organiser une consultation publique en 1984.

Début juillet, le promoteur met en place un « Comité consultatif pour le design urbain du secteur McGill College », composé de 8 membres, dont des professionnels et militants comme J-C. Marsan et Ph. Lambert. Parallèlement, il recrute 5 consultants et firmes conseil chargées d'élaborer des analyses et études sur différents sujets (gestion urbaine, analyse des marchés, circulation, urbanisme) et ainsi alimenter la réflexion du comité. Celui-ci a pour mission d'élaborer des recommandations destinées au Conseil municipal pour aider sa prise de décision. Il organise deux séances d'audiences publiques, en juillet puis en août 1984. Entre les deux séances, il publie un rapport intermédiaire pour baliser et nourrir la discussion[631]. En septembre 1984, il rend son rapport final, comprenant une série de recommandations et une proposition d'aménagement graphique. En tout, 42 personnes s'expriment lors des audiences publiques : globalement, 33 sont défavorables au projet, pour 5 participants favorables. Les critiques exprimées portent à la fois sur le processus d'encadrement du développement urbain à Montréal, qui exigerait la mise en place d'un plan d'urbanisme et de procédures consultatives, et sur l'aspect formel du projet : on met en cause la configuration introvertie du complexe multifonctionnel, qu'on souhaiterait voir ouvert sur l'espace public ; on s'oppose aux galeries et passerelles qui obstruent les vues ; enfin on s'oppose fermement à toute concession quant à l'élargissement de la voie à 120 pieds.

Suite à la consultation publique et au rapport du Comité, le promoteur revoit son projet et y intègre la grande majorité des recommandations formulées. Si Jean Drapeau provoque des soubresauts dans le processus de projet en annonçant une nouvelle localisation pour la salle de concert à l'est de la ville, un projet final est finalement élaboré par le service d'urbanisme de la Ville en avril 1995 et approuvé par le Conseil municipal, qui s'inspire largement du rapport du comité consultatif.

631 Comité consultatif pour le design urbain du secteur McGill College, 1984, *Première consultation publique tenue le 19 juillet 1984*.

L'histoire du processus d'aménagement de l'avenue McGill College est intéressante en ce qu'elle témoigne de plusieurs phénomènes : le caractère directif et autoritaire du gouvernement de J. Drapeau, qui reste longtemps sourd aux demandes de la population ; la capacité de celle-ci à entrainer, par sa mobilisation, une inflexion dans les pratiques d'élaboration de projet ; la volonté de changement portée par les différents groupes sociaux montréalais, qui expriment à travers la consultation « leur désir ardent de participer activement au processus de décision concernant le développement de leur ville en général et l'aménagement de ses espaces en particulier »[632]. A la suite de cet épisode fondateur, un deuxième projet va susciter une mobilisation similaire.

1.2) Consultations publiques autour du réaménagement du Vieux port de Montréal

Un autre épisode marque à l'époque l'histoire de l'articulation entre urbanisme et consultation publique à Montréal : le projet de réaménagement du Vieux Port. Ce territoire situé à proximité de l'arrondissement historique du Vieux Montréal a été aménagé à partir du XVIIIe siècle sous l'effet du développement de l'activité industrielle et portuaire. Il a reçu un ensemble de grands équipements marquant sa silhouette (quais, jetée, silos…). Les années 1970, du fait de la récession économique, correspondent à un déclin de l'activité portuaire, et le secteur se trouve progressivement délaissé. Le mauvais état des infrastructures et des équipements du Vieux Port, comme la perspective de son ouverture au public (concrétisée au début des années 1980), conduisent son propriétaire, le gouvernement fédéral, à engager un projet de réaménagement du secteur. Plus globalement, ce projet s'inscrit dans la mouvance des reconfigurations de *waterfront* urbain, particulièrement en vogue en Europe et en Amérique du nord dans les années 1970-1980[633]. Le gouvernement fédéral crée une Société immobilière (la Société du Vieux Port) pour conduire et piloter cette opération de réaménagement. Le projet s'étale sur quasiment 20 ans, du lancement de la première étude de mise en valeur (1974) à l'inauguration du Vieux Port réaménagé (1992). Il va connaître deux processus de consultation publique, qui vont participer à l'évolution du parti d'aménagement, décliné en 6 versions successives. Celui-ci va en effet passer d'un projet de développement immobilier et commercial basé sur la valeur d'échange à une opération de mise en valeur

[632] Djiar S., 1998, *op. cit.,* p381.

[633] Paulhiac F., 2002, *Le rôle des références patrimoniales dans la construction des politiques urbaines à Bordeaux et Montréal*, thèse de doctorat en études urbaines et aménagement, INRS Urbanisation, Université Bordeaux III, p193.

qualitative du site, inspirée par l'idée de valeur d'usage promue par les participants lors des épisodes consultatifs successifs[634].

Dès la fin des années 1978, aux prémisses du projet, le gouvernement fédéral a témoigné de sa volonté de prendre l'avis des montréalais sur ce projet : il met en place une première démarche consultative en 1978 et monte l'Association du Vieux Montréal, organisme composé de citoyens, afin de favoriser la mobilisation des montréalais autour du projet. Cette volonté d'ouverture est réitérée quelques années plus tard, à travers le mandat donné à la Société du Vieux Port d'organiser une consultation sur la nouvelle version du projet. Dans le contexte municipal marqué par l'autoritarisme de Jean Drapeau, il faut l'initiative du gouvernement fédéral – sur un territoire de sa juridiction – pour faire évoluer les pratiques d'aménagement urbain à Montréal. Cette ouverture n'est d'ailleurs pas exempte de calcul politique de la part du gouvernement, comme le souligne Sabine Courcier[635]. La consultation publique est conduite en 1985 et parvient à mobiliser plus d'une centaine de participants. Si certains voient dans cet épisode une déclinaison du modèle d'audiences publiques issu du Bureau d'audiences publiques en environnement provincial[636], il s'en distingue par des différences importantes, parmi lesquelles la désignation du comité consultatif par le promoteur du projet (le Conseil d'administration du Vieux Port)[637].

Plusieurs auteurs mettent exergue, dans le cas du réaménagement du Vieux Port, les apports de la consultation publique en matière de dévoilement du « génie du lieu »[638], à savoir la révélation de ses caractéristiques pratiques et symboliques pour l'identité des montréalais (le rapport au fleuve…). La consultation permet également de définir la problématique d'aménagement spécifique à cet espace, en accord avec les attentes du milieu : favoriser l'accessibilité du site, son usage partagé, et limiter les développements immobilier et commercial afin de conserver son caractère public. Si ces principes sont répétés lors des consultations de 1978 et 1985, ils ne sont pas immédiatement traduits dans les versions

634 Marsan J-C., « L'aménagement du Vieux Port de Montréal. Les avatars de l'urbanisme promoteur », in Germain A. (dir.), *L'aménagement urbain, promesses et défis*.
635 Courcier S., 2005, « Vers une définition du projet urbain, la planification du réaménagement du Vieux-Port de Montréal », *Canadian Journal of Urban Research*, vol. 14, 1.
636 Parenteau R., 1991, « La consultation publique : une forme de participation du public aux décision », in Godbout J. T. (dir.), *La participation publique, leçons des dernières décennies*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture.
637 Comité consultatif du Vieux Port de Montréal, 1986, *Rapport final de la consultation publique*, p15.
638 Gariépy, M. 1986. « L'aménagement du Vieux-Port de Montréal : à la recherche du génie du lieu ». *Forces*, numéro 74, p42-48.

successives du plan d'aménagement, qui demeure longtemps axé sur les objectifs de rentabilité et de développement. Ce n'est qu'au début des années 1990 que le projet intègre les attentes du milieu, avec un parc urbain dessiné le long des quais assurant une transition progressive entre le centre urbain du Vieux Montréal, les infrastructures portuaires et récréatives et le fleuve Saint-Laurent.

Les années 1980 sont donc marquées par deux épisodes consultatifs importants, nés d'une mobilisation de la société montréalaise pour l'avenue McGill, d'une initiative du gouvernement provincial pour le Vieux Port[639]. Ils témoignent du fait que la demande de participation se renforce à cette période et parvient à se concrétiser autour de projets majeurs. Dans les deux cas, le porteur ou le promoteur du projet sont aux manettes de la procédure consultative ; mais ils retiennent du modèle des audiences publiques le principe d'un comité consultatif qui informe la population, anime les débats et produit un rapport de synthèse. Dans les deux cas surtout, la démarche consultative parvient à influencer le parti d'aménagement retenu, bien que cet impact se produise à moyen voire long terme, affecté par les soubresauts des processus de projet. Ces deux épisodes contribuent à structurer la pratique de la consultation publique à Montréal[640] qui s'affirme dès 1986 dans la conduite de l'action publique locale, sous l'impulsion d'une formation politique de gauche, le RCM.

2) L'ère du RCM, 1986-1994 : première impulsion politique et intégration de la consultation publique dans la conduite de l'action municipale

2.1) La mise en place d'une politique consultative par le RCM

Les années 1980 constituent une période de transformation des modes d'action municipale à Montréal. Sous l'effet des évolutions législatives, avec la promulgation de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) en 1979 qui édicte l'élaboration de plans d'urbanisme par les municipalités et l'obligation de consulter la population au cours de ce processus, mais surtout sous l'effet du volontarisme du parti du Rassemblement des citoyens de Montréal

[639] Un troisième épisode marque également cette période d'émergence des pratiques consultatives à Montréal : le réaménagement du Musée des Beaux-Arts de Montréal.

[640] Gauthier M., 2008, « Développement durable, débat public et urbanisme à Montréal », in Gauthier M., Gariépy M. Trépanier M-O. (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p170.

(RCM) qui arrive au pouvoir en 1986[641]. La mise en place d'une politique et de dispositifs consultatifs au sein de la structure municipale est concomitante au développement de la planification urbaine dont elle apparaît en quelque sorte consubstantielle. Dès les années 1980, « (l)es concepts *(de participation et de consultation publique)* (…) ont une place prépondérante dans le système municipal montréalais »[642] et constituent des thèmes majeurs de la programmation urbaine au sein de la métropole. Pour Pierre Hamel, ce fait s'explique par la convergence, dans les années 1980, de la demande de participation portée par les mouvements sociaux et « (d)es exigences internes de modernisation » de l'administration municipale[643].

L'équipe municipale met rapidement en chantier une politique cadre de consultation publique, qui est publiée en 1988, et propose une refonte globale du fonctionnement de la Ville. D'abord à travers un processus de décentralisation : 9 arrondissements sont créés au sein de la ville de Montréal ; des lieux délocalisés d'information des citoyens sont instaurés à travers les Bureaux Accès Montréal. Ensuite, à travers un processus de démocratisation, établi aux deux échelles de l'action locale : au niveau municipal, le RCM met en place le Bureau de consultation de Montréal (BCM) ; il crée également 5 commissions municipales, réunissant conseilleurs municipaux et acteurs de la société civile, portant sur différentes thématiques. A l'échelle de proximité, l'équipe instaure les Comités conseils d'arrondissement (CCA). Nous allons examiner plus en détail chacun de ces instruments.

641 Brunanchon S., 1997, *La consultation publique comme processus de marketing gouvernemental illustré par le cas de l'administration Doré*, thèse de doctorat en science politique, Université de Montréal.

642 Paulhiac F., 1998, « Aménager en temps de crise : principes d'une planification négociée et adaptative », in Augustin J-P., D. Latouche (dir.), *Lieux culturels et contextes de ville*, Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, Bordeaux.

643 Hamel P., 2006, « Participation, consultation publique et enjeux urbains : le cadre du débat public à Montréal et son évolution », in L. Simard, L. et al. (dir.), *Le débat public en apprentissage, aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan.

2.2) Le Bureau de consultation de Montréal : première instance locale permanente de consultation publique, déclinée du modèle bapien

Le Bureau de consultation de Montréal (BCM) est l'outil majeur de la récente politique consultative de la Ville de Montréal. Il s'agit d'un organisme permanent dont l'activité est dédiée à la consultation publique. Rattaché au secrétariat général de la Ville de Montréal, il reçoit ses mandats du Comité exécutif. Le modèle du BAPE est décliné à travers le BCM, qui reprend ses traits essentiels[644] : fonctionnement basé sur des règles de procédure claires et systématiques, notamment l'organisation en deux phases séparées de plusieurs semaines, une première phase d'information et de question permettant au public de prendre connaissance des enjeux du dossier, une seconde phase d'audition des mémoires et des réclamations du public ; indépendance des commissaires pilotant l'organisation, l'animation et l'analyse des débats, qui n'appartiennent ni à l'administration ni au conseil municipal, et doivent respecter un code de déontologie[645].

Cependant, des différences notables existent dans le fonctionnement des deux instances[646] : les projets soumis au BCM dépendent de l'entière volonté du Comité exécutif de la Ville, tandis qu'un ensemble prédéterminé de grands projets doit obligatoirement être soumis aux audiences publiques du BAPE. Dans ce processus d'assujettissement au débat, les citoyens de Montréal n'ont aucune marge de manœuvre, là où le public peut adresser une requête au Ministère de l'environnement afin qu'il examine la pertinence de soumettre un projet au BAPE. Le BCM ne dispose pas d'un pouvoir d'enquête qui lui permet de solliciter des informations complémentaires auprès des maîtres d'ouvrage et de l'administration[647]. Enfin, son activité reste limitée à l'organisation et à l'appui des consultations publiques, là où le BAPE diversifie son action avec l'organisation de procédures de médiation. Ainsi, le BCM apparaît comme une figure certes inspirée du BAPE, mais déformée : plus souple et en même

644 L'idée de « modèle bapien » est déclinée par plusieurs auteurs au Québec, dont Gariépy M., 2002, *op. cit.* Pour une présentation du modèle bapien, voir le chapitre 1. Pour une comparaison terme à terme du BAPE et du BCM, voir le tableau présenté à l'ANNEXE 21.

645 Le BCM comprend une liste d'une vingtaine de commissaires non permanents, résidant ou travaillant à Montréal. Le président du BCM propose la liste annuellement au Comité exécutif pour approbation.

646 Voir Gariépy M., 2002, *op. cit.,* p28.

647 Si le défaut de pouvoir d'enquête réduit la marge de manœuvre du BCM, certains l'interprètent positivement : pour André Beauchamp, ancien commissaire du BAPE, ce trait caractéristique du BCM, ainsi que le caractère « volontaire » de la consultation à Montréal, permettent de conduire les audiences « dans un contexte beaucoup moins antagonisé que celui du BAPE ». Beauchamp A., « Pourquoi tuer le BCM ? », *Le Devoir*, 20 décembre 1994.

temps plus limitée dans sa marge de manœuvre, davantage soumise au pouvoir municipal qui en circonscrit librement le champ. Afin de marquer tout de même la continuité entre les deux structures, la présidence du BCM est accordée par le Comité exécutif à Luc Ouimet, sociologue de formation qui a officié pendant 10 ans (1979-1989) comme commissaire au BAPE. Fort de cette expérience, il veut « réinventer l'agora publique » par l'intermédiaire du BCM[648].

Les mandats confiés au BCM, déterminés par le Comité exécutif, peuvent porter aussi bien sur les projets d'aménagement, de règlements de zonage ou de politique, émanant de l'administration municipale comme de promoteurs privés. Le tableau ci-dessous dresse un état des lieux des projets soumis au BCM entre 1989 et 1994. La dernière colonne renvoie à la force d'impact de chaque consultation sur le projet, telle qu'évaluée par la Ville de Montréal dans un document de synthèse[649]. On constate que 9 projets ont été soumis au BCM, dont 7 relèvent de la Ville de Montréal, 1 du gouvernement québécois et seulement 1 d'un promoteur privé. Les projets d'aménagement l'emportent, puisqu'ils concernent 7 consultations du BCM, contre seulement 2 politiques préliminaires. L'un des premiers mandats confiés au BCM est le plan préliminaire de mise en valeur du Mont-Royal, en 1990, dont nous parlerons plus en détail au chapitre 5. Pour accompagner les participants aux audiences, le BCM produit plusieurs outils « pédagogiques » à destination du public et des porteurs de projet[650].

Le BCM constitue donc une innovation procédurale importante dans le paysage politico administratif montréalais, qui décline plusieurs règles de l'art du modèle bapien, mais dont le fonctionnement et la marge de manœuvre apparaissent largement déterminés par le Comité exécutif de la Ville de Montréal. A cet égard, des observateurs ont constaté une certaine dérive dans l'activation de cet outil dans ses dernières années d'existence, avec le « détournement » de certains dossiers majeurs vers d'autres instances consultatives[651].

---

[648] Favreau M., « Luc Ouimet, président du BCM, promet une consultation utile, efficace et crédible », *La presse*, 16 février 1990.

[649] Ville de Montréal, 1994, *BCM. Le pouvoir d'intervenir*, 13p.

[650] Bureau de Consultation de Montréal et A. Beauchamp, 1993, *Le gestionnaire et les publics : pour une collaboration fructueuse*, Bibliothèque Nationale du Québec, 25p. Bureau de Consultation de Montréal et Centre de Formation Populaire, 1994, *Guide pratique : Participer à une consultation publique*, Bibliothèque Nationale du Québec, 26p.

[651] Gariépy M., 2002, « Grands projets et consultation publique à Montréal, in Actes du colloque Jacques Cartier, *Les grands projets de revitalisation urbaine et métropolitaine*, Montréal.

Tableau 15 : Les projets traités par le Bureau de consultation de Montréal

Nom	Année	Porteur	Description	Type de projet	Impact suggéré
Réaménagement du site Miron	1989	Ville	Réaménagement du site (enfouissement des déchets dans l'ancienne carrière de Saint-Michel).	Projet local	Fort
Plan de mise en valeur du Mont-Royal	1990	Ville	Élaboration du plan de conservation et mise en valeur.	Politique	Faible
Maison de la culture et Complexe Roussin de Pointe aux Trembles	1990	Ville	Réaménager le complexe Roussin en y intégrant une maison de la culture.	Projet local (service public)	Faible
Gestion intégrée des déchets solides et matières récupérables	1991	Ville	Projet intégré de gestion des déchets sur 20 ans.	Politique	Fort
Déménagement de l'Hôtel-Dieu	1992	Gouvern ement	Déménager l'hôpital de l'Hôtel-Dieu dans le quartier Rivière des prairies.	Projet (service public)	Fort
Redéveloppement du site Paul Sauvé	1993	Ville	3 scénarii de redéveloppement résidentiel du site.	Projet local (résidentiel)	Fort
Bibliothèque municipale dans le quartier Rivière des prairies	1993	Ville	Implanter une bibliothèque dans le quartier, déterminer son site d'implantation	Projet local (service public)	Fort
Redéveloppement du site du Marché central métropolitain	1993	Promote ur privé	L'implantation d'un centre commercial (magasins à grande surface) et tertiaire (édifices de bureaux).	Projet dérogeant au PU (activités tertiaires)	Faible
Projet Benny Farm	1994	Ville (SCHL)	Redévelopper les terrains de NDG comprenant des logements pour vétérans mal adaptés à leurs besoins.	Projet local (résidentiel)	/

Auteur : L. Combe, à partir de Ville de Montréal, 1994, *BCM. Le pouvoir d'intervenir*, 13p.

2.3) Les Commissions municipales et les Comités Conseils d'Arrondissement

A côté du BCM, l'administration Doré a mis en place des Commissions municipales. Elles en diffèrent dans la mesure où elles sont dirigées par des élus, conseillers municipaux de la Ville de Montréal. Ces commissions sont au nombre de 5, chacune étant spécialisée dans un secteur particulier de l'action municipale[652]. Elles examinent les projets de règlements et d'énoncés de

[652] Aménagement et habitation ; administration et qualité des services ; développement économique ;

politiques dans leurs champs respectifs, organisent des consultations publiques à leur propos et formulent des recommandations au Conseil municipal. Plusieurs soulignent la fonction d'apprentissage jouée par ces commissions auprès des élus du conseil, voire leur rôle de contre pouvoir au Comité exécutif : elles le « forcent à être mieux préparé car il sait qu'il va être interrogé par des conseillers ayant développé leur expertise en commission permanente. Ces commissions permettent qu'un grand nombre de conseillers prennent part à l'élaboration des politiques », et pas seulement les quelques élus de l'exécutif[653].

Les Comités conseils d'arrondissement (CCA) mis en place à l'échelle de proximité sont également composés d'élus. Leur mandat consiste à formuler des recommandations sur les dossiers soumis par le Comité exécutif. Dans cet exercice, les CCA sont soutenus par la population lors d'une réunion publique tenue toutes les 5 semaines, rythmée par une période d'information et une période d'échange et de questions qui permet aux citoyens d'exprimer leurs requêtes éventuelles. Des fonctionnaires municipaux sont présents pour échanger avec le public. Les CCA ont notamment participé à l'élaboration des orientations et des règlements d'arrondissement composant le premier plan d'urbanisme de Montréal adopté en 1992 ; l'idée étant d'intégrer au plan, par leur intermédiaire, les demandes du public. Cependant, la population a essentiellement été appelée à discuter et valider les grands enjeux d'aménagement, préalablement élaborés par les fonctionnaires de la Ville de Montréal, et n'a pas pris part à l'exercice du pouvoir décisionnel, laissé in fine aux élus du Comité exécutif[654].

Au final, les changements opérés sous l'administration Doré apparaissent inférieurs aux annonces et aux espoirs suscités par les discours du RCM[655]. Au fil du mandat, des critiques émergent quant au fonctionnement de l'équipe municipale, notamment la concentration du pouvoir décisionnel au sein du Comité exécutif – qui conserve un rôle déterminant dans le fonctionnement de la plupart dispositifs consultatifs. Les écarts entre les promesses électorales du RCM et la réalité de l'exercice du pouvoir s'expliquent, pour Jean Panet-Raymond, par la volonté d'opérer d'abord la modernisation de l'administration vers une

culture, loisirs et développement communautaire ; environnement et travaux publics.

653 Rapport individuel de Sam Boskey, p11, membre dissident de la Commission sur la révision des procédures de participation et de consultation publiques à la Ville de Montréal, printemps 1995.

654 Hamel P., C. Tran, 2000, « Courant communicationnel et planification. Les pratiques des urbanistes dans le cadre des comités – conseils d'arrondissement de la Ville de Montréal (1988-1994) » in Gagnon D., N. Thivierge (dir.), *Le développement et l'aménagement des régions fragiles à l'ère des mutations globales*, Université du Québec à Rimouski, p39-56.

655 Panet-Raymond J., 1990, « Démocratie et décentralisation : entre le discours et la réalité », in Roy J-H. (dir.), *Politique urbaine à Montréal, un guide du citoyen*, Brendan Weston, Éditions Guernica.

recherche accrue d'efficacité, avant de démocratiser réellement son fonctionnement[656].

En dépit de ses limites, la politique consultative du RCM présentait des intérêts certains, en matière d'amélioration de la transparence des processus et de diffusion de l'information sur les projets de l'administration municipale. Cette politique va être méthodiquement déconstruite par le successeur de Jean Doré.

3) Les années 1990 ou le grand recul

3.1) Le projet de démantèlement des instances consultatives mises en place par le RCM

L'arrivée de Pierre Bourque[657] (Vision Montréal) au pouvoir en 1994, pour deux mandats successifs, signe un net recul en matière de démocratie locale et de participation citoyenne. Le nouveau maire opère un démantèlement des structures de consultation mises en place par le RCM ; au motif de vouloir rétablir une action municipale économe, volontariste et efficace, délestée de ses lourdeurs administratives.

Quelques mois après son accession au pouvoir, Pierre Bourque entreprend une reconfiguration du système administratif municipal, particulièrement sur son volet participatif : il abolit le BCM qui avait été créé par simple règlement municipal[658] et entreprend une démarche de révision de la Charte de Montréal auprès des instances provinciales, visant les Comités conseils d'arrondissement et les Commissions permanentes. Ses propositions d'amendement portent sur l'abrogation des mentions à ces instances dans la Charte. Elles sont refusées par la commission de l'Assemblée nationale du Québec en décembre 1994. Pierre Bourque est alors contraint d'interrompre son projet de démantèlement des instances participatives et de développer sa propre politique de consultation publique, ce qu'il entreprend dès le début de l'année 1990. Pierre Goyer, membre du Comité exécutif

656 Pour J. Panet-Raymond, « le RCM décentralise les services municipaux, mais centralise les décisions dans le Comité exécutif ». Panet-Raymond J., 1990, *ibid.*.

657 Pierre Bourque est ingénieur, ancien fonctionnaire municipal et directeur du Jardin botanique de Montréal.

658 L'abrogation du BCM est adoptée par règlement lors de la prolongation de la séance du Conseil municipal le 13 décembre 1994. Marsolais C-V., « Le Bureau de consultation de Montréal est bel et bien mort », *La Presse*, 17 janvier 1995.

responsable du dossier de la consultation, prépare à ce titre un document d'orientations générales.

3.2) La commission sur la révision des procédures de participation (1995) et la refonte de la politique consultative

Ce projet est publié le 3 mars 1995 : il propose une refonte totale du cadre de la participation à Montréal, avec la suppression de 3 des 5 commissions municipales, des comités conseils d'arrondissement, et la possibilité de « remplacer » la consultation publique par une démarche de concertation située plus en amont du processus décisionnel. Ce projet fait l'objet d'une consultation publique confiée à une commission spéciale, composée de 9 conseillers municipaux et présidée par Claire Saint-Arnaud (conseillère municipale chargée de la relation aux organismes communautaires). La participation à cette consultation est importante, puisque la commission entend 89 acteurs de la société civile, dont une majorité de représentants d'organismes (58) et 31 citoyens individuels. Ces participants déposent 69 mémoires et réalisent 80 présentations orales devant la commission, qui publie un rapport de synthèse quelques mois après les audiences[659].

Ce rapport se fait l'écho des frustrations, des inquiétudes et des mécontentements exprimés en large nombre par la société montréalaise vis-à-vis des propositions de l'administration Bourque. Les participants, dans leur majorité, critiquent l'abolition des structures mises en place par le RCM, sans que leur fonctionnement et leurs apports aient fait l'objet d'une réelle évaluation, au motif que les consultations seraient trop consommatrices de temps et d'argent. Ils réclament le maintien ou la restauration de ces structures, qui valent selon eux par leur caractère régulier, formel et statutaire, tout en proposant de les réformer dans le sens d'un assouplissement des règles et d'une simplification des mécanismes. Par ailleurs, ils critiquent l'imprécision du fonctionnement des organismes proposés dans le projet de politique consultative et réclament l'élargissement des projets soumis obligatoirement au débat comme de meilleures garanties quant au cadre de la consultation. Dans ce sens, ils font valoir que la concertation mise de l'avant par l'administration « ne saurait remplacer la consultation

[659] Commission sur la révision des procédures de participation et de consultation publiques à la Ville de Montréal, 1995, *Rapport de consultation publique*, 26p.

publique, qui laisse moins de place à l'arbitraire »[660] et aux choix discrétionnaires du Comité exécutif.

On trouve plusieurs mesures exigeantes parmi les recommandations du rapport de la commission consultative, comme l'attribution de pouvoirs décisionnels à certaines instances participatives (conseils de quartier), l'instauration du droit d'initiative des citoyens en matière de consultation[661], ou encore l'inscription des mécanismes dans la Charte de Montréal[662]. Cependant, le rapport ne prend pas réellement parti pour le retour à une politique de consultation publique réellement ambitieuse. Il n'avance rien sur la remise en place du BCM ou d'un organe de consultation équivalent ; il recommande l'établissement de seulement 3 commissions municipales (dont une commission d'urbanisme), en lieu et place des 5 existant sous l'administration du RCM[663]. La tiédeur des conclusions de la commission a provoqué le mécontentement de deux de ses membres, conseillers municipaux d'opposition, Sam Boskey (représentant le district Décarie) et Michel Prescott (district Jeanne Mance). Ils publient chacun un rapport individuel placé en annexe du rapport officiel, où ils expriment leur mécontentement et se désolidarisent du travail de la commission, jugé incomplet et inabouti[664].

Suite à la publication du rapport de la commission et en dépit des critiques formulées sur son projet, l'administration Bourque met en place un système d'instances proche de son projet initial : il institue des conseils de quartier à l'échelle de proximité, au rôle limité ; il établit trois commissions municipales spécialisées (conformément à la recommandation de la commission consultative) ; il institue la CDUM (commission sur le développement urbain de Montréal) présidée par des élus. Pour nombre de citoyens ayant pris part à cette commission, la CDUM représente davantage un « simulacre de consultation publique » qu'une instance

[660] Commission sur la révision des procédures de participation et de consultation publiques à la Ville de Montréal, 1995, *op. cit*., p8.

[661] Procédure par laquelle la population a la possibilité d'interpeller les dirigeants sur un objet qu'elle souhaiterait voir soumis à la consultation publique.

[662] L'épisode de l'abrogation du BCM avait mis en lumière la vulnérabilité d'un dispositif non inscrit à la Charte de la Ville.

[663] Alors que la structure municipale comprend à cette période une dizaine de départements administratifs.

[664] Sam Boskey reproche notamment à la commission de n'avoir pas produit de réelle analyse sur la consultation publique et ses conditions de fonctionnement, et de ne pas avoir reflété l'intensité de certaines opinions exprimées par le public, la révision du système municipal étant vécue comme une « attaque anti démocratique virulente » (Rapport individuel de Sam Boskey, p6 et 7). Pour Michel Prescott, le projet de politique consultative et le rapport de la commission sont les signes d'une « administration d'amateurs, incapable de soutenir ses projets d'une réflexion et d'une préparation adéquate » (Rapport individuel de Michel Prescott, p2).

réellement démocratique[665].

Les années 1990 constituent donc une période de net recul en matière de consultation publique à Montréal. Cette pratique n'apparaît plus inscrite dans une politique cohérente, mais fractionnée en diverses structures dont aucune n'est pilotée par des experts indépendants. Les critiques et mécontentements accumulés vont conduire Pierre Bourque, lors de son deuxième mandat, à solliciter la mise en place d'une nouvelle commission chargée de produire une analyse et des recommandations relatives aux conditions de la consultation publique à Montréal. Cette commission, présidée par Gérald Tremblay (alors professeur aux HEC et ancien ministre du gouvernement provincial) va permettre à ce dernier de se distinguer dans la campagne municipale et lancer une dynamique nouvelle en matière de participation à Montréal.

4) Les années 2000 : rétablissement des « règles de l'art », diversification des pratiques et enjeu d'articulation – concurrence des dispositifs

4.1) La rénovation des pratiques participatives : la Commission Tremblay (2000) et la nouvelle politique cadre de participation (2005)

En 2000, une Commission consultative sur la politique de consultation publique en matière d'urbanisme, souvent désignée par les termes de « Commission Tremblay », est mise en place pour examiner trois pratiques inter reliées d'action publique à Montréal : l'urbanisme, l'étude des projets dérogatoires et la consultation publique, sur la base de propositions formulées par l'administration Bourque[666]. Les audiences constituent une nouvelle occasion pour la société montréalaise d'exprimer son mécontentement vis-à-vis des pratiques et propositions de l'équipe en place en matière de consultation publique. Les participants manifestent leur souhait de pratiquer une réelle démocratie participative à Montréal, de voir réduire la

[665] Hamel P., 2008, *Ville et débat public, agir en démocratie*, Québec, Presses universitaires de Laval.

[666] En matière d'urbanisme, les participants aux audiences publiques fustigent la faiblesse de la planification urbaine, et le comité recommande, dans le rapport de synthèse qu'il publie en novembre 2000, d'accélérer la révision du plan d'urbanisme de 1992, prévue en 1997 mais jamais entreprise. Ville de Montréal, 2000, *Politique de consultation publique en matière d'urbanisme. Rapport de la commission consultative*, 177p.

dimension arbitraire des mesures relatives au débat, en même temps que progresserait leur caractère stable et pérenne. Le rapport de la commission Tremblay apparaît comme l'annonce du programme politique porté par le futur candidat à la mairie. On y trouve en effet un ensemble de recommandations que le futur Maire de Montréal va effectivement mettre en œuvre : révision du plan d'urbanisme, déclinaison de politiques sectorielles, mise en place d'un nouveau comité consultatif d'experts en matière patrimoniale (le futur conseil du patrimoine), création d'un office de consultation publique inscrit dans la Charte de la Ville[667].

Cette rénovation des modalités de la consultation publique est effectivement conduite par Tremblay lorsqu'il accède aux manettes municipales, en 2001. Elle a lieu dans un contexte particulier : celui de la réforme municipale menée par le gouvernement provincial dans la métropole[668]. L'organisation administrative de l'ensemble urbain montréalais est totalement revue, et rééchelonnée en quatre paliers de gouvernement (communauté métropolitaine, conseil d'agglomération, ville, arrondissements). La rénovation des outils de participation s'inscrit dans ce bouleversement politico administratif global et s'y adapte, comme nous le verrons dans le chapitre 5 à propos de l'Office de consultation publique de Montréal. Elle s'inscrit également dans la panoplie des mesures mises en place par l'administration Tremblay pour favoriser la prise en compte des citoyens dans la conduite de l'action publique : élaboration d'une Charte des droits et responsabilités (2006), création d'un Ombudsman chargé de faire valoir auprès des représentants de la Ville les plaintes formulées par les citoyens (2003)…

Outre le rapport de la « Commission Tremblay », l'élaboration de la politique de participation s'appuie sur plusieurs épisodes successifs, dont le moment fondateur est le Sommet de Montréal organisé par la Ville en juin 2002 pour consulter la société civile sur sa vision de l'avenir de Montréal et établir des priorités d'action[669]. A l'issue de ce Sommet, 19 chantiers sectoriels sont identifiés, dont l'un porte spécifiquement sur la démocratie et contribue largement à l'élaboration de la nouvelle politique consultative[670]. Celle-ci édicte un ensemble

[667] Une mesure proposée dans le rapport ne sera mise en place que tardivement (2009) par le Maire Tremblay : le droit d'initiative des citoyens à soumettre certains projets à la consultation publique. Il s'agit d'un enjeu récurrent sur la scène publique montréalaise.

[668] Tremblay a gagné les élections à la tête d'une coalition hétéroclite, l'Union des citoyens de Montréal (UCIM), constituée d'anciens élus et militants du RCM, mais également de maires de municipalités de banlieues hostiles à la réforme des fusions municipales.

[669] Ville de Montréal, 2002a, *Compte rendu du sommet de Montréal 5 et 6 juin 2002*, 59p.

[670] Gauthier M., 2008, *op. cit.,* p173. Le chantier sur la démocratie est animé par Jules Patenaude, coordonnateur en consultation publique au Secrétariat du Sommet de Montréal, ancien commissaire au BCM et secrétaire de la Commission Tremblay de 2000 (entretien de Mario Gauthier avec Jules

de principes et de bonnes pratiques, qui renouent avec l'esprit de la politique du RCM : placer les citoyens au centre de la démarche de planification, appliquer des standards de participation reconnus, crédibles et efficaces inspirés des « règles de l'art » du modèle bapien, favoriser la capacité de tous à participer[671]… Il s'agit d'une politique incitative qui vise la diffusion d'une culture de la participation dans les différents organes de la Ville de Montréal et parmi la société locale. Pour favoriser cette diffusion, des guides sont publiés à destination du public et des promoteurs[672].

4.2) Diversification des pratiques participatives aux différentes échelles

Dans le cadre de sa politique cadre, la Ville de Montréal remet sur pied un organisme, décliné du BAPE et inscrit dans la filiation du BCM : il s'agit de l'Office de consultation publique (OCPM). Nous le présenterons plus en détail au chapitre 5 : soulignons simplement que l'OCPM reprend plusieurs règles de l'art inspirées du modèle bapien, comme l'animation des débats par des commissaires indépendants, la séparation des audiences en deux parties distinctes (information et audition des mémoires), la diffusion d'une information de qualité en amont des débats, etc. L'Office constitue en cela une forme de résurgence du BCM.

Outre cet office, la Ville de Montréal met en place une série d'instances participatives : des Commissions permanentes ou spéciales du Conseil municipal, disposant d'un rôle consultatif auprès de ce dernier. En conformité avec la Loi sur les cités et villes, six commissions sont ainsi mises en place par la Ville de Montréal en janvier 2006, portant chacune sur un champ d'action spécifique[673]. Comme les commissions créées auparavant (par les administrations Doré et Bourque), elles ne sont pas animées par des tiers indépendants mais par des élus. Elles peuvent procéder aux consultations qu'elles jugent appropriées dans leur champ de compétence respectif.

Patenaude, avril 2005).

671 Ville de Montréal, 2005a, *Le défi de la participation. Politique de participation et de consultation publiques de la Ville de Montréal*, p3.

672 Pour plus de détails, voir l'ANNEXE 7.

673 Finances, services administratifs et capital humain ; Transport, gestion des infrastructures et environnement ; Mise en valeur des territoires, aménagement urbain et transport collectif ; Développement culturel et qualité du milieu de vie ; Services aux citoyens ; Étude des budgets.

Les arrondissements, en tant qu'organes politiques souverains, ne sont pas assujettis à la politique consultative de la Ville centrale mais simplement incités à s'en inspirer voire à en appliquer les règles, dans le cadre des obligations de la LAU ou de leur propre initiative. L'examen des démarches des consultations mises en place par les arrondissements depuis plusieurs années témoignent de la grande diversité et, partant, de l'inégalité des pratiques promues par les différents arrondissements montréalais. Certains arrondissements ont recours à l'aide de l'OCPM ; d'autres soumettent des projets d'ampleur à une assemblée publique LAU qui fait figure de pâle copie des audiences de l'OCPM et pose la question de la proportionnalité des processus de débat au regard des dossiers d'urbanisme. Le débat autour du projet de complexe commercial dans le quartier Griffintown a par exemple été circonscrit à une assemblée publique organisée par l'Arrondissement du Sud Ouest, marquée « par plusieurs faiblesses au regard de la culture et de la pratique de la consultation publique à Montréal »[674]. Ces contrastes s'expliquent par une série de facteurs : culture politique antérieure de l'arrondissement, dont certains correspondent à d'anciennes villes, et conséquences du nouveau cadre d'exercice de l'urbanisme[675] ; rivalités politiques et volonté d'indépendance des arrondissements vis-à-vis de la Ville centrale et de son Office de consultation ; volonté de voir certains grands dossiers « échapper » à la démarche de l'OCPM réputée longue et exigeante.

Avec la mise en place d'instances nouvelles au niveau municipal, le développement de pratiques diverses à l'échelle d'arrondissement, et les démarches conduites par la Commission métropolitaine de Montréal en matière de consultation des citoyens sur ses champs d'activité (la stratégie de gestion des déchets, le schéma d'aménagement, les commissions permanentes thématiques[676], etc.), on constate globalement un mouvement de diversification des pratiques participatives à Montréal.

---

[674] Gariépy M., M. Gauthier, 2011, « Débat public, urbanisme et développement urbain durable à Montréal », in Béal V., Gauthier M., Pinson G. (Dir.), *Le développement durable changera-t-il la ville? Le regard des sciences sociales*, Saint-Étienne, PUSE.

[675] La Ville de Montréal est soumise depuis quelques années à la LAU, ce qui n'était le cas auparavant. Trépanier et Alain notent un nivellement par le bas des pratiques dans les arrondissements de l'ancien Montréal qui sont en train « d'apprendre à se comporter comme les anciennes banlieues (…), à effectuer des consultations publiques simplifiées, voire expéditives ». Alain M., M-O. Trépanier, 2008, « Planification territoriale, pratiques démocratiques et arrondissements dans la nouvelle Ville de Montréal », in Gauthier M., M. Gariépy, M-O. Trépanier (dir.), op. cit., p233.

[676] Voir notamment Douay N., 2008, « La planification métropolitaine montréalaise à l'épreuve du tournant collaboratif », in Gauthier M. et al. (dir.), 2008, *op. cit*., p109-136 ; Rivard M., J. Léveillée, 2001, *Les mécanismes de consultation publique à la Communauté métropolitaine de Montréal, à la Ville de Montréal et dans les arrondissements*, Ville de Montréal.

La définition d'un nouveau cadre de participation à Montréal dans les années 2000 s'appuie donc sur une politique cadre et sur une série d'instruments – dispositifs, guides – destinés à encadrer et à favoriser le bon déroulement des débats. La pluralité de ces instruments, institués aux différentes échelles urbaines (arrondissements, ville, métropole), conduit au repositionnement du « modèle bapien » incarné par l'OCPM : tout en continuant à occuper une place symbolique centrale, il est de plus en plus confronté à l'expérimentation de nouvelles méthodes de débat, qui se jouent à d'autres échelles, dans d'autres structures, voire en son sein même[677]. Cette recherche de complémentarité entre différentes méthodes, en fonction de l'objet à débattre et de l'enjeu qui le caractérise, se double d'une dynamique plus problématique de concurrence des dispositifs : plusieurs dossiers récents ont montré que le recours à l'OCPM pour les grands dossiers d'aménagement n'était pas évident, mais pouvait être remis en cause au profit du recours à une procédure participative moins ambitieuse. L'OCPM connaît donc la même problématique que le BCM en son temps. Le contexte de la participation publique à Montréal est aujourd'hui plus que jamais caractérisé par une tension entre volonté de protéger le modèle bapien, son sens et son ambition, et souhait de diversifier les méthodes de débat pour répondre aux enjeux multiples de l'action urbaine et métropolitaine.

****

[677] L'OCPM diversifie peu à peu ses méthodes, avec la mise en place d'ateliers thématiques, de démarches de concertation, etc.

Conclusion du chapitre

L'analyse des dynamiques participatives à Lyon et Montréal donne à voir deux processus différents : à Lyon, les pratiques changent progressivement, au fur et à mesure de l'apprentissage des acteurs et de l'évolution des besoins. Elles sont marquées par une dynamique d'ouverture graduelle des instances, d'abord très sélectives, ciblées sur une poignée de notables et d'experts (années 1980), plus largement ouvertes sur la diversité du champ professionnel de l'urbanisme (années 1990) puis de plus en plus intégratrices (années 2000) avec une ouverture à la société civile dans son ensemble. Concomitamment à cette évolution, les pratiques se structurent et se formalisent : la construction de méthodes de travail, amorcée à l'Agence d'urbanisme dans les années 1990 et renforcée au sein de la Communauté urbaine dans les années 2000, précède puis accompagne la mise en œuvre d'une politique participative. La pratique, expérimentale et pragmatique, précède donc l'effort de réflexion et de structuration de la participation. A Montréal au contraire, les pratiques participatives sont précocement inscrites au sein d'une politique cadre (dès les années 1980) et le restent tout au long de leur évolution. Cela ne garantit pas leur stabilité cependant, puisque les années 1990 signent un brusque retour en arrière en matière de démocratie locale. Les dynamiques participatives évoluent par cycles successifs et apparaissent largement corrélées aux changements d'équipe municipale.

On peut expliquer ces différences en se penchant sur les ressorts des dynamiques participatives étudiées.

Le premier ressort renvoie à l'existence ou l'absence d'un modèle structurant en matière de participation. Les dynamiques participatives se construisent à Montréal autour du modèle des audiences publiques du BAPE, qu'il constitue un modèle positif ou repoussoir. Le BCM dans les années 1980 puis l'OCPM dans les années 2000 constituent des déclinaisons déformées de ce modèle, tandis que les pratiques développées lors du mandat de Bourque s'en éloignent volontairement. L'enjeu de la diversification des méthodes participatives, qui s'est affirmé dans la dernière décennie, est également formulé en réaction au schéma du BAPE et de ses déclinaisons locales. L'ensemble des pratiques gardent donc en référence (par mimétisme, par distinction voire par opposition) les règles de l'art héritées du modèle bapien. Ce positionnement « obligé » par rapport au modèle favorise un fonctionnement par cycle et ruptures. Il n'existe pas de telle référence surplombante dans le cas lyonnais. Les méthodes se

construisent au fur et à mesure du déploiement d'une pragmatique du débat, sans qu'un modèle local ou extérieur fasse réellement autorité. Ce contexte favorise la construction progressive et agrégative des pratiques participatives.

Le second ressort renvoie à la place de la thématique participative sur la scène locale. On a vu au chapitre 3 qu'elle occupait une place centrale dans les discours associatifs à Montréal. Cette demande fait de la participation un enjeu électoral et politique à part entière et incite les acteurs à se positionner à son égard, soit qu'ils souhaitent profiter de la rentabilité politique de la participation[678], soit qu'ils valorisent au contraire un mode de gouvernement directif supposément plus « efficace ». Dans ce contexte, le discours et les pratiques participatifs sont logiquement davantage soumis aux variations politiques locales. A Lyon, la thématique participative occupe une place plus secondaire dans les revendications associatives et sur la scène politique. Ce contexte favorise une évolution en continu, plus souterraine et plus « technicienne » des pratiques de débat.

Le troisième et dernier ressort des dynamiques participatives est cette fois commun aux deux contextes : il concerne l'articulation entre institution légale et initiatives locales. Dans les deux cas, l'existence d'un cadre national constitue un facteur de stabilité[679]. A Lyon, les nouvelles obligations légales (instituées par la LOADDT, la loi SRU, la loi démocratie de proximité, etc.) sont intégrées par les acteurs locaux en continuité avec les processus existants. Elles ne viennent pas bousculer ces pratiques mais plutôt les encadrer et leur attribuer un surcroît de légitimité. A Montréal, l'inscription des pratiques participatives à la Charte de la Ville les protège d'un possible démantèlement ; l'intervention de l'Assemblée nationale concernant toute modification à la Charte constitue un facteur régulateur dans la pratique locale de la participation.

Les ressorts qui sous-tendent les dynamiques participatives à Lyon et Montréal expliquent donc les différences constatées dans leurs évolutions respectives. Mais dans un cas comme dans l'autre, ces dynamiques correspondent-elles à un processus d'institutionnalisation de la participation ? Nous avons vu dans le chapitre 1 qu'en accord avec plusieurs recherches[680], il ne nous semblait pas pertinent de réduire l'institutionnalisation de la participation à sa prescription légale ni à la simple mise en place de pratiques nouvelles dans les territoires.

[678] Roux A., 2011, *Cinquante ans de démocratie locale*, Éditions Yves Michel/Adels, p52.
[679] Pour une vue du cadre national de la participation et de ses évolutions en France et au Québec, voir le chapitre 1.
[680] Blatrix C., 2000, *op. cit.* ; Bherer L., 2003, *op. cit.*

Pour nous, l'institutionnalisation constitue davantage un problème à éclaircir qu'un phénomène avéré. Dans ce contexte, nous pouvons tenter de dégager des critères d'analyse permettant de juger de l'advenue – ou non – de tels processus dans les deux territoires étudiés.

Un premier critère d'institutionnalisation renvoie à la permanence des phénomènes. Hermet et al. entendent l'institutionnalisation comme l'ensemble « des processus et entreprises qui tendent à organiser les modèles sociaux de façon stable »[681]. Il importe donc de juger de l'institutionnalisation des pratiques participatives en évaluant leur capacité à s'inscrire dans la durée, sans être affectées par des modifications trop importantes. Un second critère renvoie à la capacité classificatoire de la catégorie « participation » : pour Duran et Thoenig,

> « l'institutionnalisation attribue une qualité à un objet : elle sert de procédure classificatoire et formalise le réel tout en triant et en sélectionnant des problèmes et des acteurs (…). La catégorisation à laquelle elle procède généralise et objectivise, identifie et regroupe sous une catégorie homogène des situations différenciées, qu'elle appauvrit en même temps, les situations singulières devant se couler dans un moule commun. En ce sens, elle remplit une fonction qui (…) la place au nombre des outils disponibles pour une autorité publique afin de classer, d'identifier et de qualifier comme objet d'action des situations empiriques, des problèmes »[682].

Dans cette logique, l'institutionnalisation de la participation signifierait qu'elle aurait atteint le statut de référence, de catégorie suffisamment stable pour subsumer un ensemble hétérogène de pratiques. Un troisième critère renvoie à la capacité d'objectivation de la catégorie « participation » : pour Guéranger, l'institutionnalisation correspond en effet à une objectivation des règles, « c'est-à-dire aux différents processus qui leur confèrent une existence objective sur le mode du "cela va de soi" ». Ces processus d'institutionnalisation opèrent un ajustement des dispositions des agents, « par cette sorte de soumission immédiate à l'ordre qui incline à faire de nécessité vertu, c'est-à-dire à refuser le refusé et à vouloir l'inévitable »[683]. L'institutionnalisation correspondrait donc à un phénomène de normalisation, à travers lequel des règles tendraient à s'imposer « naturellement » avec la force de l'évidence, auprès des acteurs.

[681] Hermet G., B. Badie, P. Birnbaum, P. Braud (dir.), 2005, « Institutionnalisation », *Dictionnaire de science politique et des institutions politiques*, Editions Armand Colin, 6ème édition.
[682] Duran P., J.-C. Thoenig, 1996, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, volume 46, n°4, p599-600.
[683] Guéranger D., 2008, « L'intercommunalité, créature de l'Etat. Analyse socio – historique de la coopération intercommunale. Le cas du bassin chambérien », *Revue française de science politique*, vol. 58, Presses de sciences po, p604.

Armés de ces critères, peut-on conclure à l'advenue de processus d'institutionnalisation de la participation à Lyon et à Montréal ? Le critère de la permanence et de la stabilité des pratiques conduit à répondre plutôt favorablement. Avec l'inscription de plusieurs instances à la Charte de la Ville de Montréal, et l'institution légale de dispositifs au Grand Lyon (Conseil de développement, CCSPL), les débats se déploient dans le temps et dans un cadre « sécurisé », bien qu'ils soient chahutés par une série de soubresauts (refondation du Conseil de développement, concurrence des dispositifs participatifs montréalais…) et bien que certaines instances, sans assise légale, s'avèrent particulièrement fragiles (comme nous le verrons au chapitre 7 avec l'exemple de l'atelier renouvellement urbain du Grand Lyon). Le critère de la capacité classificatoire semble également relativement bien rempli dans les deux territoires : la situation lyonnaise a progressé dans ce sens avec la production d'une charte, l'affichage d'une politique participative, etc., qui font de la « participation » une notion cadre ; c'est également le cas à Montréal, où les notions de « participation » et de « consultation publique » coexistent comme grandes catégories classificatoires. En ce qui concerne la capacité d'objectivation en revanche, la situation est plus contrastée : le modèle bapien s'est suffisamment affirmé pour faire de ses « règles de l'art » une référence sinon un passage obligé pour l'ensemble des acteurs ; à Lyon en revanche, il n'existe aucune règle ni modèle suffisamment puissant pour s'imposer aujourd'hui avec la force de l'évidence.

Au regard de ces critères, les deux territoires apparaissent sur la voie de l'institutionnalisation de la participation, sans qu'elle soit véritablement achevée. Un autre critère mériterait d'ailleurs d'être pris en compte pour en juger : celui de la prise en compte des débats, de leur capacité d'influencer d'une manière ou d'une autre la fabrique des politiques. Ce critère qui renvoie aux effets des débats va nous intéresser plus précisément dans les chapitres 6 et 7. Avant cela, nous allons nous pencher sur plusieurs facteurs essentiels intervenant dans la construction du cadre des débats : à savoir les objets discutés et les instruments choisis pour la discussion.

CHAPITRE 5 – LES FACTEURS DE CONSTRUCTION DU CADRE PARTICIPATIF : Objets et instruments

Introduction

Ce chapitre présente les variables que nous retenons pour analyser les processus participatifs et plus exactement le cadre dans lequel ils se déploient. D'abord, les objets discutés induisent un ensemble de conditions spécifiques pour le débat. On peut distinguer deux niveaux : les caractéristiques de l'objet d'une part, considéré dans ses différentes dimensions (symbolique, politique, technique, juridique, etc.) ; les antécédents du débat autour de cet objet dans le territoire étudié d'autre part : il s'agit d' « identifier ce qui fait *précédent* et ce qui continue à peser sur les actions et les jugements dans la longue durée »[684] en se référant à l'histoire récente du débat. Ces éléments déterminent un ensemble de contraintes et d'opportunités pour la participation. Ensuite, les instruments peuvent jouer, selon notre hypothèse, un rôle important. Leur construction implique en effet des choix dans la manière de poser les problèmes de départ, de les traiter collectivement et d'en tirer un résultat. Nous analysons deux dimensions : le public convié à participer d'une part ; l'organisation de l'instrument et les modalités de débat qu'elle implique d'autre part.

Ces deux variables (objets et instruments) constituent le cadre du débat, structurent les conditions dans lesquelles il se déploie. La troisième variable renvoie aux stratégies et aux tactiques des acteurs qui animent ce cadre. Elles seront présentées dans les chapitres suivants, à travers le récit des processus participatifs étudiés.

I. Les objets : des contraintes et opportunités spécifiques pour le débat

Notre approche, présentée en introduction, vise à restituer l'importance de la place de l'objet dans les processus participatifs. L'objet présente en effet des caractéristiques spécifiques impliquant un certain nombre de contraintes et d'opportunités pour sa mise en débat, comme le souligne François-Mathieu Poupeau dans son article relatif à politique patrimoniale de la Ville de Paris :

[684] Chateauraynaud F., 2007, « La contrainte argumentative. Les formes de l'argumentation entre cadres délibératifs et puissances d'expression politiques », *Revue européenne des sciences sociales*, n°XLV-136.

> « (L'objet des débats) n'est pas une matière inerte, neutre pour les acteurs sociaux, qu'ils soient experts ou profanes. Doté d'un certain nombre de caractéristiques, de propriétés sociopolitiques, ils véhiculent un ensemble de contraintes qu'une analyse situationnelle ne permet pas toujours d'appréhender au mieux, il pèse sur le comportement des protagonistes et, partant, sur la nature des interactions à l'œuvre »[685].

Nous reprenons ce présupposé et proposons d'examiner successivement les opportunités et les contraintes impliquées par les objets auxquels nous nous intéressons : les politiques d'habitat et de rénovation urbaine d'abord ; le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) ensuite ; la planification du développement sur le Mont-Royal enfin. Nous distinguons dans l'analyse, dès lors que c'est nécessaire, les deux niveaux constitutifs de ces objets : celui qui renvoie aux choses et phénomènes matériels (le logement, le Mont-Royal…) ; celui qui renvoie aux politiques traitant ces phénomènes (la politique de l'habitat, le plan du Mont-Royal…). Il ne s'agit pas de faire un inventaire exhaustif des propriétés de ces objets, concernant l'ensemble de leurs volets (politique, technique, juridique, etc.) ; mais de souligner, pour chaque objet, lesquelles de ses propriétés représentent un atout ou une contrainte pour le développement d'une démarche participative.

Tableau 16 : Les objets et les dispositifs participatifs étudiés

Objets	Dispositifs étudiés en relation avec ces objets
Politiques de l'habitat et de rénovation urbaine (Lyon)	Atelier renouvellement urbain (2004-2007) Conseil de développement (période 2007)
SCOT (Lyon)	Conseil de développement (période 2006-2011)
Planification du développement sur le Mont-Royal (Montréal)	Table de concertation du Mont-Royal (période 2005-2008) Consultation de l'Office de consultation publique de Montréal (printemps 2008)

[685] F-M. Poupeau, 2009, « Faire du patrimoine bâti un objet de concertation, l'expérience des Protections Ville de Paris », *Revue française de sociologie*, 50-1, p124.

1) Les défis de la participation autour des politiques locales de l'habitat et de rénovation urbaine

1.1) De nombreux facteurs défavorables à l'engagement de la participation en matière de logement et de rénovation urbaine

Le logement dispose *a priori* de caractéristiques aptes à susciter l'intérêt du public et donc l'engagement de démarches participatives. Il s'agit d'un objet concret qui touche directement au vécu et à l'humain[686], également d'un objet multidimensionnel[687] susceptible d'être abordé de multiples manières : sur son aspect pratique, social, économique, technique... La rénovation urbaine, caractérisée par l'ampleur de ses impacts territoriaux, semble également apte à interpeller le public et à le motiver à débattre. Dans ces deux cas cependant, les politiques qui traitent de ces objets comprennent un certain nombre de caractéristiques qui compliquent les modalités de la participation.

Complexité institutionnelle, imbrication des responsabilités et des échelles concernées par les deux politiques

Le premier facteur renvoie à la complexité des politiques de l'habitat et de rénovation urbaine, qui ne favorise ni leur lisibilité ni l'intégration de démarches participatives en leur sein.

La politique locale de l'habitat, qui s'est développée en France à partir des années 1980, articule une diversité d'acteurs ayant des intérêts propres et parfois divergents. Si « l'intercommunalité (…) est restée très longtemps au point mort dans les secteurs de l'habitat et du peuplement »[688], les instances intercommunales sont de plus en plus impliquées dans la

686 Brouant J-Ph. et al., 2006, *Intercommunalité et habitat : les communautés au milieu du gué ?,* Paris, Les Cahiers du GRIDAUH, p7.

687 « La spécificité de la question du logement au regard d'autres champs des politiques publiques tient (…) à la nature polymorphe de l'objet : à la fois marchandise résultat d'un processus de conception et de fabrication, bien économique et patrimonial, bien social et droit social, production publique et espace de la vie privée ». Bacqué M-H., C. Carriou, 2011, « Participation et politiques du logement en France. Un débat qui traverse le XXe siècle », in Bacqué M-H., Y. Sintomer (dir.), *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, Éditions la Découverte, p155.

688 Grémion C., 1998, « Une compétence partagée, ou les stratégies d'acteurs entre déconcentration et décentralisation », in Segaud M., C. Bonvalet, J. Brun (dir.), *Logement et habitat, l'état des savoirs*, Paris, Éditions la Découverte, p267.

conduite des politiques locales de l'habitat, en toute logique avec le renforcement général de leurs compétences. Elles interviennent aujourd'hui à plusieurs titres : en tant que détentrices de la compétence habitat[689] ; en tant que gestionnaires de l'aide à la pierrée[690] ; enfin, en tant que réservataires de logements sociaux. Aux prises avec des enjeux de solidarité et de compétitivité, les instances intercommunales doivent aujourd'hui intégrer l'habitat au sein de leur projet global de développement territorial. Certains considèrent à ce titre que « pour les collectivités locales, l'habitat est perçu comme un élément – parmi d'autres – qui permet de placer la ville dans un processus concurrentiel et compétitif »[691].

Cependant, la politique de l'habitat demeure éminemment partenariale : les communes restent déterminantes dans la déclinaison locale des objectifs du PLH[692], dont elles s'acquittent d'ailleurs imparfaitement en raison d'attitudes politiques protectionnistes et hostiles au développement de l'offre sociale. Par ailleurs, la problématique du logement des plus démunis reste en grande partie assumée par l'État, notamment dans le cadre du plan départemental d'aide au logement des personnes défavorisées (PDALPD), copiloté par le Conseil Général. Ce plan doit identifier les besoins, définir les objectifs et les actions à mettre en œuvre pour favoriser l'accès et le maintien dans le logement des personnes défavorisées. Au titre de l'accompagnement social lié au logement, le Conseil général finance des actions associatives répondant aux objectifs du PDALPD, notamment par le biais du FSL (fonds de solidarité logement), qui finance également deux volets accès et maintien des ménages dans le logement. Les associations ont vu leur rôle renforcé en matière de prestation de services en direction des plus démunis depuis la loi Besson de 1990. Elles interviennent dans la conduite de dispositifs d'amélioration de l'habitat, dans la gestion de structures d'hébergement, en matière d'accompagnement social lié au logement et de médiation sociale entre locataires et bailleurs…

[689] Pour les Communautés urbaines et d'agglomération, de manière obligatoire depuis 1999 ou du fait de l'initiative de l'exécutif communautaire avant cette date.

[690] Cette compétence, destinée à soutenir les investissements dans la construction et la rénovation de logements, peut en effet être déléguée par l'État aux EPCI dotés d'un PLH, par convention, depuis la loi sur les libertés et responsabilités locales (2004).

[691] Maury Y., 2001, *Les HLM. L'État Providence vu d'en bas*, Paris, Éditions l'Harmattan, p50.

[692] Les communes sont appelées à transcrire dans leurs règles d'occupation des sols les objectifs du PLH (par exemple en déterminant des espaces réservés à l'implantation de logement social), à signaler aux services communautaires les terrains susceptibles d'être préemptés lorsqu'elles prennent connaissance d'une déclaration d'intention d'aliéner sur leur territoire, etc.

La politique locale de l'habitat convoque donc une pluralité d'acteurs aux objectifs et aux motivations variés. Au sein de ce système, les instances intercommunales jouent un rôle croissant bien qu'encore entravé par différents obstacles, comme l'ambiguïté législative relative à leur champ d'intervention, ou encore leur manque de légitimité politique dû à l'élection de leurs représentants au second degré[693].

La politique de rénovation urbaine se caractérise elle aussi par sa complexité. Depuis 2003, elle fait l'objet d'un vaste programme national (PNRU) dont la mise en œuvre est confiée à l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), qui conventionne avec les acteurs locaux, collectivités et bailleurs sociaux, autour de projets de requalification des quartiers en difficulté. Inscrite dans la continuité de la politique de la ville, et notamment des grands projets de ville (GPV) déclinés au tournant des années 1990 et 2000, la rénovation urbaine présente plusieurs caractéristiques. D'abord, la généralisation du recours à la démolition, passée en quelques décennies d'un véritable tabou consenti par l'Etat à titre exceptionnel à une véritable prescription[694]. Ensuite, la volonté d'impulser une dynamique de diversification sociale et de développement des quartiers, en complétant l'intervention sur le bâti d'une action de nature socioéconomique, portant sur l'implantation d'entreprises, de commerces, d'équipements, etc. Enfin, l'ampleur du programme engagé au niveau national : au vu du succès rencontré par la rénovation urbaine, les partenaires de l'ANRU ont progressivement accru leur enveloppe d'investissement, passée de 2,5 milliards d'euros pour la période 2004-2008 à 12 milliards d'euros en 2009[695]. En 2012, le PNRU représente 390 conventions concernant 490 quartiers, dont 100 conventions achevées ou en voie d'achèvement. Le programme a créé un effet levier de mobilisation partenariale et financière dans les quartiers, puisque les sommes mobilisées à ce jour par l'ANRU constituent environ 26% du montant des projets[696].

[693] Brouant J-Ph. et al., 2006, *op. cit.*

[694] Berland-Berthon A., 2009, *La démolition des immeubles de logements sociaux. Histoire d'une non politique publique*, Lyon, Editions du Certu.

[695] Il faut signaler que l'organisme du 1% logement (désormais nommé Action logement) a pris une part majeure, au sein de l'ANRU, dans le financement du programme.

[696] Voir : ANRU, 2011, *Etat du programme national de rénovation urbaine au 2 novembre 2011*, p1 ; ANRU, 2012, *La success story de la rénovation urbaine*, p3.

Cette politique convoque une pluralité d'acteurs et d'échelles d'intervention, du niveau national (examen et validation des projets par les partenaires de l'ANRU) au niveau local (délégués territoriaux de l'ANRU, collectivités porteuses de projets, bailleurs maîtres d'ouvrage d'opérations, etc.). Elle comprend plusieurs caractéristiques qui ne favorisent pas la participation : d'abord, le rythme soutenu d'engagement du PNRU et de validation des projets. Jacques Donzelot souligne la part de responsabilité de l'ANRU dans la faiblesse des processus de concertation, du fait des contraintes temporelles imposées dans la préparation des projets : « (L'Agence) a exercé une pression très forte sur les élus en laissant entendre que seuls les premiers dossiers obtiendraient des financements. Cela n'a pas encouragé les élus, déjà peu enclins à solliciter les habitants »[697]. La réticence des élus locaux à concerter en amont sur des projets pour lesquels les financements ne sont pas assurés entre également en ligne de compte, tout comme l'ampleur des intérêts politiques et financiers en jeu qui renvoient la participation à un enjeu de second rang[698], ou encore la multiplicité des échelles territoriales et temporelles impliquées par une même opération… Les contraintes temporelles, financières et politiques entourant la conduite des opérations de rénovation urbaine l'emportent largement, chez les maîtres d'ouvrage, sur le souci de soumettre celles-ci au débat.

La politique locale de l'habitat – dont la rénovation urbaine constitue l'un des volets - articule donc une diversité d'acteurs activant une pluralité de dispositifs complémentaires (PLH, PDALPD, Commissions intercommunales, Conférences communales, Comités de pilotage des projets de rénovation urbaine…). Il s'agit donc d'un système non seulement complexe mais aussi doté d'un fort degré de technicité. Au sein de ce système, le législateur n'a ménagé qu'une place réduite à la participation citoyenne.

La faiblesse des obligations réglementaires en matière de participation aux politiques d'habitat et de rénovation urbaine

Des travaux récents mettent en lumière le fait que la thématique de la participation a accompagné la définition des politiques publiques du logement depuis la fin du XIXe siècle[699]. En dépit de cette ancienneté, on constate aujourd'hui la faiblesse de la participation

[697] Pétillon C., 2007, « L'occasion de valoriser les habitants comme codécideurs, entretien avec Jacques Donzelot », *La Gazette des communes*, p36.
[698] Voir notamment Epstein R., 2008, *Gouverner à distance. La rénovation urbaine, démolition – reconstruction de l'appareil d'Etat,* thèse de doctorat en sociologie, ENS Cachan, p285-286.
[699] Bacqué M-H., C. Carriou, 2011, *op. cit.,* p169.

dans la politique de l'habitat, observable à la fois au niveau des obligations réglementaires et des pratiques des acteurs.

Jusqu'en 2009, le programme local de l'habitat (PLH**)** n'est pas soumis, contrairement à d'autres démarches locales de planification, aux obligations de concertation préalable et d'enquête publique[700]. De même, le législateur n'a pas prévu d'instance spécifique de dialogue pour contribuer à l'élaboration du PLH[701]. Il n'existe donc pas de cadre réglementaire préétabli pour organiser le débat autour de cette politique. La seule obligation est celle d'une mise à disposition du public du document final : cela signifie que le programme local de l'habitat peut être consulté par toute personne, pendant une durée d'un mois, dans différents lieux (mairie, siège de l'EPCI, préfecture, éventuellement mairies d'arrondissement). Il s'agit donc d'une mesure d'information de la population intervenant à la toute fin du processus d'élaboration. Dans ce contexte, débattre plus largement sur l'élaboration d'un PLH relève de l'initiative du maître d'ouvrage.

La situation en matière de rénovation urbaine apparaît similaire, malgré les efforts réalisés en la matière, et même si la rénovation s'inscrit dans la continuité de la politique de la ville où la participation a toujours occupé une place importante. En 1998, moment où le recours à la démolition dans les projets urbains se renforce et se normalise, la mise en place d'une concertation avec les habitants est désignée par l'Etat comme l'un des points clés dans la conduite des opérations de rénovation[702]. Dans le cadre de la politique de rénovation urbaine conduite à partir de 2003, plusieurs appels au renforcement de la participation ont été lancés comme nous le verrons plus bas. Sous leur effet, la participation est passée d'un simple mot d'ordre à l'un des motifs intégré au processus de sélection des projets par l'ANRU. Pour autant, la progression réalisée reste bien modeste.

---

[700] De nouvelles dispositions ont été introduites par la loi de mobilisation pour le logement et lutte contre l'exclusion (2009). Le PLU lorsqu'il est élaboré à l'échelle intercommunale, intègre désormais les dispositions du PLH et en tient lieu. Fort de ce nouveau statut, le volet habitat du PLU est désormais soumis à enquête publique et devient opposable. Cependant, la complexité de l'intégration des PLH aux PLU risque, au-delà de l'enquête publique, de ne pas inciter les acteurs locaux à développer de nouvelles ambitions en matière de participation.

[701] Les conférences intercommunales du logement prévues par la loi de lutte contre l'exclusion (1998) sont en effet centrées sur les objectifs d'attribution des logements sociaux, et pas sur la politique d'habitat en général.

[702] Circulaire n° 98-96 du 22 octobre 1998 relative aux démolitions de logements locatifs sociaux, à la programmation des logements PLA C-D (prêt locatif aidé construction démolition) et au changement d'usage de logements sociaux. Voir les détails à l'ANNEXE 8.

La concertation ne constitue en effet qu'un critère secondaire de sélection des projets. En vertu du titre III du règlement général de l'ANRU (2007)[703] qui présente les différents critères d'appréciation des projets, la concertation constitue le 2e volet du critère lié à « la dimension sociale du projet », à côté d'autres volets comme la stratégie et le plan de relogement, l'amélioration de la gestion urbaine de proximité, l'accompagnement social…. La démarche participative prévue par le maître d'ouvrage n'a donc pas un caractère prépondérant dans l'appréciation des projets, mais coexiste avec une pluralité de sous – critères.

Dans ce même article du règlement général, les attendus d'une « concertation active » autour des projets de rénovation urbaine sont rapidement évoqués : il est fait mention à la temporalité de la concertation (qui doit porter sur le diagnostic préalable, se poursuivre sur toute la durée de la mise en œuvre du projet, jusqu'au moment où ses effets peuvent être mesurés) et aux objets sur lesquels elle doit porter (le diagnostic, l'élaboration du projet, son évaluation). Ces attendus, énoncés rapidement et sans détail, laissent une marge d'interprétation importante aux acteurs chargés d'analyser les projets. Le règlement général de l'ANRU donne finalement peu d'éléments relatifs à l'appréciation de la qualité de la concertation proposée, et apparaît comme peu contraignant en la matière. Il n'est en outre prévu aucune règle de participation à l'échelle d'agglomération, lorsque plusieurs opérations sont conduites au sein d'un même territoire.

Au final, les obligations en matière participative autour des projets de rénovation sont indirectes. Elles ne sont pas énoncées dans le cadre du PNRU. Certaines opérations peuvent en effet entrer dans le champ soumis à la procédure de concertation préalable tel que défini par la loi de 1985, notamment dans le cas de création de ZAC. D'autres projets peuvent entrer dans le champ de la concertation entre bailleurs et locataires réglementée par les lois Méhaignerie et SRU, qui porte notamment sur la démolition – reconstruction[704]. D'autres opérations sont soumises à enquête publique dans le cadre de la procédure de déclaration d'utilité publique – c'est le cas des procédures d'expropriation de logements privés pour démolition. Cependant, ces différentes mesures ne représentent qu'une part limitée des

[703] L'ANRU a connu plusieurs règlements successifs entre 2005 et 2007. Cette instabilité du règlement intérieur renvoie à celle, plus globale, des modalités de fonctionnement de l'ANRU qui ne cessent d'évoluer pendant ses premières années (en termes de critères de sélection des projets, etc.) rendant son démarrage assez chaotique.

[704] Respectivement : loi tendant à renforcer l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière (1986) ; loi de solidarité et renouvellement urbain (2000). Pour plus de détails sur les modalités de la concertation édictées par ces lois, voir l'ANNEXE 9.

décisions prises localement en matière de rénovation urbaine. En outre, ce fractionnement des procédures ne favorise pas la construction d'un débat global autour du projet de rénovation, dont les enjeux intégreraient les multiples portions du projet.

La faiblesse des obligations réglementaires ouvre la porte à d'importantes dérives : démarches d'information et de consultation souvent minimalistes auprès des habitants ; diffusion d'information sélective, ne portant que sur une partie du projet, ou ciblée sur certaines catégories de populations et intervenant tardivement dans le processus décisionnel ; « détournement » de la participation des habitants vers des enjeux de proximité, dans une logique de prévention de conflit[705]... Le Comité de suivi et d'évaluation (CES) de l'ANRU, organe chargé de suivre la mise en œuvre du PNRU sur son volet socioéconomique, s'est fait l'écho de ces insuffisances à plusieurs reprises, formulant des recommandations ambitieuses en matière de participation[706]. Des organismes de la société civile ont également fait entendre leur mécontentement, comme la Coordination anti démolition d'île de France[707]. Ces critiques ont eu un impact sur les pratiques de l'ANRU, mais un impact limité, l'Agence demeurant peu exigeantes en matière de participation. Les dirigeants de l'Agence ont fait le choix de laisser une marge de manœuvre importante aux acteurs locaux en matière d'organisation de la concertation, en leur rappelant simplement leur attachement à cet objectif[708].

La rénovation urbaine soulève donc un paradoxe : les projets, par leur caractère exceptionnel (ampleur et radicalité du changement, calendrier serré…) impliquent à la fois un rythme de définition soutenu et un enjeu majeur de participation des habitants. Les acteurs n'ont que très rarement trouvé le moyen d'articuler ces deux dimensions antagonistes. Mais en dépit des nombreuses contraintes pesant sur la participation aux politiques d'habitat et de rénovation urbaine, l'agglomération lyonnaise semble un terrain favorable à l'engagement d'un débat sur ces politiques, comme nous allons le voir après en avoir présenté quelques repères.

---

[705] Pour ces différentes critiques, voir notamment Donzelot J., Epstein R., 2006, « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, n°326, pp5-34 ; Deboulet A., 2006, « Le résident vulnérable. Questions autour de la démolition », *Mouvements*, n°47-48, Paris, La Découverte.

[706] Pour plus de détails sur les critiques et recommandations successives du CES, voir l'ANNEXE 10.

[707] Voir AITEC, 2007, *Communiqué sur la rencontre au ministère de la crise du logement sur les démolitions de la rénovation urbaine, suscitée par la coordination anti démolition*.

[708] En particulier : dans le cadre d'un courrier à l'attention des Préfets, délégués territoriaux de l'ANRU et des délégués territoriaux adjoints, transmis par le Délégué général de l'Agence en mars 2006. Celui-ci y rappelle que « les partenaires de l'Agence attachent une importance décisive à la concertation », rappelle les mentions qui y sont faites au sein du règlement général de l'ANRU, et informe de la mise en place d'un centre de ressources portant sur la conduite de la concertation.

1.2) Repères sur les politiques d'habitat et de rénovation urbaine dans l'agglomération lyonnaise

Les politiques d'habitat et de rénovation urbaine sont conduites, à Lyon, à l'échelle d'agglomération, jugée la plus « pertinente » pour traiter des problématiques relatives au logement.

La première de ces problématiques renvoie à la crise du logement qui touche le territoire du Grand Lyon comme l'ensemble des grandes agglomérations françaises : on compte un logement social pour trois demandes, avec un délai théorique d'attente de 33 mois ; en 2004, 45 % des 11 000 demandes d'hébergement ne trouvent pas de réponses faute de disponibilité[709]. En 2008, la Mission régionale d'information sur l'exclusion (MRIE) estime à 1038 personnes le nombre d'individus sans logement ni hébergement fixe dans l'agglomération[710]. En outre, le territoire communautaire se caractérise par un déséquilibre socio spatial entre l'est et l'ouest, qui correspond également à la logique de répartition du logement social. La population pauvre est aujourd'hui majoritairement concentrée dans le secteur centre de l'agglomération, composé de Lyon et Villeurbanne[711] ; pour la proportion restante, la majorité des ménages sont localisés dans l'est et le sud de l'agglomération. Une douzaine de municipalités y accueillent 80% des ménages pauvres de l'agglomération hors Lyon, alors qu'elles regroupent seulement 65 % des ménages[712].

Cette situation s'explique notamment par l'histoire récente du développement urbain dans l'agglomération. Un ensemble de quartiers d'habitat social ont été construits en zone à urbaniser en priorité (ZUP) dans la première couronne de la périphérie lyonnaise durant les années 1960-1970, essentiellement à l'est (voir la carte ci-dessous). Plusieurs d'entre eux ont connu des difficultés dans les années 1970-1980 : départ des classes moyennes entrainant la paupérisation des quartiers et la hausse de la vacance, apparition de tensions sociales, etc. Ces quartiers ont été le théâtre des premières émeutes urbaines au début des années 1980, répétées dans les années 1990 puis 2000. Pour répondre à ces dysfonctionnements et améliorer le cadre de vie dans les quartiers, une série d'interventions ont été opérées jusqu'à la rénovation

[709] Grand Lyon, 2007b, *Programme local de l'habitat*, p30 et 21.

[710] MRIE, 2008, *Connaissance des personnes sans logement ou hébergement fixe dans l'agglomération lyonnaise. Qui sont-ils ? Quelles attentes ? Quels recours ?,* MRIE et Réseau Personne dehors !, Lyon.

[711] Ce secteur accueille 46 000 ménages pauvres, soit 55% des ménages pauvres de l'agglomération lyonnaise. Agence d'urbanisme de Lyon, 2011, « Les ménages pauvres de l'agglomération lyonnaise », *Lettre d'analyse de l'observatoire partenarial de l'habitat*, n°5, p10.

[712] Ces communes concernées par un taux de pauvreté important sont Vaulx-en-Velin, Saint Fons, Vénissieux, Givors, Villeurbanne... Agence d'urbanisme de Lyon, 2011, *op. cit.*, p5 et 6.

urbaine, selon les quartiers : démarches Habitat et vie sociale, Grands projets urbains, Contrat de ville, Grands projets de ville, etc.

Depuis une quinzaine d'années, la politique de l'habitat et la politique de la ville sont conduites à l'échelle d'agglomération. Au début des années 1980, la Conférence permanente de l'habitat social avait posé les bases d'une réflexion sur l'habitat à l'échelle d'agglomération, et avancé l'idée d'un PLH élaboré à ce niveau (voir chapitre 4). Mais ce n'est que dans les années 1990 que ce mouvement s'est concrétisé, avec la signature du premier PLH communautaire en 1995. Ce programme a été révisé dans les années 2000 ; le nouveau PLH met l'accent sur une série d'objectifs ambitieux : répondre à la crise du logement notamment sur la frange du logement très social où la demande s'accroît[713] ; rééquilibrer le logement social sur le territoire en produisant davantage dans les communes de l'ouest lyonnais ; promouvoir la mixité sociale et l'attractivité du territoire... Face aux difficultés à mettre en œuvre ces objectifs, la Communauté urbaine s'est progressivement saisie de nouveaux leviers lui permettant d'accroître sa marge de manœuvre[714]. Il faut noter qu'en comparaison avec d'autres instances intercommunales en France, le Grand Lyon a réussi à affirmer sa position de chef de file dans la conduite de la politique locale de l'habitat, ce qui s'explique par son fort niveau d'intégration intercommunale et par l'ancienneté de sa culture habitat[715].

[713] Le PLH cible l'objectif d'une augmentation de la part de logements PLAI (prêt locatif aidé d'intégration) – catégorie la plus sociale - dans les logements à reconstituer suite aux démolitions liés à la rénovation urbaine. En 2006, ils n'en représentent que 3%. L'objectif du PLH 2007 est de faire passer leur part à 10%. La visée d'une production accrue de logements PLAI a été encore renforcée à travers l'actualisation du PLH (avril 2011).

[714] En 2006, la délégation de compétence en matière d'aide à la pierre lui a par exemple été attribuée, à sa demande, par l'État.

[715] Cordier M., J-M. Meunier, « L'émergence du pouvoir d'agglomération dans le champ de l'habitat », in Bourdin A., R. Prost (dir.), 2009, *Projets et stratégies urbaines. Regards comparatifs*, Editions Parenthèses, p141.

En matière de rénovation urbaine, quatre Grands projets de ville ont été engagés au début des années 2000 dans les communes de Lyon (la Duchère), Vaulx en Velin, Vénissieux et Rillieux la Pape. Ces quatre projets, portés par les municipalités, ont alors été intégrés au sein du Grand projet de ville de l'agglomération coordonné par le Grand Lyon en cohérence avec le contrat de ville. En continuité, des conventions ANRU ont été signées en 2005 sur ces quartiers. Concomitamment, le Grand Lyon a défini une stratégie de reconstitution de l'offre démolie à l'échelle d'agglomération – ce qui constitue une initiative rare à cette échelle[716]. Cette stratégie, qui constitue le volet habitat du programme de rénovation urbaine, a fait l'objet d'une convention d'agglomération signée avec l'ANRU en même temps que les quatre conventions de projet[717]. Son principe fort est celui d'une indexation de la part de reconstitution sur le pourcentage de logements sociaux existants dans les différentes communes. Cette part est au minimum de 50% sur les communes comprenant plus de 40% de logements sociaux ; de 75% pour les communes en comprenant entre 20 et 40% ; de 100% pour les communes dotées de moins de 20%[718]. En février 2008, huit nouvelles conventions ont été signées autour d'opérations de rénovation urbaine, concernant essentiellement des communes périphériques de première couronne. Le programme de rénovation urbaine dans le Rhône comporte au final quatorze conventions (treize dans l'agglomération lyonnaise, qui concernent douze projets et un volet d'agglomération ; une à Tarare), représentant un total d'investissement de 1,3 milliard d'euros et 330 millions d'euros de subvention de l'ANRU[719]. La carte ci-dessous localise ces projets, situés en majorité dans la première couronne à l'est de Lyon.

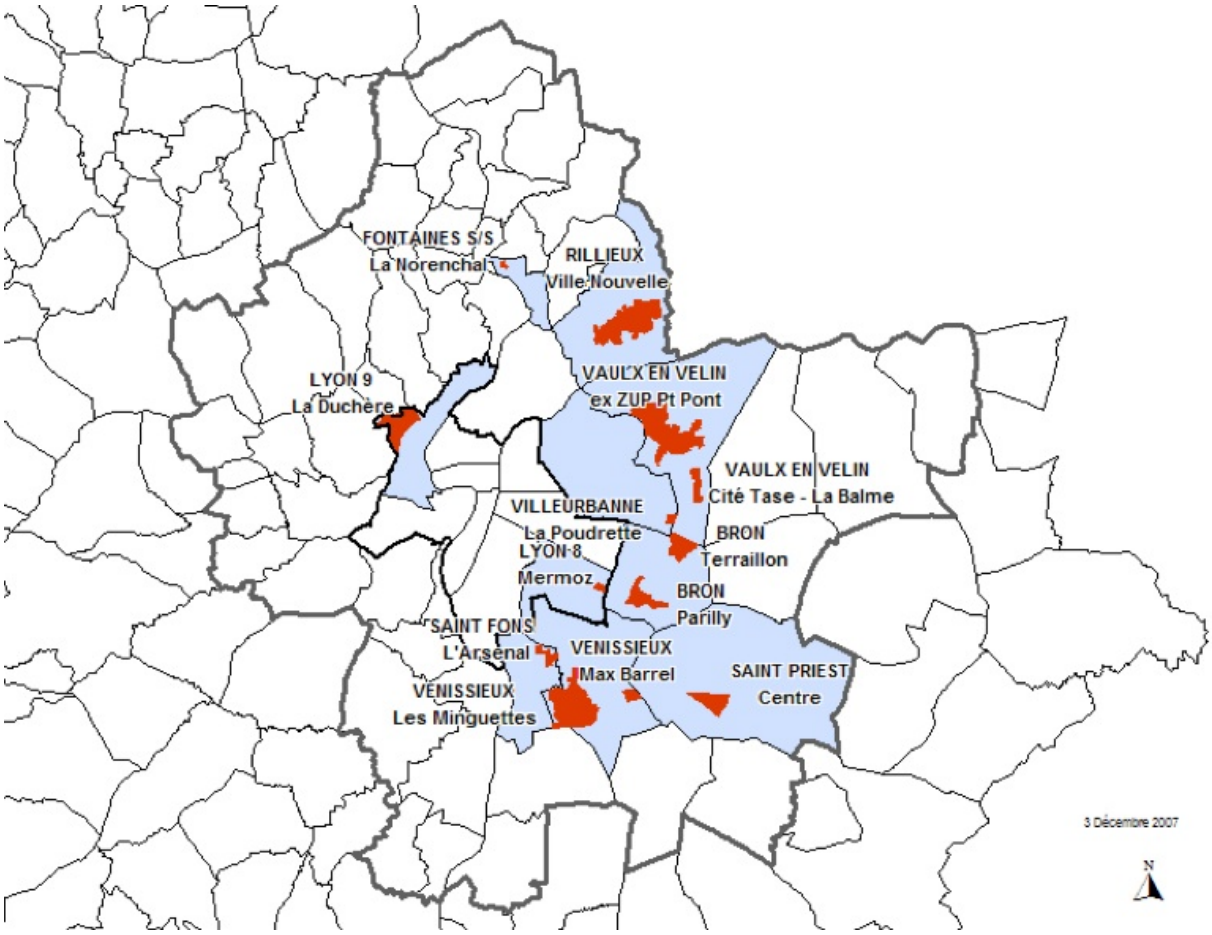
[716] Habituellement, on dénonce plutôt l'absence préjudiciable d'articulation entre projets de rénovation urbaine conduits à l'échelle municipale et politique de l'habitat pilotée par les agglomérations. Voir Epstein R., 2008, *op. cit.,* p350.

[717] La stratégie de reconstitution intègre l'ensemble des opérations de renouvellement urbain validées alors dans le cadre du contrat de ville – opérations ANRU et hors ANRU. Elle est pilotée par la Communauté urbaine de Lyon, en lien avec le PLH et les partenaires signataires de la convention (communes en rénovation urbaine, bailleurs sociaux…).

[718] Grand Lyon, ANRU, 2005, *Convention concernant le volet habitat du programme de renouvellement urbain de l'agglomération lyonnaise*, p6-7.

[719] Direction départementale des territoires du Rhône, 2010, *Politique de la ville et rénovation urbaine*, p19. Pour une présentation plus précise des projets et opérations de rénovation urbaine conduits dans l'agglomération lyonnaise, voir l'ANNEXE 11.

Illustration 8 : Carte des quartiers de l'agglomération lyonnaise en convention avec l'ANRU



Source : Direction départementale des territoires du Rhône, 2010, *Politique de la ville et rénovation urbaine*, p20.

NB : les opérations de Givors n'apparaissent pas sur cette carte.

L'agglomération lyonnaise se caractérise donc par plusieurs traits en matière d'habitat et de rénovation urbaine : un déséquilibre socio spatial dans l'implantation du logement et la répartition des ménages ; la présence de nombreux quartiers d'habitat social particulièrement dans la première couronne, dont certains ont connu des difficultés majeures dans les années 1980-1990 ; une crise du logement importante qui touche l'ensemble du territoire communautaire ; des politiques d'habitat et de rénovation urbaine pensées et conduites à l'échelle d'agglomération pour tenter de répondre à ces difficultés. Cette dernière caractéristique apparaît bien sûr favorable à l'engagement d'un débat d'agglomération sur les politiques d'habitat et de rénovation urbaine, mais elle n'est pas la seule.

1.5) Des opportunités à Lyon pour un débat d'agglomération sur les questions de logement et de rénovation urbaine

Outre la dimension intercommunale des politiques d'habitat et de rénovation urbaine, Lyon présente un autre facteur favorable au développement de pratiques participatives à l'échelle d'agglomération. Il s'agit de l'existence d'un milieu associatif riche, ancien et structuré autour des problématiques de logement, présenté dans le chapitre 3. Ce milieu, porteur d'une demande de dialogue avec les autorités, a démontré dans un passé récent sa capacité à se mobiliser pour susciter un débat sur les enjeux de logement et de rénovation urbaine. En 2004, des militants associatifs, politiques et des élus de la gauche alternative se coordonnent pour organiser les premiers États Généraux du logement de l'agglomération lyonnaise. Cet événement précurseur, qui intervient 6 ans avant les États généraux du logement nationaux (2010), parvient à mobiliser plusieurs élus communautaires et à susciter la discussion sur divers thèmes tels que le diagnostic de la crise, le financement du logement social, la politique foncière, la mixité sociale, l'hébergement[720]… A leur issue, le vice-président du Grand Lyon à la politique de la ville, Maurice Charrier, décide de prolonger la discussion sur le thème du renouvellement urbain, qui a suscité le plus de remous pendant la rencontre. Il crée ainsi une nouvelle instance de dialogue, l'atelier renouvellement urbain, qui va accompagner la révision du PLH (nous y reviendrons plus bas).

A travers cet épisode, le milieu associatif – et plus largement militant – lyonnais a démontré sa capacité à susciter une nouvelle forme d'échange sur l'habitat et la rénovation urbaine, dans un contexte où le dialogue est bloqué sur ces questions[721]. La maturité, la capacité de coordination et de mobilisation de ce milieu, caractérisé par sa forte interconnexion aux réseaux politiques[722] et techniques[723], constituent des facteurs favorables qui expliquent

[720] Fonda Rhône-Alpes, 2004, *Actes des États généraux du logement dans l'agglomération lyonnaise*, Lyon, 74p.

[721] L'opération conduite dans le quartier de Bron Parilly à la fin des années 1990 a en effet mis en lumière la difficulté à nouer un échange autour des projets de démolition. Voir plus de détails à l'ANNEXE 12.

[722] On peut souligner la proximité politique entre le vice-président à la politique de la ville qui accepte le prolongement du débat sur la rénovation urbaine, rattaché au groupe GAEC (gauche alternative écologique et citoyenne), et plusieurs militants et élus locaux ayant suscité ce débat à travers les Etats généraux du logement (GAEC, alternatifs, etc.).

[723] Comme le dit J-M. Berthet, le milieu associatif « s'est constitué — c'est une particularité lyonnaise — de personnalités ayant occupé successivement divers postes dans le champ de l'habitat social, tout en restant dans l'agglomération et en nouant donc au fil du temps des relations très fortes ». Programme de recherches territorialisées, 2009, *Rencontre débat autour du travail de Jean-Marc Berthet, sociologue*, Villeurbanne, le Rize, p4.

l'engagement d'un débat d'agglomération sur les enjeux d'habitat et de rénovation urbaine à Lyon, en dépit de toutes les contraintes évoquées plus haut. Après l'habitat et la rénovation urbaine, nous allons maintenant observer les caractéristiques du SCOT au regard des enjeux de participation.

2) Le SCOT : un processus de planification métropolitaine complexe où la scène participative occupe une place marginale

2.1) Repères sur le SCOT dans l'agglomération lyonnaise

Le Schéma de cohérence territoriale (SCOT) est un document réglementaire de planification à l'échelle intercommunale, né de la loi SRU (solidarité et renouvellement urbain) en 2000. Structuré en trois parties principales (rapport de présentation, Plan d'aménagement et de développement durable – PADD - et Document d'orientations générales - DOG[724]), il édicte à l'échelle métropolitaine les grandes orientations de l'aménagement du territoire qui s'imposent ensuite aux démarches de planification locale : réalisation des grands équipements et infrastructures, zones à protéger et à développer… Une nouveauté majeure du SCOT au regard des anciens schémas directeurs vient de sa vocation à mettre en cohérence les différentes politiques sectorielles déclinées localement. La portée et le champ d'intervention du SCOT ont été renforcés récemment par la loi issue du Grenelle de l'environnement[725].

[724] Le PADD fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacement et de régulation du trafic automobile. Il n'est pas directement opérationnel mais détermine les prescriptions établies dans le DOG, opposable aux personnes publiques.

[725] La loi portant engagement national pour l'environnement issue du Grenelle de l'environnement, adoptée en juillet 2010, a élargi les prérogatives des SCOT (en matière de consommation responsable de l'espace et des ressources, de protection de la biodiversité, etc.) et a renforcé leur portée réglementaire. Chauvin N., 2010, « Loi Grenelle 2 et urbanisme : commentaire de la loi », *Complément Moniteur*.

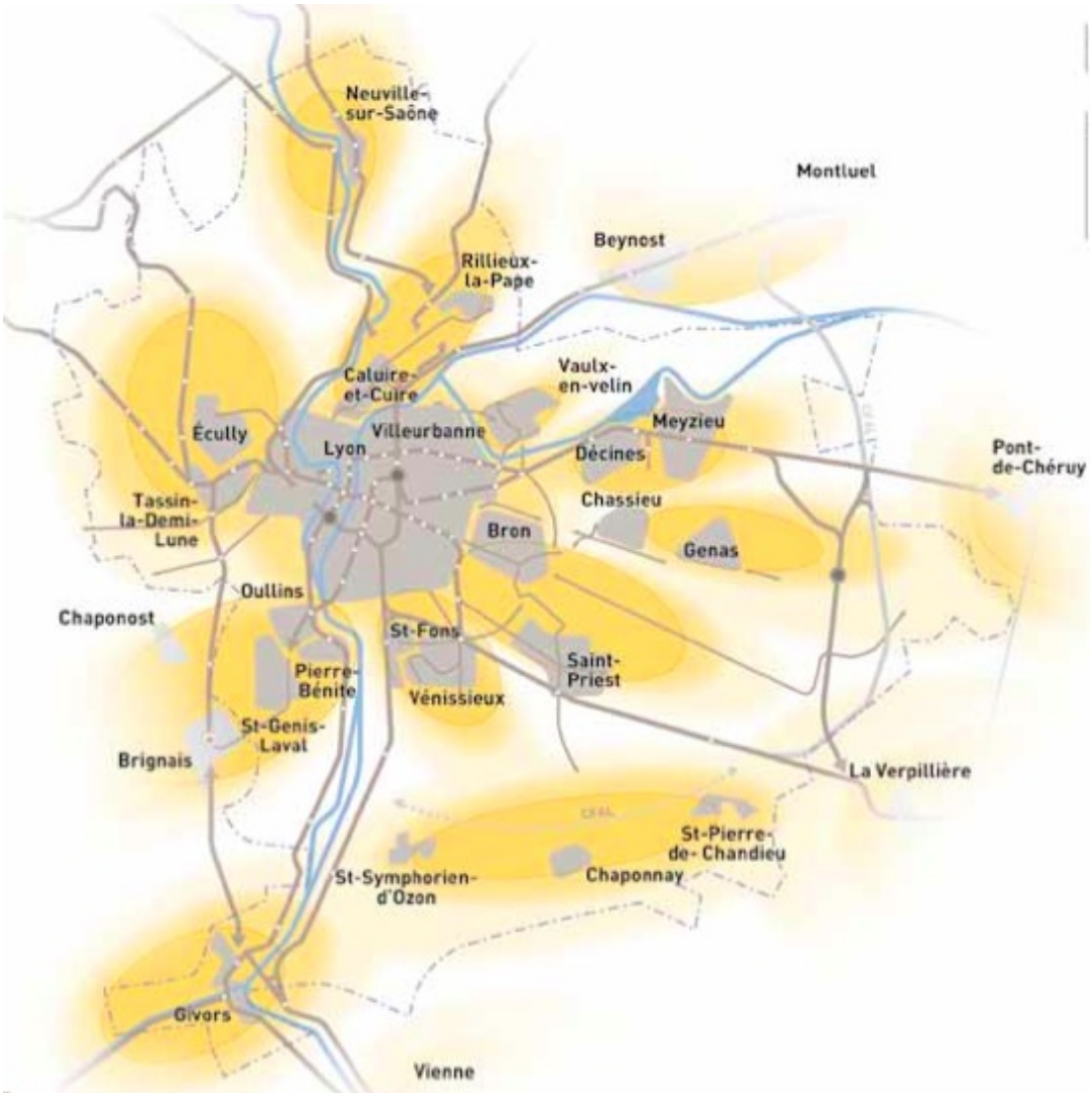
Tableau 17 : Repères sur la planification métropolitaine à Lyon

Etapes	Dates
Adoption du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme	1978
Lancement de la démarche du projet d'agglomération « Lyon 2010 »	1984
Fin de la démarche Lyon 2010	1989
Adoption du Schéma directeur	1992
Lancement de la démarche d'élaboration du SCOT	2004
Adoption du SCOT de l'agglomération lyonnaise	2010

A Lyon, où le SCOT a été élaboré de 2004 à décembre 2010 (date de son adoption[726]), ces principes ont été déclinés dans le PADD, qui met en avant l'objectif de promouvoir une métropole européenne compétitive en développant son attractivité à l'égard des entreprises et en s'appuyant sur les pôles majeurs du territoire métropolitain. La structuration spatiale de ce projet repose sur une organisation multipolaire prenant appui sur le centre lyonnais et sur une pluralité de pôles secondaires bénéficiant d'une desserte en transport collectif. Le but est de concentrer la croissance urbaine dans ces polarités et de préserver les espaces naturels qui les séparent. Ainsi, les réseaux « vert » et « bleu » doivent être préservés par la structuration de l'urbanisation autour d'un réseau « fer » renforcé (projet de réseau express de l'agglomération lyonnaise – REAL).

[726] Soulignons le fait qu'en raison de ce calendrier d'élaboration, le SCOT grand lyonnais est un SCOT « pré Grenelle ».

Illustration 9 : L'organisation multipolaire du SCOT



Les polarités urbaines à consolider apparaissent gris, les bassins de vie à organiser en jaune.
Source : SEPAL, 2011, *Document de synthèse du SCOT*, p23.

Le SCOT du Grand Lyon apparaît comme une démarche de planification ambitieuse dans ses objectifs (construire une métropole équilibrée, multipolaire) au regard des multiples contraintes auxquelles elle est confronté : nombreux « coups partis » en matière de planification locale ; périmètre du schéma réduit au regard du territoire d'usage métropolitain...[727] Nous allons voir dans quelle mesure les caractéristiques de cet objet dessinent à la fois des opportunités et des obstacles, ou du moins des défis, à l'engagement

[727] Plus de détails sur le SCOT de l'agglomération lyonnaise sont présentés à l'ANNEXE 13.

d'une démarche participative.

2.2) Un objet qui implique en soi une approche collaborative

On peut tout d'abord souligner les « qualités » du SCOT en tant qu'objet de débat. Reprenant Louvet[728] à propos des PDU, on peut dire que les « incohérences institutionnelles » (périmètre étroit, décalage entre compétence du syndicat et ambitions allouées au schéma) « incitent les responsables […] à travailler en collaboration » avec différents acteurs « s'ils veulent voir leurs propositions se traduire en actions ». En effet, la mise en œuvre du SCOT implique nécessairement, au-delà de la maîtrise d'ouvrage, un ensemble d'acteurs publics (collectivités, syndicats) et privés (entrepreneurs, bailleurs, constructeurs, etc). Si la loi SRU renforce l'implication du syndicat responsable du SCOT dans le suivi de sa mise en œuvre, cette dernière repose essentiellement sur les cadres déclinés par les collectivités locales, mais aussi sur les comportements des acteurs privés. Or, ceux-ci répondent à une série de logiques s'inscrivant largement en contradiction avec les objectifs de planification : réponse aux opportunités foncières, recherche de rentabilité financière des opérations et de production de plus-value qui poussent à des choix de localisation en périphérie éloignée, etc. L'intérêt à faire participer ces acteurs à l'élaboration du SCOT, et par là même à leur faire connaître voire partager ses principes, est donc important pour tenter de favoriser en aval, dans la mesure du possible, les conditions de son « atterrissage territorial ».

Si l'on se penche plus spécifiquement sur la démarche de SCOT engagée dans l'agglomération lyonnaise, un point central à souligner renvoie à l'histoire locale de la planification et de ses modalités d'élaboration. Depuis l'épisode du projet d'agglomération Lyon 2010 en passant par la démarche Millénaire 3 à la fin des années 1990, le principe d'un dialogue instauré autour du devenir du territoire apparaît sinon acquis, du moins largement partagé. Le lancement de la démarche SCOT s'est ainsi caractérisé par l'antériorité d'arènes participatives, sur des questions de planification stratégique et de prospective, et par l'acquisition d'une expérience en la matière par les acteurs locaux. Le directeur du SEPAL (syndicat d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise, qui pilote le SCOT) l'exprime en ces termes :

[728] Louvet N., 2002, « La concertation publique dans les PDU, une production d'expertise ? », *Metropolis*, n° 108-109, p. 88-90.

> « A Lyon peut-être plus qu'ailleurs, il y a une tradition planificatrice assez forte, depuis les années 1960, avec une grande continuité de la part des responsables successifs, de l'État d'abord puis des grands élus ensuite qui ont marqué cette agglomération, Michel Noir, Raymond Barre et Gérard Collomb (…). Quand on a commencé le SCOT en 2004, on s'est appuyé sur cette tradition, sur les acquis de la démarche « Lyon 2010 », sur l'existence d'un certain nombre de pré requis : la culture du projet, la démarche partenariale, la vision prospective… Il n'y avait pas à convaincre nos interlocuteurs qu'il fallait procéder ainsi »[729].

L'histoire récente se caractérise cependant par un double mouvement de « dissociation progressive des arènes de planification et des arènes de débat public ou de démarche stratégique »[730] et, concomitamment, de multiplication des scènes. On peut en effet constater le foisonnement des démarches d'élaboration de politiques urbaines (PDU, PLH, PLU, SCOT…), de stratégies (Lyon 2020 – Vision métropolitaine), de débats généralistes ou sectoriels (Conférence d'agglomération de l'habitat, CCSPL, Conférence intercommunale d'accessibilité…), dont les mises en lien sont loin d'être systématiques. La sollicitation du Conseil de développement sur le SCOT de l'agglomération participe dans ce contexte d'un effort de recoupement entre les différentes arènes[731]. Cette avancée a été permise par l'expérience acquise par les acteurs locaux en matière de dialogue autour des grands choix d'aménagement et de prospective.

Le SCOT, en tant qu'objet dont la concrétisation implique en soi la mobilisation d'une pluralité d'acteurs, et dont l'histoire courte est marquée, dans l'agglomération lyonnaise, par une tradition de dialogue, présente donc des opportunités pour la participation. Toutefois, plusieurs de ses traits en compliquent également les modalités.

[729] Non crédité, 2010, « La place et l'avenir de la planification stratégique. Compte-rendu de la Table ronde », *Urbanisme*, n°371, mars avril, p69.
[730] Scherrer F., 2008b, *op. cit.,* p102.
[731] Scherrer F., 2008b, *ibid*., p105.

2.3) Des contraintes qui conduisent à marginaliser la place de la participation dans le processus d'élaboration du SCOT

La première contrainte renvoie au cadre légal : l'élaboration du SCOT se caractérise, dans la période qui nous occupe (les années 2000)[732], par la faiblesse de l'obligation légale en matière de participation du public, malgré l'objectif de démocratisation des démarches de planification porté à travers la loi SRU. Il faut noter toutefois un progrès du SCOT vis-à-vis du Schéma directeur de la LOF qui ne faisait l'objet que d'une mise à disposition du public. Le SCOT est en effet soumis – tout comme le PLU - à la « panoplie » des procédures définies dans les années 1980 : concertation préalable et enquête publique obligatoires en cas d'élaboration et de révision du SCOT – également en cas de modification en ce qui concerne l'enquête publique. En outre, le processus du SCOT est ouvert à différentes catégories d'acteurs non institutionnels[733]. La logique sous-tendant ces progrès apparaît double : une logique de démocratisation et/ou d'amélioration de l'efficacité de la planification, en intégrant des points de vue de publics non experts dans le processus ; une logique de prévention de conflits, en ouvrant un espace de discussion qui désamorce – ou du moins réduise – les tentations du recours judiciaire[734].

Toutefois les balises imposées sont relativement peu contraignantes, et ne garantissent pas à elles seules l'organisation d'un débat public approfondi : la loi comprend par exemple peu d'indications concrètes relatives à l'organisation de la concertation préalable. Elle ne précise pas comment chaque document constitutif du SCOT doit y être soumis, même si la mention selon laquelle celle-ci doit être organisée « pendant toute la durée de l'élaboration du projet »

---

[732] La loi d'engagement national pour l'environnement adoptée en 2010 a en effet instauré de nouvelles mesures en matière d'information et de concertation, ainsi qu'une réforme de l'enquête publique.

[733] Un certain nombre d'acteurs peuvent être consultés à leur demande (article L122-6 du Code de l'urbanisme) : il s'agit des Présidents des EPCI intéressés ou voisins, des autorités organisatrices des transports, mais également d'acteurs non institutionnels comme les associations agréées (articles L121-5 et L122-8), qu'il s'agisse d'associations locales d'usagers ou d'associations de protection de l'environnement. L'article L122-6 indique que l'établissement chargé de l'élaboration du SCOT peut également recueillir l'avis « de tout organisme ou association ayant compétence en matière d'habitat, d'urbanisme, de déplacements, d'aménagement ou d'environnement ».

[734] « Nous avons (…) essayé de faire en sorte que les documents d'urbanisme ne soient plus des documents de spécialistes. Nous avons voulu les soumettre à la concertation. ... [Avec la concertation, on peut] couper l'herbe sous le pied à tous les procéduriers de mauvaise foi qui voudraient lutter contre ces documents ou ester en justice », Rimbert Patrick, Débats parlementaires, Assemblée nationale, 1ère séance du 28 juin 2000, pp. 5971-5972, cité par Desjardins X., 2007, *Gouverner la ville diffuse, la planification territoriale à l'épreuve*, thèse de géographie, Université Paris 1 Panthéon – Sorbonne, p122.

laisse supposer que chacun des documents est censé être examiné. Par ailleurs, la loi ne fait pas référence à l'implication des instances permanentes de concertation que différents textes – notamment la LOADDT, partie du triptyque législatif incluant la loi SRU – ont instituées à la même période (Conseils de développement, Conseils de quartier…). Cela indique une certaine césure entre institutionnalisation du débat public dans des instances formalisées, et codification du débat en matière de planification urbaine, qui reste axée sur des procédures ponctuelles (concertation, enquête publique). La responsabilité de fusionner ces deux processus revient dès lors aux élus locaux.

Outre ces limites du cadre législatif, un deuxième frein à l'organisation d'un débat sur le SCOT doit être soulignée. Il renvoie à la complexité du jeu d'acteurs et d'institutions qui lui sont liés. Une pluralité d'acteurs sont en effet impliqués dans l'élaboration du schéma et sa déclinaison territoriale : la Région, le département, les chambres consulaires (entre autres) en tant que personnes publiques associées ; les syndicats de SCOT et établissements intercommunaux voisins en tant que partenaires de démarches macro territoriales (interSCOT, etc.) ; les communes et syndicats spécialisés en tant qu'acteurs essentiels de l' « atterrissage territorial » des orientations du SCOT… Dans ce contexte, qui implique de multiples démarches de dialogue et d'allers-retours entre acteurs publics ou para publics impliqués dans le SCOT, l'arène participative n'occupe pas une place centrale dans son processus d'élaboration. Dans l'agglomération lyonnaise, la multiplicité des décideurs et contributeurs au document (72 communes[735], trois intercommunalités, de nombreuses personnes publiques associées, etc.) place concrètement le Conseil de développement dans une position marginale au sein du système global d'élaboration du schéma.

De surcroît, l'élaboration d'un document de planification opposable, comme un SCOT ou un PLU, se caractérise par le poids du risque contentieux, toujours susceptible de ralentir voire de remettre en cause la démarche de planification et la conduite des grands projets qu'elle suppose. L'élaboration de ces documents est donc entourée d'une forte précaution juridique qui contraint la production de leur contenu et limite, de fait, la possibilité d'y intégrer les recommandations issues des démarches participatives. Le poids pèse particulièrement dans l'agglomération lyonnaise où l'histoire de la planification a été marquée par plusieurs épisodes judiciaires : le Schéma directeur de 1990 a été annulé après un recours au Tribunal administratif ; le POS intercommunal révisé de 2002 a également été annulé par le Tribunal

[735] Le nombre de communes est passé à 73 communes entre temps, du fait de l'intégration de la commune de Lissieu au sein de la Communauté urbaine de Lyon au 1er janvier 2011.

administratif, entraînant pour 3 ans un retour au POS de 1993 avant l'adoption du premier PLU. Ce deuxième épisode montre cependant que la précaution juridique doit aussi bien s'appliquer à la conduite des démarches consultatives : le PLU a en effet été annulé en raison d'un défaut d'information aux élus municipaux d'une part, aux habitants lors de l'enquête publique d'autre part[736]. Le poids de la précaution juridique est donc à double tranchant.

Enfin, une dernière contrainte pesant sur l'organisation et la dynamique du débat renvoie à l'échelle du document et des enjeux qu'il soulève : enjeux relativement a-territoriaux (leur marquage spatial étant globalement schématique), grandes questions métropolitaines exigeant une capacité d'appréhension du territoire et de ses problématiques dans leur globalité… Dans un contexte où la participation citoyenne peine à sortir des cadres du lobbying et de la « professionnalisation » des citoyens actifs, le SCOT n'apparaît pas comme une fenêtre d'opportunité susceptible de renouveler les énergies participatives. Ses caractéristiques impliquent une participation informée et favorisent une certaine préséance de l'expertise dans le débat.

Ces différents facteurs illustrent le défi que représente l'engagement d'une démarche de participation sur l' « objet SCOT », même s'il convient parfaitement aux prérogatives du Conseil de développement tel que défini par la Loi Voynet[737]. Nous allons maintenant nous pencher sur les caractéristiques du dernier objet qui nous intéresse, à double dimension : le Mont-Royal et la démarche de planification qui le concerne.

[736] Ferrero C., 2003, « Grand Lyon : après l'annulation du POS 2001, retour au POS 1993 », *La Gazette des communes*, article publié le 28 mars.

[737] Le Conseil de développement peut être saisi sur « toute question relative à l'agglomération, notamment sur l'aménagement et le développement de celle-ci » (Loi sur l'aménagement et le développement durable du territoire, article 26),

3) Le Mont-Royal : un objet à forte résonance marqué par des précédents en matière de débat et de planification

3.1) Repères sur le plan de protection et mise en valeur du Mont-Royal

Le tableau ci-dessous présente les principales étapes et épisodes qui ont jalonné la mise en place d'une démarche de débat et de planification autour du Mont-Royal. Ils seront évoqués plus en détail au fur et à mesure de cette partie.

Tableau 18 : Repères sur la démarche de débat et de planification autour du Mont-Royal

Etapes	Date
Création du Site du patrimoine	1987
Accord de collaboration entre Montréal, Westmount, Outremont et les Amis de la montagne	1989
Création du Comité de concertation intérimaire	1989
Consultation publique sur le plan préliminaire de mise en valeur du Mont-Royal	1990
Adoption du plan de mise en valeur du Mont-Royal	1992
Sommet du Mont-Royal	2000
Consultation publique de la Commission des biens culturels du Québec sur le Mont-Royal	2002
Décision de créer un Arrondissement historique et naturel du Mont-Royal	2003
Décret créant l'Arrondissement historique et naturel du Mont-Royal	2005
Engagement des débats à la Table de concertation du Mont-Royal	2005
Consultation publique sur le plan préliminaire de protection et mise en valeur du Mont-Royal	2008
Adoption du plan de protection et mise en valeur du Mont-Royal	2009

Nous allons aborder successivement les opportunités et les contraintes pour la participation attachées d'une part au Mont-Royal comme entité matérielle, d'autre part à la planification du développement sur le Mont-Royal en tant que politique publique.

3.2) Un objet territorial à forte portée symbolique et identitaire

La première dimension importante à souligner renvoie à la portée symbolique et identitaire du Mont-Royal. Nous avons évoqué au chapitre 3 la multiplicité de ses composantes patrimoniales, qui confère au lieu une épaisseur historique et mémorielle certaine[738]. La montagne est

[738] Voir le chapitre 3.

également un lieu de vie, support d'usages multiples, notamment au sein du parc et sur ses abords : sports, promenade, rassemblements festifs… Tous ces éléments se conjuguent pour faire du Mont-Royal un « Haut lieu patrimonial »[739], doté d'une portée symbolique pour les montréalais : la montagne a en effet acquis le statut d' « emblème fondamental » de Montréal[740]. Certains vont jusqu'à évoquer la dimension sacrée de la « montagne enchantée »[741]. Cependant, cette qualité de Haut lieu ne lui a pas été attribuée *a priori* mais a fait et fait encore l'objet d'une construction sociale. Comme nous le verrons au chapitre 6, les associations de défense du patrimoine sont des acteurs majeurs de ce processus qui repose notamment sur l'affirmation de l'identité emblématique du lieu.

Ses qualités de Haut lieu admiré et usité confèrent donc au Mont-Royal une réelle portée symbolique et identitaire. Il est en cela doté d'une capacité d'interpellation forte auprès de la population montréalaise, ce qui constitue un atout certain pour la participation. Cependant, celle-ci apparaît a contrario entravée par d'autres aspects liés cette fois aux caractéristiques de la gestion du Mont-Royal.

3.3) Un objet sensible dont la gestion convoque une pluralité d'acteurs de poids

Nous avons évoqué, au chapitre 3, la pluralité des territoires et des échelles de gestion du Mont-Royal. Trois niveaux de responsabilité sont en effet impliqués dans l'encadrement du développement urbain sur la montagne. Au niveau municipal, les deux Villes de Montréal et Westmount, riche municipalité anglophone de l'ouest de l'agglomération, dotées de la compétence de planification urbaine. A l'échelon local, quatre arrondissements montréalais[742], compétents en matière de réglementation d'urbanisme. A l'échelle provinciale, le Ministère de la culture et des communications du Québec[743], qui intervient dans l'examen et la validation des projets.

---

[739] « L'addition des petites (ou grandes) particularités – qu'elles concernent la place dans la mémoire sociale, les caractéristiques formelles et la qualité esthétique de l'objet, son statut de témoin du passé ou enfin sa rareté – tend alors à se transformer en une différence de nature. Ancré dans la mémoire, possédant des qualités formelles affirmées, portant témoignage d'une histoire, il est placé hors du commun et tend « par nature » à apparaître comme un haut lieu ». Davallon J., 1991, « Produire les hauts lieux du patrimoine », in Micoud A. (coord.), *Des Hauts – Lieux. La construction sociale de l'exemplarité*, Éditions du CNRS (p85-102).

[740] Drouin M., 2005, *op. cit.,* p256.

[741] Jacobs P., 1989, « Quelques principes à l'image du paysage du Mont-Royal », *Trames*, vol 2, n°1 (p19-25).

[742] Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce, Outremont, le Plateau Mont-Royal et Ville-Marie.

[743] Plus exactement : Ministère de la culture, des communications et de la condition féminine du Québec (MCCCFQ).

Depuis mars 2005, le Mont-Royal relève en effet d'un statut de protection patrimoniale spécifique : l'arrondissement historique et naturel (AHN). Ce statut est régi par l'article 45 de la Loi sur les Biens culturels (LBC) qui réglemente la protection du patrimoine culturel au Québec depuis 1972. Il faut souligner le caractère exceptionnel de l'Arrondissement du Mont-Royal qui cumule les deux qualificatifs d'historique et naturel[744]. Du fait de ce statut, l'octroi des permis de construire doit recevoir l'aval du Ministère de la culture pour un ensemble important d'opérations d'urbanisme[745]. Le gouvernement l'a créé en réaction à l'autorisation, par la Ville de Montréal, de plusieurs projets d'aménagement controversés dans les années 1990 sur le Mont-Royal comme nous le verrons plus bas. Il s'agit d'exercer une tutelle ministérielle afin de mieux contrôler les développements sur ce territoire.

Les Arrondissements[746] ont un statut particulier par rapport aux autres outils de protection patrimoniale au Québec : ils font partie des rares dispositifs créés par décret gouvernemental, après recommandation du ministre de la culture et des communications. Cela signifie que l'ensemble du gouvernement du Québec reconnaît la valeur du lieu protégé et s'engage à prendre part à sa conservation. La portée de cet outil est donc plus grande et a priori plus contraignante pour les différentes décisions ministérielles (santé, éducation, transports…) que les dispositifs créés par seule décision du ministre.

Nous avons vu cependant, au chapitre 3, que le territoire était couvert d'un ensemble d'institutions (universitaires, hospitalières, religieuses, etc.) qui généraient, pour différentes raisons, une pression de développement sur la montagne. Or, elles représentent des acteurs de poids dans la métropole montréalaise : il s'agit d'institutions de renommée, contribuant à son rayonnement et à son dynamisme économique[747]. Plusieurs décisions concernant leur développement impliquent leur ministère de tutelle, qui subventionne les projets

[744] Pour plus de détails concernant la genèse, le statut et le processus d'examen des projets au sein de l'Arrondissement historique et naturel du Mont-Royal, se reporter à l'ANNEXE 14.
[745] Divisions de terrains, modifications d'aménagement, constructions et démolitions…Voir Loi sur les biens culturels, section III, articles 48 et 49.
[746] Pour éviter toute confusion, l'Arrondissement historique et naturel est désigné dans le texte par le terme d'Arrondissement doté d'une majuscule, tandis que les arrondissements de la Ville de Montréal comprennent une minuscule.
[747] L'Université McGill comprend actuellement 35 000 étudiants inscrits à ses programmes d'études. Avec plus de 42 000 étudiants en 2010, l'Université de Montréal accueille le deuxième corps étudiant en importance du Canada. Ses revenus de recherche atteignent 500 000 millions $. Le Centre universitaire de santé McGill, réparti sur le Mont-Royal entre l'hôpital général et l'hôpital Royal Victoria, regroupe en tout cinq hôpitaux d'enseignement à Montréal, assure huit missions cliniques et comprend un centre de recherche regroupant 300 laboratoires.

d'agrandissement. L'engagement gouvernemental en faveur de la protection du Mont-Royal, scellé à travers la création de l'Arrondissement, ne résiste généralement pas au choix du développement. Or, le poids du Ministère de la culture paraît faible vis-à-vis de Ministères majeurs comme l'éducation ou la santé pour faire valoir la priorité de la protection. Par ailleurs, les institutions, propriétaires de la moitié du territoire du Mont-Royal, sont susceptibles de participer au financement de mesures de protection et d'entretien de patrimoines de la montagne. C'est pourquoi les institutions constituent des interlocuteurs puissants auprès desquels les acteurs publics locaux privilégient le dialogue et la négociation plutôt que la coercition.

Plusieurs acteurs de poids interviennent donc dans le développement sur le Mont-Royal et sa régulation. En raison du prestige des institutions qu'il accueille, des enjeux politiques qu'il soulève et des controverses dont il fait l'objet, le Mont-Royal constitue un dossier « sensible » par rapport auquel l'organisation d'une démarche de participation, d'emblée, n'apparaît pas facilitée.

Une autre contrainte importante à prendre en compte nous ramène aux enjeux administratifs liés à la gestion du Mont-Royal. Tout d'abord, le travail de planification de la montagne engagé par la Ville suite à la publication du décret créant l'Arrondissement historique et naturel est conduit en pleine période de réforme municipale, qui voit la configuration de la Ville largement modifiée entre 2002 (fusion) et 2006 (défusion). Ce contexte implique un ensemble de calages et recalages permanents entre instances (notamment entre Ville et arrondissements) concernant la répartition de leur compétence, leur fonctionnement, etc. ce qui ne constitue pas le contexte idéal pour travailler sur un nouveau cadre de gestion de la montagne. En outre, celle-ci fait l'objet, dans ce climat, d'une lutte de juridictions particulièrement visible lors des tentatives de création d'une Direction du Mont-Royal au sein de la Ville centre, chargée de prendre en charge l'ensemble des aspects relatifs à la montagne et de fonctionner avec une équipe et un budget propre. Ces expériences, conduites entre 2002 et 2004, ont échoué en raison de la résistance de Westmount et Outremont, alors tous deux arrondissements, soucieux de protéger leurs prérogatives[748].
Par la suite, et après avoir décidé de mettre en place la Table de concertation, la Ville de

[748] « Il y a eu de très belles pages d'écrites par les directeurs des arrondissements de Westmount et Outremont pour dire qu'il ne devait pas se constituer de Direction du Mont-Royal (au sein de la Ville), qui serait un empiétement sur les responsabilités des arrondissements, puisqu'il n'y avait pas encore d'Arrondissement historique et naturel (…). Eux avaient déjà été déqualifiés comme structure, si en plus on venait avec des mandats territoriaux chercher des morceaux, c'était inacceptable, ils ont réagi violemment ». Entretien avec le responsable du Bureau du Mont-Royal, septembre 2008.

Montréal fait le choix de mettre en place un Bureau du Mont-Royal plutôt qu'une Direction, structure matricielle respectant les juridictions en place, chargée de coordonner les multiples services et partenaires intervenant dans le dossier de la montagne. La réaction hostile vis-à-vis de la création d'une Direction, alors alimentée par le sentiment parmi les anciennes Villes d'avoir été affaiblies par la fusion et la transformation en arrondissement, va toutefois perdurer après la réforme de la défusion et compliquer à plusieurs reprises le travail de concertation et de planification du Mont-Royal. Comme nous le verrons au chapitre 6, les arrondissement vont en effet à plusieurs reprises exprimer leurs réticences à ce que la Table et le Bureau traitent de certains sujets (accessibilité, etc.), craignant de perdre leur marge de manœuvre dans les portions de l'Arrondissement historique et naturel situées sur leurs territoires respectifs. La difficulté à accorder les différentes structures politico administratives pour la gestion du Mont-Royal donne la mesure de la complexité du dossier et du défi qu'y représente l'organisation d'une concertation ouverte à la société civile.

Pour comprendre les autres opportunités et contraintes impliquées par cet objet en matière de participation, il faut se référer à son histoire récente. Dans les années 1980, la Ville de Montréal engage une première démarche de concertation et de planification sur le développement de la montagne, qui aboutit à l'adoption d'un plan en 1992. Si cet exercice apparaît comme un précédent important qui scelle l'articulation entre planification du Mont-Royal et participation, il connaît une série de revirements qui vont marquer de leur empreinte le nouveau processus participatif engagé en 2005.

3.4) Un objet marqué par des précédents en matière de débat et de planification

L'exercice de débat et de planification des années 1980-1990

En 1987, la Ville de Montréal souhaite se doter d'un plan de mise en valeur du Mont-Royal pour préciser sa vision de l'aménagement de ce territoire. Elle vient tout juste de le distinguer comme Site du patrimoine, suite à la réforme de la Loi sur les Biens Culturels créant ce nouvel outil de juridiction locale[749]. Elle organise alors une phase de réflexion, de production d'études et de concertation avec le milieu montréalais, afin de définir les objectifs essentiels du plan[750]. Elle engage également un travail de collaboration avec ses deux voisines, les Villes d'Outremont (devenue entre temps arrondissement de Montréal) et Westmount, sur lesquelles s'étend une part majeure du Mont-Royal sans qu'il y fasse l'objet d'une quelconque reconnaissance patrimoniale. Ce travail aboutit à l'automne 1989, lors de la signature conjointe d'un « Accord de collaboration pour la conservation et la mise en valeur du Mont-Royal », adopté par les trois villes et l'association les Amis de la montagne (créée en 1986). Les municipalités s'engagent à « rechercher la compatibilité et la complémentarité (…) de leurs actions à l'égard de la conservation du Mont-Royal »[751]. L'Accord s'articule autour du concept des « Trois sommets », qui renvoie aux trois points saillants de la montagne, chacun étant situé sur un territoire municipal distinct. Ce concept à la fois pratique et symbolique témoigne alors de la volonté d'introduire davantage d'harmonisation dans la gestion du territoire et de son développement.

En amont de la définition du plan préliminaire, et en application de l'Accord de collaboration, la Ville de Montréal met en place un Comité de concertation intérimaire rassemblant les quatre signataires de l'Accord, la Communauté urbaine de Montréal et les représentants de 8 institutions du Mont-Royal. La seule association membre du Comité est l'organisme les Amis de la montagne. Ce comité de concertation est associé à l'élaboration du plan préliminaire, par la formulation de recommandations au Comité exécutif de la Ville. Il est destiné au départ à réfléchir à la pérennisation d'une instance de concertation, associant les différentes parties (villes, institutions, association) autour de la mise en œuvre du plan.

[749] Le Mont-Royal a été le premier territoire institué comme Site du patrimoine au Québec. La capacité limitée de ce dispositif à protéger les patrimoines de la montagne, régulièrement dénoncée par les associations, a conduit le gouvernement à décréter l'Arrondissement historique et naturel en 2005.
[750] Pour plus de détails sur cette phase, voir l'ANNEXE 15.
[751] Ville de Montréal et al., 11 septembre 1989, *Accord de collaboration pour la conservation et la mise en valeur du Mont-Royal*, p3.

Le plan préliminaire préparé dans ce contexte par la Ville de Montréal, sur le territoire de sa juridiction, reprend et valorise le concept des trois sommets dans le but de faire évoluer la gestion de la montagne[752], comme le montre l'illustration ci-dessous. Ce plan s'avère très axé sur la mise en valeur de la montagne : il s'agit avant tout d'un plan d'aménagement, qui vise à renforcer la qualité du lieu par des mesures de valorisation concrètes (infrastructures) et symboliques (promotion, etc.)[753]. Ce projet de plan paru en février 1990 fait l'objet d'une consultation publique du Bureau de consultation de Montréal (BCM)[754] organisée au printemps de la même année. A cette occasion, la population et la commission consultative critiquent le parti interventionniste du plan et réclament une protection renforcée du Mont-Royal, en particulier de ses composantes naturelles. Suite à la consultation, la Ville opère des inflexions significatives : la version finale du plan affirme la vocation prioritaire de conservation du Mont-Royal, qui doit guider sa mise en valeur, et limite considérablement les aménagements prévus. Cependant elle n'apparaît pas plus directive dans sa démarche de protection, dans la mesure où elle ne propose pas de règles contraignantes pour les propriétaires en matière d'encadrement du développement.[755].

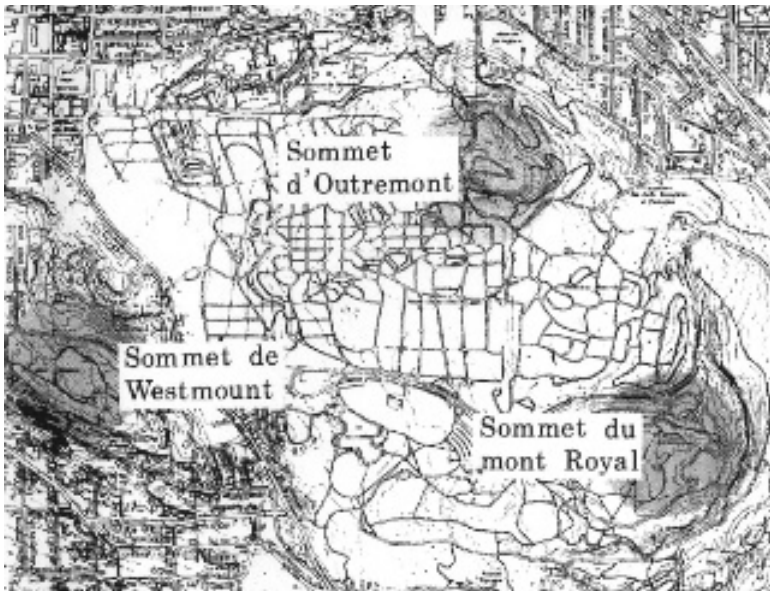
[752] Décarie J., 2002, « Le réseau vert : système sympathique de la ville post-industrielle », in Sénécal, G. et al. (dir.), *Grands projets urbains et requalification*, Québec, Presses de l'université du Québec; Paris, Publications de la Sorbonne, pp201-213.

[753] Voir Ville de Montréal, 1990, *Plan préliminaire de mise en valeur du Mont-Royal*, 121p plus annexes. Pour plus de détails sur le plan préliminaire de mise en valeur du Mont-Royal de 1990, se reporter à l'ANNEXE 16.

[754] Pour plus de détails sur la consultation publique organisée autour du plan préliminaire de mise en valeur du Mont-Royal de 1990, se reporter à l'ANNEXE 17.

[755] Voir Ville de Montréal, 1992*, Plan de mise en valeur du Mont-Royal*, 63p.

Illustration 10 : Plan du concept des trois sommets issu du plan préliminaire du Mont-Royal



Source : Ville de Montréal, 1990, Plan préliminaire de mise en valeur du Mont-Royal, p28.

Des lacunes et revirements qui marquent de leur empreinte le débat des années 2000

Le plan de 1992 prévoit donc d'articuler conservation et mise en valeur du Mont-Royal, à travers une démarche de concertation associant Ville de Montréal, institutions et association les Amis de la Montagne. Pourtant, la dynamique partenariale amorcée à travers le Comité de concertation est rapidement interrompue, laissant place à un mode de planification fragmenté.

A la démarche de concertation se substitue une démarche de planification collaborative bilatérale entre la Ville de Montréal et chaque institution : ainsi, quatre institutions signent un accord de développement avec la Ville de Montréal dans les années 1990-2000. La disparition du Comité de concertation empêche tout travail collectif d'harmonisation entre les programmes de développement des différentes institutions. Dans ce contexte, les années 1990 voient la succession de dossiers d'aménagement conflictuels touchant le territoire du Mont-Royal[756] – y compris sur les territoires d'institutions couvertes par un programme de

[756] On peut citer pour exemple le projet de stationnement étagé de l'université de Montréal (1992) ; les aménagements de mausolées dans le cimetière Notre Dame des Neiges (1995) ; le projet immobilier du Groupe Lépine sur l'ancienne ferme des Sulpiciens (1999), qui densifie la propriété et fragmente le site patrimonial ; le projet immobilier sur l'îlot Trafalgar (2000), finalement abandonné du fait d'une intervention de la ministre de la culture.

développement. Chaque projet controversé fait l'objet d'une mobilisation citoyenne, à laquelle participent systématiquement les associations de protection. L'ensemble de ces interventions produit une évolution notable du territoire du Mont-Royal entre 1992 et les années 2000 : disparition de bâtiments (dont le manoir du *Montreal Hunt Club*), implantation de 16 nouveaux pavillons dans les universités de Montréal et McGill, construction de plusieurs mausolées au sein du cimetière Notre Dame des Neiges, création de gymnases dans les collèges[757]… La mise en œuvre de l'objectif de conservation et la mise en place d'une planification concertée s'avèrent donc extrêmement lacunaires. En outre, seules la moitié des mesures du plan mise en valeur du Mont-Royal de 1992 sont mises en œuvre[758] : plusieurs projets emblématiques qui devaient matérialiser le concept des trois Sommets et améliorer l'accès à la montagne (ex : la réalisation d'un chemin de ceinture) n'ont pas été réalisés dans les délais prévus.

Plusieurs facteurs expliquent ces revirements et ces lacunes : le début des années 1990 est marqué par une crise économique importante et la Ville fait face à des difficultés budgétaires qui compromettent ou reportent la réalisation de plusieurs opérations. En outre, dès le deuxième mandat du Rassemblement des citoyens de Montréal (RCM - 1990-1994) puis à l'arrivée d'une nouvelle équipe aux manettes municipales en 1994, le dossier du Mont-Royal n'est plus priorisé[759]. Or, plusieurs opérations nécessitent la mobilisation de partenaires institutionnels et financiers pour laquelle un portage politique fort s'avère indispensable.

Les suites avortées du plan de 1992 et de la dynamique partenariale amorcée par sa préparation ne sont pas sans conséquences sur le débat engagé dans les années 2000. Les acteurs associatifs témoignent alors d'une attente forte quant à la relance et à la pérennisation d'une démarche de concertation. Ils souhaitent que le développement du Mont-Royal fasse l'objet d'une réflexion partagée et d'un dialogue associant les institutions concernées et les organismes associatifs. Ils témoignent également d'un sentiment de méfiance à l'égard de la planification collaborative bilatérale, celle-ci étant apparue impuissante à protéger efficacement les composantes patrimoniales de la montagne dans les années 1990.

[757] Pour la liste complète : Ville de Montréal, 2006, *Plan de protection et mise en valeur du Mont-Royal. Document d'étape*, p5-6.

[758] Voir le document Ville de Montréal, 2005b, *Plan de mise en valeur du Mont-Royal. Bilan de mise en œuvre 1992 – 2005*, 26p, et ses annexes.

[759] « À la fin du deuxième mandat du RCM, une baisse de l'intérêt politique est notée et le changement de garde politique (élection de 1994) viendra confirmer ce « désintéressement » en soulignant que dorénavant, le dossier du mont Royal sera celui du Parc proprement dit et non plus toute la montagne ». Ville de Montréal, 2005c, « Compte-rendu de rencontre avec les Amis de la montagne », *Annexes du bilan de mise en œuvre du plan de mise en valeur du Mont-Royal 1992 – 2005*, p75.

Ce tour d'horizon des caractéristiques de la politique d'habitat, du SCOT et de la planification du Mont-Royal montre que chaque objet implique un ensemble de contraintes et d'opportunités pour la participation. Elles dessinent à chaque fois un cadre spécifique pour le débat, complété par l'impact des instruments construits par les acteurs.

II. Les instruments : des choix dans l'organisation, les modalités de la discussion et les publics conviés qui impactent le cadre du débat

Dans cette partie, nous présentons le public, l'organisation et les modalités de débat qui caractérisent chaque instrument afin d'observer leur impact sur le cadre du débat. Cet impact se joue sur trois dimensions essentielles : l'approche de l'objet traité et la manière de formuler les problèmes de départ ; la manière de traiter collectivement ces problèmes ; la manière de fabriquer le produit final du débat. Avant d'aborder ces différents points, et de manière à mieux les comprendre, nous proposons de retracer la genèse des différents instruments de participation et leur articulation temporelle avec les politiques traitées. En effet, le degré d'avancement du dossier au moment où il est soumis à participation constitue un élément important du cadre global du débat, situé au point de rencontre entre « objet » et « instrument ». Il détermine largement la « prise »[760] potentielle du débat sur la politique traitée.

Tableau 19 : Rappel des dispositifs étudiés

Niveau de participation	Lyon	Montréal
Dispositifs de concertation	Atelier renouvellement urbain	Table de concertation du Mont-Royal
Dispositifs de débat public	Conseil de développement	Consultation de l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM)

[760] Nous renvoyons ici à la notion employée par J-M. Fourniau, 2011b, « La portée de la participation dans une approche de balistique sociologique », publié dans les Carnets de recherche, http://concertation.hypothses.org/277

1) La genèse des instruments participatifs et leur articulation temporelle avec les politiques traitées

1.1) Genèse des deux instruments de concertation et articulation temporelle avec les politiques

La Table de concertation du Mont-Royal a été mise en place en mars 2005 par la Ville de Montréal, au moment de la publication du décret créant l'Arrondissement Historique et Naturel qui implique, comme nous l'avons vu plus haut, une intervention ministérielle visant à mieux contrôler le développement sur la montagne. Dès la création de l'Arrondissement, le gouvernement envisage la délégation de sa gestion à la Ville de Montréal, sous réserve que la municipalité se dote de règles de protection renforcées pour le Mont-Royal[761]. L'élaboration d'un nouveau plan de protection et mise en valeur vise à répondre à cette nouvelle exigence. La Ville met alors en place la Table de concertation afin de conseiller ses services dans l'élaboration du plan et d'un nouveau cadre de gestion pour la montagne. Son animation et son secrétariat sont confiés au Bureau du Mont-Royal, service de la municipalité centrale créé en 2004. La création de la Table intervient ainsi très en amont, avant même qu'une première ébauche de plan ait été écrite. En cela, la Table de concertation dispose d'une prise potentielle très importante sur le contenu du plan. En parallèle, la Ville de Montréal et le Ministère de la culture injectent 30 M$ pour la gestion de l'Arrondissement historique et naturel sur la période 2005-2011, dans le cadre de l'entente sur le développement culturel de Montréal.

Il faut dire que la mise sur pied d'une instance de concertation du Mont-Royal, qui ressusciterait la dynamique enclenchée en son temps par le Comité de concertation intérimaire, fait partie des attentes du milieu. Elle fait l'objet d'une demande récurrente, exprimée par les acteurs associatifs ou dans des études[762]. Elle a été évoquée à plusieurs reprises avant 2005 : par exemple lors de la consultation publique de la Commission sur les biens culturels du Québec, dont les recommandations pour la protection du Mont-Royal

[761] Le décret instituant l'Arrondissement du Mont-Royal a été précédé d'un avenant au Contrat de ville signé le 17 février 2003, qui définit les conditions d'un futur transfert de gestion de l'Arrondissement du Ministère à la Ville de Montréal. C'est cette dernière qui a exprimé sa volonté de se voir transférer la responsabilité de la gestion du Mont-Royal. L'avenant fait référence à l'impératif d'« harmoniser et bonifier » les instruments d'urbanisme des arrondissements au regard de la conservation du patrimoine, en passant par la préparation du document complémentaire au plan d'urbanisme introduisant « des critères aptes à assurer la protection des attributs naturels, paysagers et patrimoniaux du Mont-Royal ». Par cet avenant, le Ministère de la culture intervient dès 2003 dans la validation des projets sur la montagne. Ville de Montréal, 2003, *Avenant au Contrat de ville, 2003-2007*, p4.

[762] On peut citer, entre autres : Gaudreau M., M-O. Trépanier, J-M. Chouinard, 1993, *Le statut et le mode de gestion du Mont-Royal,* étude réalisée pour le Ministère de la Culture.

incluaient la nécessité d'une « concertation globale » impliquant la mise en place d'une Table permanente[763] ; ou lors du Sommet du Mont-Royal, dont l'un des consensus concernaient la mise en place d'une telle Table[764]. La Table de concertation a donc été mise sur pied en 2005 pour soutenir l'élaboration du nouveau plan du Mont-Royal, dans la foulée de la création de l'Arrondissement historique et naturel, et en réponse à une attente du milieu.

De son côté, l'atelier renouvellement urbain a été mis en place par la Communauté urbaine de Lyon (Grand Lyon) en novembre 2004 pour débattre de la politique de rénovation urbaine déclinée dans l'agglomération lyonnaise à partir de 2004 à la suite des Grands projets de ville (GPV). Sa création a été motivée par la mobilisation évoquée plus haut autour des premiers États Généraux du logement de l'agglomération lyonnaise. Un groupe formé de militants[765] et d'associations investies contre le mal logement convie les acteurs institutionnels, les bailleurs sociaux et des habitants à venir discuter des enjeux de l'habitat dans l'agglomération. Ces États Généraux permettent de dresser un constat partagé relatif à la gravité, à la complexité et aux conséquences de la crise du logement. Ils font également apparaître un sujet de désaccord entre les acteurs : le rôle joué par les opérations de rénovation urbaine dans cette crise[766]. Est-il facteur d'aggravation de la pénurie de logement ou porteur de dynamiques incontournables pour aider à sortir de la crise en restituant de l'attractivité aux quartiers en difficulté ?

C'est pour prolonger le débat sur ce point que le vice-président du Grand Lyon à la politique de la ville propose la création de l'atelier renouvellement urbain dans le cadre de l'élaboration du nouveau Programme Local de l'Habitat (PLH) de l'agglomération (l'atelier s'interrompra d'ailleurs en 2007, suite à l'adoption du PLH). La règle imposée à l'atelier veut que le programme de rénovation soit abordé dans son ensemble, sans traiter de chaque opération spécifique, sinon à titre illustratif. Les militants à l'origine des Etats Généraux répondent favorablement à la constitution de l'atelier : pour préparer leur tactique de participation, ils décident de constituer un Comité de suivi des États Généraux du Logement indépendant des

[763] Il est reconnu à cette Table la responsabilité d'examiner les plans de développement institutionnels, qui devront recevoir son approbation afin qu' « il ne soit plus possible de conclure des ententes bipartites ». Ce parti ambitieux n'a pas été retenu au final pour le fonctionnement de la Table. Voir Commission des biens culturels du Québec, 2002, *Rapport sur l'avenir du Mont-Royal*, partie recommandations, p57.

[764] « Mettre en place avec les partenaires un mécanisme formel et permanent de concertation qui sera inscrit dans la Charte de la Ville de Montréal » - une telle inscription n'aura finalement pas lieu. Ville de Montréal, 2002b, *Consensus adoptés au Sommet de Montréal (juin 2002) sur le sujet du Mont-Royal.*

[765] Parmi lesquels des « élus militants » que nous évoquerons plus en détail plus bas.

[766] Voir Fonda Rhône-Alpes, 2004, *op. cit.,* p69.

pouvoirs publics, que nous présenterons plus bas. Lorsque la concertation commence (novembre 2004), le programme de rénovation urbaine dans l'agglomération est déjà largement défini, et une partie des démolitions déjà effectuée. Dans ce contexte, la prise potentielle de la concertation sur la politique de rénovation urbaine est restreinte, excluant plusieurs choix fondamentaux (où démolir et dans quelle proportion, etc.). L'éventail de revendications des participants et la dynamique du débat sont marqués par cette limite structurelle, comme nous le verrons au chapitre 7.

L'atelier renouvellement urbain a donc été créé d'après l'initiative d'un élu du Grand Lyon, par ailleurs maire d'une commune en rénovation urbaine, suite à une mobilisation locale. Ainsi, les deux instruments de concertation ont pour origine une demande militante[767] ; il en va différemment des débats publics étudiés, dont l'enclenchement est motivé par d'autres facteurs comme nous allons le voir maintenant.

1.2) Genèse des débats publics et articulation temporelle avec les politiques

L'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) a été saisi en janvier 2008 du plan préliminaire de protection et mise en valeur du Mont-Royal, préparé par les services municipaux avec l'appui de la Table de concertation, ainsi que sur les modifications au Document complémentaire du Plan d'urbanisme[768] entrainées par ce plan préliminaire. La mobilisation de l'OCPM a été décidée par le Comité exécutif de la Ville. Il faut dire qu'en raison des règles de la consultation publique à Montréal, la plupart des dossiers relatifs à la montagne sont soumis à l'Office.

[767] A Montréal le rôle des associations dans la création de la Table est moins direct, mais apparaît tout aussi important, dans la mesure où les groupes locaux réclament depuis plusieurs décennies l'instauration d'un dialogue pérenne avec les autorités publiques sur la gestion du Mont-Royal

[768] Dans le contexte de la répartition des compétences en urbanisme à Montréal, où la Ville centre a la responsabilité de la planification urbaine et les arrondissements celle de la réglementation d'urbanisme, le Document complémentaire est là pour mettre en cohérence les réglementations d'arrondissement avec les principes du plan d'urbanisme : il comprend les balises minimales que doivent traduire localement les réglementations d'arrondissement.

L'Office a tenu une séance d'information générale, cinq ateliers thématiques d'information, puis reçu 32 mémoires sur le plan du Mont-Royal. La consultation s'est déroulée d'avril à mai 2008, et le rapport a été rendu public fin juillet 2008. Sa mobilisation suit donc tout juste le travail conduit à la Table de concertation du Mont-Royal, qui s'est achevé en janvier 2008. Comme nous allons le voir plus bas, cette succession des scènes a entraîne un double phénomène de transfert et de recomposition d'acteurs au sein du processus participatif. La consultation publique de l'OCPM intervenant après l'élaboration du plan préliminaire du Mont-Royal et surtout après un processus de concertation long de trois ans lors duquel des consensus ont été laborieusement façonnés, elle n'apparaît pas en mesure d'avoir un impact important sur le plan. Sa prise potentielle est réduite et non susceptible d'affecter l'économie générale du document.

Le contexte du lancement de la consultation publique relative au Mont-Royal doit être évoqué. Le printemps 2008 est marqué, en effet, par une controverse concernant les modalités de la participation citoyenne à Montréal : en effet, si l'OCPM du fait de ses attributions[769] apparaît comme l'outil privilégié pour l'analyse des grands projets d'urbanisme, l'épisode du projet Griffintown montre que des dossiers majeurs peuvent lui échapper pour faire l'objet d'une assemblée publique nettement moins ambitieuse[770]. En réaction, plusieurs voix s'élèvent pour que le jeu des règles de consultation publique à Montréal soit modifié et le rôle de l'OCPM renforcé[771]. Dans ce contexte, la consultation relative au Mont-Royal apparaît à l'Office comme l'occasion de démontrer la qualité et l'efficacité de son action. C'est ainsi qu'il va enrichir sa procédure classique de plusieurs outils complémentaires, comme nous le verrons plus bas.

[769] Elles sont présentées plus bas (p300).

[770] Le débat autour de ce projet majeur a été circonscrit à une assemblée publique organisée par l'Arrondissement du Sud Ouest, marquée « par plusieurs faiblesses au regard de la culture et de la pratique de la consultation publique à Montréal ». Gariépy, Gauthier, 2011, *op. cit.*

[771] Il le sera effectivement à travers une modification à la Charte de la Ville qui prévoit que les programmes particuliers d'urbanisme, qui encadrent généralement de grands projets, puissent être initiés par la Ville centre et confiés à l'OCPM (projet de loi 22).

En ce qui concerne Lyon, le Conseil de développement refondé a été saisi par le SEPAL, dès ses premiers mois de fonctionnement, sur l'élaboration du SCOT[772], à travers la mise en place d'un chantier prolongé s'étalant de 2006 à aujourd'hui. Sa contribution globale a inclus une contribution sur le PADD (en 2007), deux contributions thématiques sur les loisirs sportifs et la culture (en 2008 et en 2009), une note de travail sur le vieillissement[773] ainsi qu'une contribution sur le DOG (en 2009). A cela s'ajoutent les travaux récents sur l'appropriation citoyenne de la densité (en 2010 et en 2011), qui se sont inscrits dans la phase de mise en œuvre du Schéma. Le Conseil a sollicité lui-même cette contribution plurielle de long terme. L'aspect « cumulatif » de la saisine SCOT est intéressant : il induit une articulation régulière entre les processus de débat et d'élaboration du SCOT, favorisant a priori la capacité d'impact du premier sur le second. Nous examinerons plus en détail les implications de cette saisine « cumulative » au chapitre 7.

Le Conseil de développement a en outre traité des questions d'habitat. Il devait initialement être consulté sur le PLH en révision[774], mais les calendriers d'avancement de cette démarche et de mise en route du Conseil se sont avérés incompatibles[775]. Suite à cette occasion manquée, les associations membres du Conseil ont souhaité se saisir en 2007 des enjeux liés à la crise du logement dans l'agglomération, dans le cadre de la commission « Solidarité et Cohésion sociale ». Le Conseil a produit une contribution en la matière, sous la forme d'une « alerte » parue en janvier 2008. Ce débat intervenant après l'adoption du PLH, il s'agit alors d'interpeller les élus et les acteurs locaux prenant part à l'animation de cette démarche sur la gravité de la crise.

Les débats publics étudiés se développent donc au sein d'instruments de participation déjà existants, du fait de l'initiative d'élus locaux. Dans le cas du plan du Mont-Royal, la mobilisation de l'OCPM fait figure de passage obligé du fait de l'historique du dossier (passage du plan du Mont-Royal devant le BCM en 1990) et du traitement récurrent de

[772] Il a été saisi à côté d'autres outils (réunions publiques, registre de concertation, etc.), dans le cadre de la concertation préalable, procédure rendue obligatoire pour les SCOT par la Loi SRU.
[773] Élaborée par un membre, elle a été présentée au groupe SCOT mais n'a pas fait l'objet d'un travail ni d'une validation collectifs.
[774] Grand Lyon, 2006a, *Délibération relative au projet de refondation du Conseil de développement*, 1er mars.
[775] Le PLH ayant été adopté en janvier 2007, il aurait fallu le soumettre au Conseil entre septembre et décembre 2006, ce qui ne laissait pas le temps à un Conseil à peine installé de s'approprier un objet aussi technique. Le temps du débat et de la production aurait probablement nécessité de dépasser l'échéance de l'adoption du PLH, hypothèse inenvisageable pour les organisateurs qui visent alors à redonner de la crédibilité au Conseil de développement.

dossiers relatifs à la montagne par l'Office. En ce qui concerne le passage du SCOT au Conseil de développement, il s'explique par l'intérêt réciproque qu'y trouvent le SEPAL et le Conseil. La saisine du SCOT, objet métropolitain à portée réglementaire, donne de la crédibilité au Conseil au moment de sa refondation, tout en permettant au SEPAL de mettre en avant le fait d'avoir concerté la « société civile » à travers lui. En ce qui concerne le traitement de la thématique habitat, il relève d'une logique différente puisqu'il a été motivé par les participants eux-mêmes. On retrouve là la capacité de mobilisation et d'interpellation du milieu associatif du logement, déjà évoquée pour la création de l'atelier renouvellement urbain.

La genèse des instruments de participation évoquée ici n'est pas sans conséquence sur leur composition et la place qu'y occupent les associations, comme nous allons le voir maintenant.

2) Les publics construits par les instruments : impact sur l'approche de l'objet traité

Chaque débat induit un public spécifique, invité ou intéressé à la discussion. Nous nous intéressons dans cette partie aux publics construits à travers les différents instruments de participation. La fabrication du public n'est pas sans effet : elle influe sur l'approche de l'objet traité, comme nous allons le voir maintenant ; également sur la manière de débattre et de produire *in fine* un résultat, comme nous le verrons dans la partie suivante.

2.1) Deux scènes de concertation relativement fermées, focalisées sur une controverse principale

Le public « ciblé » au sein des instances de concertation : deux coalitions associatives au cœur du débat

A la Table comme à l'atelier, on a affaire à un public « ciblé » - c'est-à-dire invité à débattre par l'autorité publique, qui définit elle-même les contours du public participant[776] ; sur les deux scènes une coalition porteuse de préoccupations spécifiques se distingue.

La Table de concertation du Mont-Royal comprend 40 participants, dont la moitié sont membres de plein droit et l'autre moitié simples observateurs[777]. Elle est présidée par Claude Corbo, ancien recteur d'Université, désigné par le Comité exécutif de la Ville de Montréal sur proposition du Bureau du Mont-Royal. Ce président a été retenu pour ses qualités (intégrité, capacité de synthèse) et en particulier pour son expérience et le respect qu'il a acquis au sein de la communauté montréalaise. Le choix d'une figure locale pour la présidence de la Table, qui diffère par exemple de la présidence de la Table de concertation du Vieux Montréal assurée généralement par des professionnels de l'animation[778], relève d'une volonté d'asseoir dès le départ la crédibilité de cette instance. Le secrétariat de la Table est assuré par le Bureau du Mont-Royal et en particulier son responsable, Gilles Rioux. Celui-ci est un ancien conseiller politique ; il a en outre été chargé d'élaborer la première politique de consultation publique de la Ville de Montréal sous le mandat de J. Doré, à la fin des années 1980[779].

Les trois paliers de gouvernement impliqués dans la gestion du Mont-Royal participent aux débats (8 membres au total) : les quatre arrondissements et les deux Villes sont représentés au moins par un élu et un fonctionnaire en tant que membres de plein droit ; le Ministère participe à titre d'observateur. En ce qui concerne le milieu institutionnel, dont la participation à la Table est illustrée par le tableau 20 ci-dessous, sur les quatorze institutions établies au

[776] L'expression est empruntée à Louvet N., 2005, *Les conditions de la concertation productive dans l'action locale : Le cas des PDU*, thèse de doctorat, Marne La Vallée, LATTS.
[777] Voir la liste complète des membres à l'ANNEXE 18.
[778] Voir Krim N., 2010, *Tables de concertation et préservation du patrimoine : solution porteuse ou chimère ? Deux cas d'étude : le Vieux-Montréal et le mont Royal*, Mémoire de maîtrise, Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal.
[779] Entretien avec le responsable du Bureau du Mont-Royal, septembre 2008.

sein du périmètre de l'Arrondissement historique et naturel, huit participent en tant que membres de plein droit, dont quatre sont dotées d'un plan directeur. Certaines institutions sont dotées d'une mission de représentation des organismes exerçant dans le même champ d'activités[780]. Comme le montre le tableau ci-dessous, on compte parmi les institutions membres de plein droit celles dont les surfaces sont les plus importantes ; qui disposent généralement d'un plan de développement ; et/ou qui posent les enjeux majeurs au regard des pressions de développement sur le Mont-Royal (universités, hôpitaux, cimetières).

Tableau 20 : Les institutions membres de la Table du Mont-Royal

Institution (classée par ordre d'importance du territoire couvert)	**Programme de développement**	**Membre de la Table**
Cimetière Notre-Dame-des-Neiges		
Cimetière Mont-Royal		
Université de Montréal*		
Université McGill		
Oratoire Saint-Joseph		
CUSM (hôpital Royal Victoria et hôpital général)		
Collège J. de Brébeuf		Observateur
Collège Notre-Dame		
Les Prêtres de Saint-Sulpice		
Les hospitalières de Saint-Joseph		
CHUM (hôpital Hôtel-Dieu)		
Défense nationale		Observateur

*Y compris les écoles HEC et Polytechnique. En grisé : membres de plein droit.

Le Bureau du Mont-Royal vise la mobilisation de personnes en position d'autorité au sein des institutions (vice-recteur d'université, directeur général d'établissement hospitalier, etc.) afin de faciliter la discussion et l'adoption de consensus à la Table. Pour cela, il attend la parution du Décret et l'assurance de la participation de la ministre de la culture comme du Maire de Montréal pour convoquer la première réunion de la Table, dans le but de lui conférer dès le départ crédibilité et autorité[781].

[780] L'Université de Montréal (UdeM) représente l'École Polytechnique et l'École des Hautes Études Commerciales dans les premiers temps de la Table – écoles statutairement autonomes mais incluses dans le plan directeur de l'UdeM. De même, il est reconnu aux Prêtres de Saint-Sulpice un rôle représentatif, par rapport aux autres congrégations religieuses possédant des biens dans l'Arrondissement.

[781] C'est ce qui explique que la 1ère réunion n'ait eu lieu qu'en mars 2005, alors que le Comité exécutif de la Ville a décidé de la création de la Table en septembre 2004.

Face aux institutions membres, on compte 8 membres associatifs à la Table du Mont-Royal (voir le tableau 21 ci-dessous). Parmi eux, une coalition se distingue, formée des Amis de la montagne, d'Héritage Montréal et du CRE Montréal[782]. Nous avons souligné au chapitre 3 les interrelations fortes existant, historiquement, entre ces organismes. Ils portent un argumentaire commun, axé sur le renforcement des règles de protection, de la transparence des décisions et de la participation aux choix concernant la montagne. Les trois groupes se concertent avant d'intervenir à la Table et y soumettent à la fois des productions collectives et individuelles. Ce travail de coalition ne doit pas faire oublier la spécificité de leurs positionnements, axés sur des priorités différentes.

Tableau 21 : Les associations membres de la Table du Mont-Royal

Nom de l'association	Objet
Amis de la montagne	Défend la protection du Mont-Royal en général. Porte une attention spéciale au cadre de gouvernance.
Héritage Montréal	Défend la protection du patrimoine bâti et historique de la montagne.
CRE Montréal	Défend la protection du patrimoine naturel de la montagne, en particulier les 14 boisés situés hors parcs. Milite pour une accessibilité accrue de la montagne aux modes doux.
Eco musée de l'au-delà	Milite pour des pratiques funéraires respectueuses de l'environnement et s'oppose aux constructions de vastes mausolées dans les cimetières.
Société du parc Jeanne Mance	Comité de citoyens regroupés autour du parc du même nom, situé au pied du Mont-Royal (flanc est).
Chambre de commerce du Montréal métropolitain	Association représentant les milieux d'affaires montréalais.

[782] L'Eco-musée s'est également joint à cette coalition.

L'organisme les Amis de la montagne adopte une position assez généraliste quant aux enjeux de protection. Si son discours penche souvent en faveur de la protection du patrimoine bâti, c'est pour rééquilibrer un débat jugé trop axé sur les espaces verts. Par ailleurs, le groupe porte une attention particulière au cadre de gouvernance, à la répartition des rôles entre les acteurs. L'association souhaite depuis ses origines développer un partenariat poussé avec les autorités, visant à terme une cogestion du Mont-Royal. De son côté, Héritage Montréal a pour priorité, dans le débat qui nous occupe, la défense et la valorisation du patrimoine bâti et historique de la montagne. Pour le groupe, c'est ce patrimoine - et non le patrimoine naturel - qui fait toute la spécificité du Mont-Royal. Ces deux associations définissent la montagne comme un paysage, mettant ainsi en avant sa dimension culturelle. Le Conseil régional de l'environnement priorise lui la défense du patrimoine naturel et plus précisément des boisés de la montagne. Au-delà de leur intérêt écologique, c'est à ses yeux la présence de ces boisés au centre de la ville qui justifie leur protection. Le CRE met également l'accent sur l'amélioration de l'accessibilité de la montagne en transports collectifs et modes doux, comme sur la nécessité d'y réduire la place de l'automobile. Les trois principales associations, tout en s'accordant sur plusieurs revendications essentielles, ont donc des opinions contrastées quant aux *objets* prioritaires de la protection.

Le public de la Table, qui mêle représentants des milieux municipal, institutionnel et associatif, comprend donc en son sein une coalition associative qui occupe une place essentielle dans le débat, phénomène que l'on retrouve à l'atelier renouvellement urbain.

L'atelier regroupe une trentaine de participants, dont trois élus de la Communauté urbaine (les vice présidents à l'habitat, à la politique de la ville et à la relation avec les citoyens), le sous préfet à l'égalité des chances et un ensemble de techniciens du Grand Lyon, du Conseil Général et de la Direction départementale de l'équipement[783]. Des associations de bailleurs sont également présentes[784]. Du fait du choix d'aborder à l'atelier le programme de rénovation dans son ensemble, sans traiter de chaque opération spécifique, on n'y retrouve pas de représentants des communes porteuses de projet, et très peu de bailleurs individuels[785]. Certains participants regrettent d'ailleurs le fait que les bailleurs aient participé à l'atelier essentiellement à travers des représentants associatifs qui ne pouvaient s'engager, au cours du

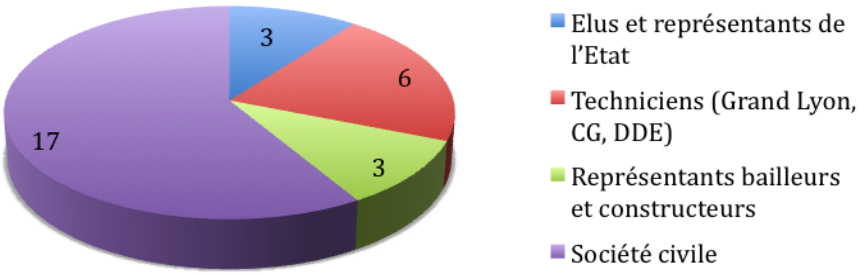
[783] Voir la liste complète des membres à l'ANNEXE 19.

[784] Les bailleurs sont représentés à l'atelier par plusieurs associations : associations régionale et départementale des bailleurs sociaux (ARRA HLM et ABC HLM), ainsi que la Fédération nationale des promoteurs constructeurs.

[785] Seuls trois bailleurs participent ponctuellement, à titre individuel. L'OPAC du Rhône participe à trois reprises ; l'OPAC du Grand Lyon et Axiade participent une fois chacun.

débat, sur les politiques des organismes bailleurs[786]. Le secteur associatif et militant constitue une composante importante de l'atelier puisqu'il représente, selon les réunions, entre la moitié et les deux tiers des effectifs présents, comme l'illustre le graphique ci-dessous[787]. Différents types d'associations participent à l'atelier : des organismes défendant l'accès au logement pour tous, des associations de locataires, des groupes d'habitants. Là encore, une coalition associative se distingue : il s'agit du Comité de suivi des Etats généraux du logement.

Illustration 11 : Répartition indicative de la participation des catégories de membres à l'atelier renouvellement urbain (en nombres absolus)



NB : Ce graphique porte sur la moyenne de la participation des 4 catégories d'acteurs à 8 réunions de l'atelier, pour un total de 29 participants environ.

Le Comité, constitué suite à l'organisation des 1ers États généraux du logement, définit une tactique de participation à l'atelier renouvellement urbain, composée de revendications et de méthodes d'intervention réfléchies collectivement. Il comprend une petite dizaine de membres actifs, répartis comme suit :

[786] Barthez J-C., N. Bérut, 2008, « Implication de la société civile dans la politique de l'habitat », *La tribune Fonda*, n°90, p12.

[787] Analyse basée sur la participation à 8 réunions de l'atelier tenues entre novembre 2004 et juillet 2006, d'après les comptes-rendus de réunions. Les chiffres de cette participation sont présentés à l'ANNEXE 20.

Tableau 22 : Les membres du Comité de suivi des États Généraux du Logement

Catégories de membres	Organismes représentés
Représentants associatifs	- ALPIL (salarié) - Fonda Rhône Alpes (administrateur). Ancien salarié du GSU et ancien chef de projet politique de la ville à Bron Teraillon. - Comité habitat de la Fondation de France (membre)
Militants politiques	- Militants de la Mouvance GAEC (Gauche Alternative Ecologique et Citoyenne) - Militant des Alternatifs
« Élus militants »	- Adjoint aux travaux publics de Bron (Bron renouveau socialiste), salarié du Certu. - Adjoint aux affaires sociales et adjointe chargée du logement du 8e arrondissement (Verts, GAEC) - Vice-présidente du Grand Lyon chargée de l'écologie urbaine (Verts)
Associations de locataires et groupes d'habitants	- Confédération nationale du logement (CNL) – section de Vaulx-en-Velin, - Groupe de Travail Interquartiers (GTI) la Duchère
Autre	Représentant du Conseil de développement, ancien professionnel du logement et ancien président du foyer Notre Dame des sans-abris

N.B. : les membres les plus actifs, les plus impliqués dans le fonctionnement quotidien du Comité, sont soulignés dans le tableau.

On relève une affiliation politique de plusieurs membres à des partis de gauche et d'extrême gauche, ainsi que la présence de plusieurs élus et anciens techniciens susceptibles d'apporter au groupe leurs ressources politiques et leurs réseaux. Le caractère militant et politisé de ce comité le distingue des autres formes de coordination associative dans l'agglomération. On ne compte aucune association caritative parmi ses membres actifs. Le Comité est lié par une préoccupation partagée des membres vis-à-vis de la crise du logement, des conséquences du recours aux démolitions sur cette crise, et d'une volonté d'infléchir les politiques locales du logement. Une tentative d'intégrer plus largement des groupes d'habitants locaux, notamment le Groupe du mardi de Vénissieux, est constamment conduite par le Comité, mais se heurte à des difficultés, comme nous le verrons au chapitre 7.

Les deux instances de concertation traitées mobilisent donc un noyau de participants moteurs

(le Comité de suivi des États Généraux du Logement à l'atelier renouvellement urbain, les trois associations de protection à la Table de concertation du Mont-Royal). Dans les deux cas on reste dans des arènes pluralistes mais relativement fermées et spécialisées, essentiellement ouvertes aux militants qui ont motivé l'engagement du débat. Ce choix de composition cristallise le débat autour d'une controverse centrale (les impacts de la rénovation à Lyon, la protection des patrimoines du Mont-Royal) et rend difficile l'émergence d'autres enjeux. Nous présentons ici ces controverses dans leurs grandes lignes.

La prégnance d'une controverse principale au sein de chaque instance de concertation.

La Table du Mont-Royal réunit un panel d'intérêts contrastés, qui doivent travailler ensemble à l'élaboration d'un plan de protection et mise en valeur. La Ville, d'abord, doit arbitrer entre deux options – protection et développement, ou du moins tenter de les articuler. Le Mont-Royal constitue une ressource importante, si l'on considère le revenu des taxes généré par les nouveaux projets immobiliers[788]. Parallèlement, plusieurs propriétaires institutionnels souhaitent revendre une partie de leur patrimoine ou densifier leur propriété. Les programmes validés par la Ville dans les années 1990 ménagent à certains une marge de développement qu'ils ne souhaitent pas voir remise en cause à la Table de concertation. Face à eux, les associations de protection du patrimoine mènent une lutte commune en faveur de la limitation du développement sur le Mont-Royal, tout en défendant chacune des priorités spécifiques. Dans ce contexte, la controverse se cristallise autour du cadre de gestion à définir pour améliorer la protection de la montagne : doit-il rester souple ou contenir des critères fermes destinés à limiter l'emprise des nouveaux développements ? Doit-il comprendre des règles de protection arrêtées ou au contraire ménager une marge importante à la négociation ? L'enjeu du débat à la Table de concertation concerne la définition de réponses partagées à ces questions. D'autres problématiques y sont également traitées (telles que la gouvernance et l'accessibilité), mais dans une proportion bien moindre.

A l'atelier renouvellement urbain, le débat se noue essentiellement autour de la question des impacts de la rénovation urbaine sur la situation du logement dans l'agglomération d'une part, sur les habitants des quartiers d'autre part. Pour le Comité de suivi des États généraux, les

[788] Comme nous l'avons vu au chapitre 3, les taxes locales représentent une part majeure des revenus de la municipalité. Ce contexte explique que la Ville privilégie un « urbanisme de développement » créateur de richesse foncière sur les espaces libres. Voir Beaudet G., J. Décarie, 1999, « Le Mont-Royal livré en pâture », *Le Devoir*.

démolitions provoquent une aggravation de la crise du logement en entraînant la disparition d'une offre très sociale qui n'est pas reconstituée à plein. Elles perturbent également le parcours de vie d'habitants qui ont leurs réseaux sociaux et familiaux dans le quartier où ils résident. Face au Comité, les acteurs institutionnels et les représentants de bailleurs sociaux, engagés dans un processus de rénovation urbaine déjà largement entamé comme on l'a vu, font valoir la globalité du programme de rénovation dans l'agglomération, qui comprend de nombreux volets et contribue à l'effort de rééquilibrage de l'implantation du logement social tout en améliorant le cadre de vie des habitants.

Nous allons maintenant nous pencher, symétriquement, sur la composition des deux instances de débat public étudiées : le Conseil de développement du Grand Lyon et la consultation organisée par l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) sur le plan du Mont-Royal.

2.1) Des scènes de débat public plus diversifiées, qui impliquent différentes approches de l'objet traité

Sur les deux scènes de débat public, on a affaire à un public « révélé », c'est-à-dire qui manifeste lui-même son intérêt pour le débat[789] : au sein de l'ensemble de la population montréalaise pour l'OCPM, au sein des membres du Conseil de développement pour Lyon. Dans les deux cas, ce public est plus diversifié que le public « ciblé » en concertation, ce qui entraine logiquement une diversité des thèmes et des approches.

Un public diversifié constitué lors de la consultation publique sur le plan du Mont-Royal

Comme nous l'avons rapidement évoqué au chapitre 4, l'OCPM est chargé d'organiser les procédures de consultation publique autour d'un ensemble de projets intéressant l'aménagement urbain ou les politiques de la Ville de Montréal[790]. Il s'agit d'une autorité

[789] L'expression est là encore empruntée à Louvet N., 2005, *op. cit.*

[790] L'Office est saisi sur toute révision au plan d'urbanisme ; également sur tout dossier que l'exécutif ou le Conseil municipal souhaite lui confier ; enfin, sur les projets stratégiques et sensibles relevant de l'article 89 de la Charte municipale. Par l'intermédiaire de cet article, la Ville centrale a la possibilité d'autoriser un projet même s'il s'inscrit en contradiction avec le règlement de l'arrondissement concerné.

administrative indépendante[791] et inscrite à la Charte de la Ville[792] (donc pérenne). L'Office se caractérise par la qualité et le caractère systématique de la procédure de débat qu'il met en œuvre : transparence de l'information, division de la consultation en une période d'information des citoyens et une période d'audiences séparées d'un délai intermédiaire significatif… Ces mesures d'organisation, renvoyant aux « règles de l'art » inspirées du modèle du BAPE (bureau d'audiences publiques en environnement), sont à la base de la crédibilité de la procédure consultative[793].

Lors des deux phases d'information et d'audition, la consultation fonctionne sur la base d'une participation libre du public : tout un chacun (citoyen individuel, association, organisme public ou privé, etc.) peut assister aux séances ou y prendre la parole, par simple inscription sur un registre en début de séance. De ce fait, la configuration du public aux audiences de l'OCPM n'est jamais stable mais varie d'une consultation à l'autre, et même d'une séance à l'autre au sein d'une même consultation. En ce qui concerne le débat relatif au plan du Mont-Royal, nous avons étudié le public s'étant exprimé aux différentes étapes de la consultation : soit que les participants aient posé une question aux séances d'information, soit qu'ils aient présenté un mémoire ou un exposé oral[794].

D'après notre analyse, le public se recompose largement entre la concertation conduite à la Table du Mont-Royal autour du plan préliminaire (de 2005 à janvier 2008) et la consultation publique à l'OCPM portant sur ce même plan (printemps 2008). Lors de la consultation, de nouveaux individus et organismes « s'invitent » dans le débat. Ils ne sont pas porteurs des mêmes préoccupations que les membres de la Table, du moins en introduisent-il de nouvelles dans la discussion. Le graphique ci-dessous présente la répartition des 53 organismes et individus ayant pris part à la consultation publique[795], toutes étapes confondues.

---

[791] L'office est un organisme indépendant (libre de déterminer lui-même ses règles et modalités de fonctionnement, ses membres ne sont ni des élus ni des employés municipaux) mais dont le fonctionnement général dépend des autorités municipales et est contrôlé par lui : le budget est affecté par la Ville qui contrôle l'exercice financier de l'office, le Conseil de Ville nomme le président et les commissaires, les autorités municipales déterminent les mandats précis de l'office…

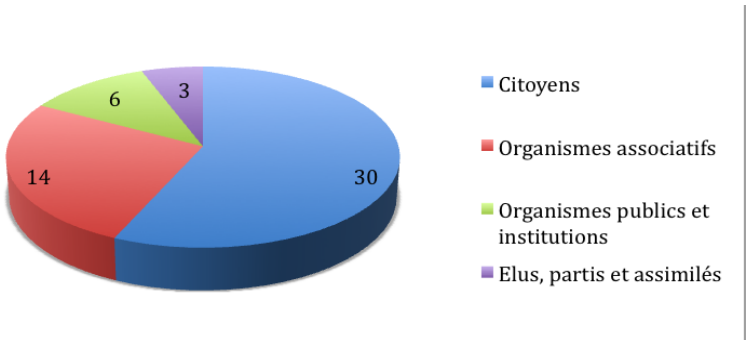
[792] La Charte de la Ville de Montréal est le document réglementaire régissant le fonctionnement des instances de la Ville. Il est défini par l'Assemblée nationale du Québec – la compétence en affaires municipales étant détenue, au Canada, par les autorités provinciales.

[793] Gariépy M., 2002, *op. cit.* Pour une comparaison terme à terme des dispositifs du BAPE, du BCM et de l'OCPM, voir le tableau présenté à l'ANNEXE 21.

[794] La consultation a compris 6 séances d'information dont 5 ateliers thématiques (16 participants ayant pris la parole) et 3 séances d'audition des mémoires (36 auditions dont 32 présentations de mémoires préalablement déposés à la commission).

[795] Ce total est sans double compte : lorsque plusieurs participants représentant le même organisme se sont exprimés, ils n'ont été comptabilisés qu'une fois.

Illustration 12 : Les catégories de participants à la consultation publique de l'OCPM relative au plan du Mont-Royal (en nombres absolus).



Source : Fichiers des participants s'étant exprimés lors de la consultation de l'OCPM (séances d'information et de dépôt de mémoires).

Parmi les 14 membres permanents de la Table de concertation du Mont-Royal issus de la société civile (institutions et associations), huit seulement participent à la consultation publique de l'OCPM. On retrouve parmi eux les quatre associations les plus actives à la Table, à savoir les Amis de la montagne, Héritage Montréal, le Conseil régional de l'environnement et l'Eco-musée de l'au-delà. Ces associations se mobilisent lors de la consultation pour y exprimer leur insatisfaction à l'égard du plan et des résultats de la concertation, comme nous le verrons au chapitre 6. A leur côté, cinq institutions prennent part au débat : le cimetière Notre Dame des neiges, les Prêtres de Saint-Sulpice, l'Université de Montréal, l'Université McGill et l'école Polytechnique, membre observateur de la Table de concertation. La majorité de ces institutions sont couvertes par un plan directeur dont elles viennent défendre les acquis en consultation publique.

A côté de ces participants, de nouveaux acteurs apparaissent comme l'illustre le tableau ci-dessous. On compte un nombre important d'associations de sports et loisirs, ainsi que des groupes de défense et valorisation du patrimoine ou de l'histoire locale. Les autres groupes se caractérisent par leur spécialisation professionnelle ou par la défense d'intérêts catégoriels. Enfin, deux partis politiques d'opposition ont participé à la consultation : Projet Montréal, connu pour son intérêt pour le développement du transport en commun à Montréal et en particulier du tramway, et le parti de l'éléphant blanc, mariant humour et critique de l'administration municipale. Aux côtés de ces organismes, 30 citoyens individuels se sont exprimés pendant le débat. Il s'agit soit de membres associatifs ayant choisi de s'exprimer en

leur propre nom, soit d'experts, d'habitants ou d'usagers de l'Arrondissement historique et naturel du Mont-Royal.

Tableau 23 : Les organismes ayant pris part à la consultation relative au plan du Mont-Royal

Catégorie	Sous catégorie	Participants
Organismes publics et institutions	Institutions	- Cimetière Notre Dame des neiges - Prêtres de Saint-Sulpice - Université de Montréal - Ecole Polytechnique - Université McGill
	Autre	Institut de recherche en biologie végétale
Organismes associatifs	Associations de protection d'envergure métropolitaine	- Amis de la montagne - Héritage Montréal - CRE Montréal - Eco musée de l'au-delà
	Associations de sports et loisirs	- Fédération québécoise de la marche - Club de marche dynamique - Sportivac - Association pour le Développement des Sentiers de Vélo de Montagne du Québec (ADSVMQ) - Vélo Québec
	Groupes de défense et valorisation du patrimoine ou de l'histoire locale	- Comité pour la protection du patrimoine de l'île des Sœurs - National Association for Olmsted Parks, - Fédération des sociétés d'histoire du Québec
	Groupes de professionnels	Association des architectes paysagistes du Québec
	Groupes de défense d'intérêts catégoriels	Fédération des étudiants du campus de l'Université de Montréal
Elus, partis et assimilés	Partis politiques	Projet Montréal Parti de l'éléphant blanc
	Arrondissement	Arrondissement du Plateau Mont-Royal *(présentation du bilan de la concertation relative au réaménagement de l'échangeur Parc Pins).*

Par rapport à la concertation, la consultation publique entraîne donc un élargissement important du public, qui ne sera pas sans conséquence sur les termes du débat, comme nous le verrons au chapitre 6 : les nouveaux participants provoquent à la fois un renouvellement et une nouvelle hiérarchisation des thèmes du débat.

Le Conseil de développement : un « collectif métropolitain » représentant encore inégalement la diversité de la société civile organisée

En ce qui concerne le Conseil de développement, la logique de constitution du public est différente de celle de l'OCPM. En effet le Conseil se caractérise, depuis la refondation de 2006, par une composition fixe. A la suite des dysfonctionnements du premier Conseil, la refondation a été axée sur la recherche d'une représentativité de la diversité de la société locale. Les 260 membres ont ainsi été regroupés en six collèges, représentés sur le graphique 13 ci-dessous. La composition du Conseil combine plusieurs figures idéal typiques généralement convoquées dans les instances participatives[796] : il s'agit à la fois de mobiliser différents secteurs sociaux, des citoyens organisés et des citoyens individuels.

Pour trois collèges (acteurs économiques et socioprofessionnels, organismes publics, vie associative), les membres représentent un organisme, public ou privé. Leur participation revêt donc une portée collective que l'on retrouve également dans le collège de la représentation territoriale : ses membres sont affiliés à un territoire parmi dix-huit secteurs géographiques (les neuf arrondissements de la ville de Lyon et les neuf périmètres des conférences des maires[797]). Ils appartiennent à un comité d'intérêt local[798] ou sont membres d'un conseil de quartier. La constitution de l'ensemble de ces collèges à portée collective a relevé d'une sélection opérée par les organisateurs du Conseil.

Les collèges des citoyens et des personnalités qualifiées se distinguent quant à eux par leur caractère strictement individuel. Les personnalités, choisies pour leur expérience et leur prestige, ont été retenues par l'exécutif sur proposition du président du Conseil. Les citoyens ont été choisis après un appel à participation, à partir de leur lettre de motivation et par tirage au sort[799]. Des membres associés peuvent en outre participer ponctuellement aux réunions du Conseil.

---

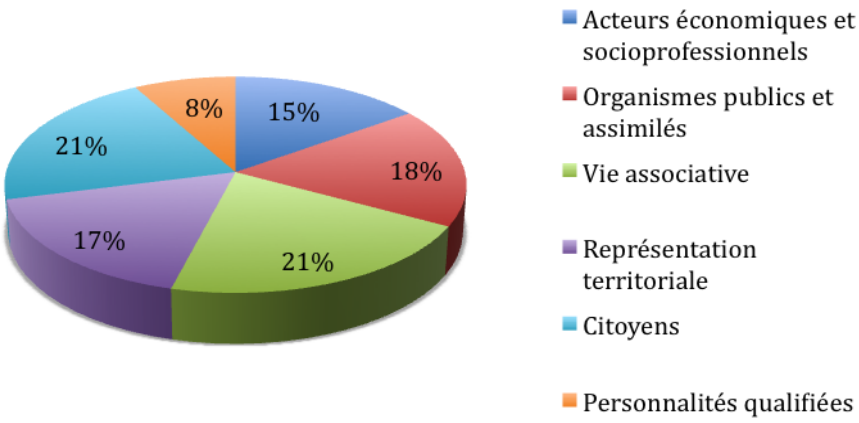
[796] Bacqué M-H., H. Rey, Y. Sintomer., 2005, « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », in Bacqué M-H. et al. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, Éditions la Découverte.

[797] Les Conférences des maires sont des instances de débat créées en 2002 à partir des bassins de vie de l'agglomération pour favoriser le dialogue entre l'exécutif du Grand Lyon et les élus locaux.

[798] Les comités d'intérêt locaux sont des associations organisées à l'échelle des quartiers, portant différentes revendications liées au cadre de vie (voir leur présentation au chapitre 3).

[799] Un ajustement de la composition de ce collège a été opéré à partir de plusieurs critères : ne pas dépasser le seuil du tiers des membres du premier Conseil de développement, d'une part ; favoriser la diversité des profils à partir des quotas de l'âge, du sexe et de l'origine, d'autre part (entretien avec la secrétaire générale du Conseil de développement, mars 2006).

Illustration 13 : Part des différents collèges dans la composition globale du Conseil de développement (2006-2010)



Source : Fichier des membres du Conseil de développement (2007).

Notre analyse de la participation effective des membres aux réunions du Conseil montre que les différents collèges sont inégalement mobilisés : les collèges citoyens, vie associative et représentation territoriale participent largement aux groupes de travail et aux plénières, tandis que les collèges organismes publics, acteurs économiques et personnalités qualifiées, sont nettement moins mobilisés[800]. On voit donc qu'en dépit des efforts conduits par les organisateurs du Conseil à travers la refondation pour le rendre plus représentatif de la société civile organisée, cet objectif demeure une gageure.

Sur un plan plus qualitatif, on peut brosser un portrait global de la composition du Conseil de développement : d'abord, elle réunit un grand nombre d'institutions locales, d'organismes bien établis. Pour exemple, les 4/5 des membres associatifs ont été retenus au vu de leur qualité d'acteur « incontournable pour un débat d'agglomération » (Habitat et humanisme, Secours populaire, Fédération Rhône-Alpes pour la protection de la nature…) du fait de leur capacité à servir de relais auprès de la société locale. Ainsi, La majorité des mouvements associatifs présentés au chapitre 3 sont représentés au sein du Conseil de développement : les organismes mobilisés autour des problèmes de logement (associations militantes et caritatives), pour la défense du cadre de vie (réseau CIL / UCIL), pour la promotion de la

[800] Données statistiques consolidées par nos soins pour les deux premières années de fonctionnement du Conseil (2006-2007 et 2007-2008) à partir des fichiers de participation aux réunions. Elles sont corroborées par les analyses consolidées par la Mission participation citoyenne concernant l'année 2009. Voir plus de détails à l'ANNEXE 22.

citoyenneté… Ces choix « laissent peu de place aux gens qui ne sont pas dans le système », aux dires mêmes de l'ancienne secrétaire générale du Conseil[801].

Corrélativement, la composition du Conseil se caractérise par une expertise plus ou moins « rampante » qui occupe une place importante dans les débats. Tout d'abord, le président du Conseil de développement, Jean Frébault, est une figure de l'urbanisme et de la planification urbaine, reconnu pour son travail au plan national et dans l'agglomération lyonnaise, qu'il connaît très bien. Ingénieur des Ponts et Chaussées, il a mené un parcours pluriel, de l'État aux organismes locaux[802] : d'abord ingénieur d'études spécialisé dans les transports urbains, il a été directeur de l'Agence d'urbanisme de Toulouse (1971-1978) puis de Lyon (1978-1988). Il a brièvement dirigé le SYTRAL (syndicat des transports de l'agglomération lyonnaise) avant de rejoindre le Ministère de l'équipement en tant que Directeur de l'architecture et de l'urbanisme (1989-1994). Il est ensuite revenu dans la région lyonnaise pour prendre la direction de l'EPIDA, l'établissement public d'aménagement de l'Isle d'Abeau (1994-1999). Il a finalement réintégré le ministère de l'équipement à Paris, au Conseil général des Ponts et Chaussées, avant d'atteindre la retraite et de prendre la présidence du Conseil de développement en 2006. Dans les années 1990, il a également créé le Club ville aménagement avec François Ascher et présidé le Conseil d'orientation du Certu (centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques). J. Frébault est une figure de la planification urbaine en France[803] et l'un des promoteurs de la planification stratégique spatialisée, qu'il a développée à travers l'exercice du projet d'agglomération Lyon 2010 conduit au sein de l'Agence d'urbanisme de Lyon dans les années 1980. Il incarne donc la figure de l'expert en urbanisme, qui tire sa légitimité à la fois d'un parcours de formation canonique[804] et d'une expérience plurielle de terrain.

Le président s'est, en outre, entouré d'une poignée d'experts et anciens collègues qui occupent une place importante dans l'activité du Conseil de développement. Ainsi, plusieurs groupes de travail sont animés par d'anciens professionnels des questions traitées, sans que leur statut actuel au Conseil de développement laisse apparaître cette expertise. Ainsi, l'ensemble des groupes de travail SCOT ont été pilotés ou copilotés par un ancien chargé

[801] Entretien avec la secrétaire générale du Conseil de développement, mars 2006.
[802] Voir Frébault J., 2006, *Éléments d'autobiographie*, 14p.
[803] Il a notamment participé au chantier législatif de l'élaboration de la loi SRU.
[804] Le corps des ingénieurs des Ponts occupe en effet une place de premier ordre dans le champ professionnel de l'urbanisme dans les années 1970. Voir Thoenig J-C., 1973, *L'ère des technocrates, le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, Les éditions d'organisation.

d'études de l'OREAM (organisme régional d'études sur l'aménagement de la métropole), également ancien salarié de l'Aderly (agence de développement économique de la région lyonnaise) et de la Chambre de commerce et d'industrie de Lyon. Un ancien salarié de l'Agence d'urbanisme a également été pilote ou copilote de plusieurs groupes de travail importants (concernant le PADD du SCOT, l'alerte sur la crise du logement). Ces deux acteurs participent au Conseil de développement au titre de membre de l'association UCIL (Union des comités d'intérêt locaux) pour le premier et du Centre culturel œcuménique de Villeurbanne pour le second.

En raison du rôle clé joué par quelques acteurs, l'expertise occupe donc une place importante au Conseil de développement, bien que le discours des organisateurs n'aille pas dans ce sens. Pour le vice-président à la participation citoyenne, le Conseil doit faire émerger des enjeux nouveaux et dégager sa plus-value spécifique « pour éviter les doublons entre les travaux des experts et des autres instances de débat public »[805]. Le Conseil doit devenir une « force de proposition » et d'interpellation indépendante autant qu'un « promoteur de débat public ». En 2010, à l'occasion du renouvellement de la composition du Conseil, ces orientations ont été réaffirmées[806].

A travers le Conseil de développement, le Grand Lyon souhaite donc construire un « collectif métropolitain » représentant la diversité de la société civile organisée, bien que cet objectif ne soit que très imparfaitement atteint. La place occupée par les experts des politiques urbaines et du développement territorial induit évidemment un certain type de discours porté sur un objet comme le SCOT, comme nous le verrons au chapitre 7.

[805] Grand Lyon, 2006b, *Discours d'installation du Conseil de développement renouvelé*. Ce discours a été prononcé dans le cadre de la réunion plénière du 3 juillet 2006.

[806] Lors de la soirée de renouvellement en juillet 2010, le directeur de la prospective a affirmé que « l'administration n'a pas besoin d'experts, de collègues, d'élus ou de consultants supplémentaires mais bel et bien de regards croisés pour l'interpeller, la remettre en cause » et que la force des membres du Conseil réside dans leur indépendance. Voir Grand Lyon, 2010, *Actes de la soirée de renouvellement du Conseil de développement*, p8.

Des publics relativement spécialisés constitués au sein du Conseil autour du SCOT et de l'habitat

La composition fixe née de la refondation circonscrit les limites du collectif du Conseil de développement, collectif à géométrie variable qui se recompose au gré des différents dossiers traités. Nous allons examiner plus précisément les publics qui se sont constitués autour de deux objets : le SCOT et l'habitat.

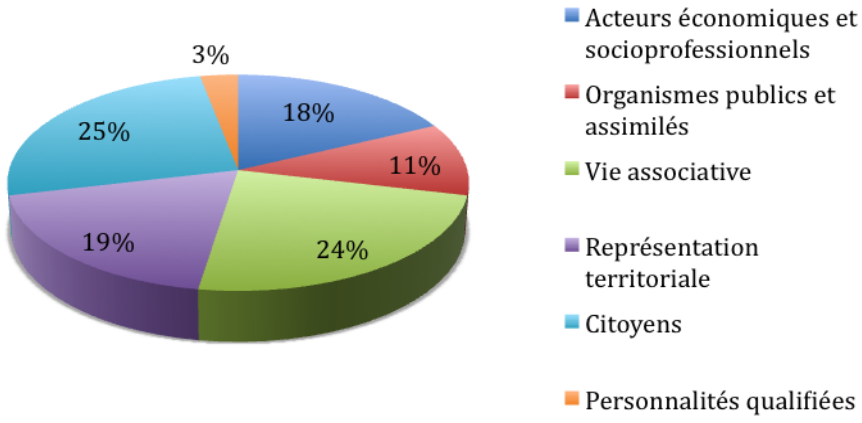
Le graphique 14 ci-dessous illustre la part des différents collèges investis au sein du chantier SCOT[807], entre 2006 et 2009. Si l'ordre de grandeur reste globalement similaire à celui de la composition du Conseil dans son ensemble, la part des acteurs économiques est importante : de 18% en moyenne sur l'ensemble du chantier SCOT, elle a atteint jusqu'à 25 % lors du groupe de travail sur le DOG[808]. Le collège de la représentation territoriale est également bien représenté avec 19% des participants au chantier. Le fait que le collège citoyen arrive en tête des inscriptions apparaît surprenant pour un objet abstrait comme le SCOT, mais s'explique par la forte mobilisation de ce collège dans les travaux du Conseil en général. D'un point de vue plus qualitatif, le chantier SCOT s'est caractérisé par la participation des acteurs des milieux professionnels de l'aménagement : représentants de la FNAIM (Fédération nationale des agences immobilières), de plusieurs cabinets d'urbanisme privés, du Pôle de compétence en urbanisme, de l'Union des urbanistes de la région Rhône-Alpes – Auvergne...

Les associations s'étant impliquées dans ce chantier relèvent essentiellement des champs du transport (Darly – Se déplacer autrement dans la région lyonnaise, Lyon métro transports publics, Déplacements citoyens), de l'environnement (Hespul, association spécialisée dans le développement des énergies renouvelables ; la FRAPNA – Fédération Rhône-Alpes des associations de protection de la nature) et de la défense du cadre de vie des quartiers, mais très peu du logement, en dépit de l'importance de cette question pour toute démarche de planification urbaine. Comme nous l'avons vu plus haut, plusieurs experts ont joué un rôle important dans la dynamique du chantier SCOT, en tant que pilotes des groupes de travail successifs.

[807] Ce chantier comprend quatre groupes de travail successifs : groupes PADD, sports, culture et DOG, qui ont été actifs de 2006 à 2009 (les 4 groupes de travail rassemblent en tout 133 organismes et individus).

[808] Cela s'explique par la tenue, en amont, d'un Forum des professionnels organisé autour du SCOT par le Conseil de développement (dont nous reparlerons au chapitre 7), qui a permis de remobiliser le collège « Acteurs économiques et socioprofessionnels » et d'intéresser de nouveaux organismes aux travaux du Conseil.

Illustration 14 : Part des différents collèges dans les groupes de travail SCOT (2006 à 2009)



Source : Liste des membres aux groupes de travail PADD, sports, culture, DOG (en annexe des contributions correspondantes).

Parallèlement, un public s'est constitué en 2007 autour de la problématique de l'habitat et de l'élaboration d'une alerte sur la crise du logement. Il est formé de membres de la commission « solidarité et cohésion sociale » du Conseil de développement. Le noyau de participants associatifs moteurs dans la rédaction du document regroupe plusieurs associations axées sur le logement et la solidarité : le Pact Arim, ATD Quart Monde, le Secours catholique, Habitat et Humanisme, ainsi que la MRIE et Forum Réfugiés, organisme œuvrant en matière de Droit d'asile. Ce noyau a très largement contribué à l'élaboration de l'alerte, la plume étant portée par le représentant du Pact-Arim ; le document a ensuite été soumis à la commission « solidarité et cohésion sociale » dans son ensemble.

Certaines associations du Comité de suivi des États Généraux du logement (Alpil, Fonda Rhône-Alpes, CNL) sont membres du groupe mais y occupent de fait une place limitée (l'Alpil ne participe pas directement au travail sur l'alerte ; aucune de ces associations ne fait partie du noyau central dans la rédaction du document). Les collectifs d'habitants (ex : groupe de travail interquartiers de la Duchère) n'y sont pas présents. Selon un membre du Comité de suivi des États Généraux du logement, la critique militante des politiques locales du logement s'exprimerait difficilement au sein du Conseil de développement. L'instance, faisant une large audience aux associations traitant de thèmes tels que l'hébergement temporaire, l'habitat transitoire, les populations spécifiques… fonctionnerait de manière à « ne pas s'occuper du

système » global de production et de gestion du logement[809]. Ce sentiment de dilution des enjeux essentiels dans un faisceau de problématiques spécifiques peut expliquer l'effacement relatif des associations contestataires dans cette arène. Pour autant, les représentants du Comité de suivi des Etats généraux du logement au Conseil de développement ont pu faire valoir leurs revendications relatives à la rénovation urbaine au sein de l'alerte logement, comme nous le verrons au chapitre 7. La rénovation ne constitue cependant qu'une composante de la problématique globale de la crise du logement, abordée au Conseil sous une multitude d'aspects.

Ces données montrent que les différents chantiers du Conseil ne mobilisent pas les mêmes catégories d'acteurs, reconstruisant à chaque fois un public spécifique. Les participants s'investissent davantage dans les travaux répondant à leur secteur d'activité ou à leur champ de préoccupation initial[810]. La participation au Conseil de développement suit en cela davantage une logique de spécialité ou d'intérêt préalable que de confrontation à la nouveauté.

L'analyse des débats à l'OCPM et au Conseil de développement montre que dans les deux cas le public est plus diversifié qu'au sein des arènes de concertation. De nouvelles catégories d'acteurs apparaissent, porteuses de préoccupations jusque là peu présentes dans le débat. Cette diversification produit une nouvelle manière de poser les termes du débat (sortie de la seule controverse initiale, approches plurielles du Mont-Royal et de la problématique de l'habitat…) comme nous le verrons plus en détails aux chapitres 6 et 7. Outre le public, un deuxième facteur nous semble important dans la manière de formuler les enjeux et de les traiter collectivement : il s'agit de l'organisation de l'instrument construit pour la discussion, et des modalités de débat qu'elle implique.

[809] Entretien avec un membre associatif du Comité de suivi des États généraux du logement, juillet 2007.

[810] « La grosse difficulté actuelle pour moi du Conseil de développement, c'est que le travail par commission amène obligatoirement à un rendez-vous d'experts, au lieu d'être un rendez-vous de la société civile organisée ». Propos d'un membre du Conseil de développement recueillis en juin 2009, lors du séminaire organisé dans le cadre programme de recherche Christiana « de l'urbanisme au développement : militants d'origine chrétienne dans la fabrique de la ville des années 1960 à nos jours », coordonné par Maryvonne Prévost et conduit dans le cadre de la MESHS (USR 3385).

3) L'organisation de l'instrument : impact sur le traitement des problèmes et la fabrication du produit du débat

3.1) Construction de consensus et prédécoupage des enjeux à la Table ; approche pragmatique et exploratoire à l'atelier renouvellement urbain

Les instances de concertation auxquelles nous nous intéressons sont marquées par des logiques opposées en ce qui concerne leur création et leur fonctionnement : la Table de concertation a été fondée sur un projet méthodologique précis, établi à partir de la théorie de la construction de consensus ; elle poursuit un objectif établi, l'élaboration d'un plan préliminaire de protection et mise en valeur du Mont-Royal ; elle se base sur un prédécoupage des enjeux à traiter, réalisé à travers la création de groupes de travail. La situation est bien différente pour l'atelier renouvellement urbain : celui-ci a été créé et a évolué de manière pragmatique, sans suivre de modèle théorique particulier, sans qu'un objectif de production commun ait été établi au préalable, et sans qu'une sélection initiale des enjeux à traiter ait été arrêtée.

Le modèle théorique de la construction de consensus décliné à la Table du Mont-Royal

La mise en place de la Table de concertation a fait l'objet d'un projet réfléchi. Une étude a été confiée à son propos par la direction du Mont-Royal (Ville de Montréal) au cabinet S.M. International, en 2003[811]. Elle est le produit d'une analyse documentaire et de rencontres avec les acteurs du milieu, autant administratifs, institutionnels qu'associatifs.

La création de la Table repose sur une démarche méthodologique bien établie, celle de la « construction de consensus ». Cette démarche est inscrite dans le courant théorique de la planification communicationnelle et collaborative, qui suppose la mise en place d'une méthode de débat entre acteurs aux intérêts divergents, dans l'objectif de dépasser les conflits et de construire progressivement des accords permettant de solutionner un problème commun[812]. La progression du débat à la Table du Mont-Royal est ainsi balisée, théoriquement, par l'adoption de consensus successifs entre les acteurs, bâtis sur des points

[811] Cliche D., Groupe S.M. International inc., 2004, *Étude portant sur la mise en place d'un comité permanent de concertation pour l'arrondissement du Mont-Royal*, Ville de Montréal.
[812] Innes J., D. E. Booher, 1999, *op. cit.*,

précis[813]. Cette méthode est préconisée dans l'étude de S.M. International, pour son aptitude à « tenir » et engager les différents protagonistes[814]. Dans ce modèle de fonctionnement, la construction collective constitue un moteur du débat : l'objectif est la codéfinition d'objectifs communs devant aider à baliser l'élaboration du plan. Cette méthode implique une approche par petits pas qui encourage les acteurs à établir dès le départ des catégories cognitives à partir desquelles des consensus peuvent être travaillés.

Préconstruction de la Table de concertation du Mont-Royal qui implique un découpage préalable des problèmes à traiter

Le fonctionnement de la Table se base sur trois types de rencontres : les réunions plénières, où l'ensemble des membres sont appelés à participer ; le Comité du président, qui fait office d'« instance de continuité » entre les réunions de la Table, axée sur la réflexion autour des processus décisionnels et du cadre de gestion[815] ; les groupes de travail thématiques, présentés au tableau 24 ci-dessous. Par souci d'équilibre, chacun de ces groupes est piloté par deux co-animateurs, l'un issu du milieu associatif, l'autre du milieu institutionnel. La Table fonctionne donc comme une nébuleuse de scènes de rencontre articulées entre elles, mais répondant chacune à une logique spécifique. Sur chacune de ces scènes, le « off » est aussi important que le « in », certains arbitrages étant réalisés dans les couloirs, ou en comité restreint, en marge de la discussion collective.

[813] Nous verrons au chapitre 6 que les consensus construits dans le cadre de la Table de concertation du Mont-Royal, entre 2005 et 2008, sont en réalité bien fragiles.

[814] « Pour un organisme dont le rôle usuel est celui de chien de garde en matière de protection (…), son adhésion au consensus implique que ce rôle usuel soit mis en sourdine pour ce qui est de l'objet qui a fait consensus (...). Bien que les décisions consensuelles n'aient qu'un poids moral, elles jouiront néanmoins d'une grande crédibilité et elles susciteront des pressions auprès des instances décisionnelles interpellées, pour la plupart membres de la Table ». Cliche D., Groupe S.M. International inc., 2003, *op. cit.*

[815] Il s'agit d'un comité restreint, composé en plus du président Claude Corbo des 8 animateurs des groupes de travail, des 5 maires d'arrondissements, d'un représentant de la Ville de Montréal et de 2 fonctionnaires du Bureau du Mont-Royal. C'est aussi un moment de négociation, de test d'un certain nombre de propositions avant leur présentation en réunion plénière. Voir notamment Table de concertation du Mont-Royal, 2005a, *Énoncé de mission et règles de fonctionnement*, p3 ; Table de concertation du Mont-Royal, 2005b, *Groupes de travail et comités*, p7.

Tableau 24 : Les groupes de travail thématiques de la Table de concertation du Mont-Royal

	1 : Relations entre ville et montagne	2 : Patrimoine bâti et historique	3 : Patrimoine paysager et naturel	4 : Liens entre la montagne et les citoyens
Thèmes traités	Accessibilité en transport en commun et en automobile. Vues et perspectives.	Financement et outils pour protéger tous les types de patrimoine bâti et historique. Paramètres d'encadrement du développement immobilier.	Mesures de protection et d'accroissement du patrimoine vert.	Activités, services et événements organisés sur la montagne et en particulier ses parcs. Analyse d'impact.
Pilotage	Amis de la montagne, Université de Montréal	Héritage Montréal, Centre Universitaire de Santé McGill	CRE, Prêtres de Saint-Sulpice	Amis de la montagne, Université McGill

Le prédécoupage des enjeux, par groupe de travail, procède d'un objectif pragmatique : celui de démêler le problème, complexe, de la gestion du Mont-Royal afin d'y trouver des réponses opérationnelles. Mais il peut également être interprété comme une méthode de débat visant à acquérir des accords :

> « Une première méthode éprouvée de gestion des conflits initiaux et de hiérarchisation des préférences consiste à diviser le problème initial. C'est-à-dire, à décomposer une question globale, susceptible de provoquer des antagonismes de principe, en différents éléments, abordables et traitables séparément (…). Au cours du débat public, on vise à décomposer une question en des sous-problèmes, pour dégager peu à peu des accords partiels, organiser des échanges de concessions voire pour déplacer la question qui fait conflit… »[816].

Le découpage des enjeux réalisé à travers la mise en place des groupes de travail thématique est donc étroitement lié à la méthode de construction de consensus retenue pour la Table. Il précède la discussion, l'exposé des problèmes et des points de vue. Il participe ainsi à les structurer, en imposant un certain découpage du réel. Plutôt qu'une approche par type de patrimoine (naturel, bâti, etc.), une approche transversale aurait pu prévaloir (ex : un groupe de travail sur la protection, un autre sur la mise en valeur, un troisième sur l'animation des

[816] Gaudin J-P., 2007b, *La démocratie participative*, Paris, Éditions Armand Colin, p71-72.

lieux, etc.). Le découpage sectoriel, par type de patrimoine, s'explique dans la mesure où il est a priori le plus simple à traiter, les politiques publiques étant déjà structurées dans cette logique comme nous le verrons au chapitre 6.

Démarche exploratoire et pragmatique à l'atelier renouvellement urbain

La situation est bien différente en ce qui concerne l'atelier renouvellement urbain, dont le fonctionnement ne repose sur un aucun modèle théorique ni réel projet préalable. La mise en place et le lancement de l'atelier se déroulent de manière pragmatique, à partir de quelques principes d'action[817] mais sans assise théorique particulière. Du fait de cette absence de ligne préalable, mais également de l'incertitude quant à sa pérennisation (l'atelier étant prévu au préalable pour quelques séances seulement), le processus de débat revêt une dimension largement exploratoire. L'atelier demeure un lieu de débat ouvert et flexible. Les acteurs se sont simplement dotés, au départ, de « thématiques » et de « fils conducteurs » établis en concertation entre acteurs publics, bailleurs, associations et représentants d'habitants, qui reflètent l'état des enjeux au moment du lancement de l'atelier (voir le tableau 25 ci-dessous). On voit que cette liste intègre largement les préoccupations des militants du Comité de suivi des Etats Généraux du logement, évoquées dans la partie précédente. Parmi cette liste, le choix des thèmes à retenir va être construit au fur et à mesure du débat. L'atelier poursuit avant tout un objectif d'exposé et de confrontation des points de vue sur la rénovation urbaine, la production commune intervenant sur un plan plus secondaire.

[817] On compte parmi ces principes : mettre en commun les enjeux d'agglomération liés au renouvellement urbain ; veiller à ne pas trop « jargonner » ou être trop technocratique ; laisser une large place au débat ; arriver à un état des lieux partagés en faisant état des accords et désaccords de l'ensemble des acteurs du renouvellement urbain. Conférence d'agglomération de l'habitat du Grand Lyon, 2004a, *Objectifs et attendus de l'atelier renouvellement urb*ain, p2.

Tableau 25 : les thématiques et « fils conducteurs » déterminés aux origines de l'atelier renouvellement urbain

Thématiques
Les conditions de la reconstitution de l'offre de logements démolis L'impact des relogements sur les ménages relogés L'impact sur la demande et l'accès au logement social en général.
La concertation
La gestion des quartiers en attente de projet de renouvellement urbain La gestion des échelles de temps
Fils conducteurs
La place des habitants dans les processus décisionnels : - La participation à l'élaboration du projet d'urbanisme à l'échelle du quartier - Les procédures de concertation - La prise en compte des besoins liés au handicap et au vieillissement - Le cas spécifique des copropriétaires occupants
Adapter le rythme des opérations de renouvellement urbain : - A la crise du logement accessible et de l'hébergement que traverse l'agglomération - Aux besoins des habitants des quartiers : besoin de mobilité, mutations… - Au temps nécessaire aux habitants pour s'approprier ces opérations et faire le deuil de leur ancien logement - A la production de l'offre de reconstitution
Prévoir une méthodologie d'évaluation continue et d'ajustement des projets de renouvellement urbain
La gestion des logements rendus vacants en prévision d'une future démolition.

Source : Conférence d'agglomération de l'habitat du Grand Lyon, 2004, *Objectifs et attendus de l'atelier renouvellement urb*ain, p3.

La Table de concertation du Mont-Royal et l'atelier renouvellement urbain donnent donc à voir deux schémas opposés dans la construction d'un instrument de concertation : démarche de construction de consensus, structuration préalable de l'instrument, prédécoupage des enjeux d'un côté ; pragmatisme, approche ouverte des enjeux et adaptation progressive de l'instrument de l'autre. Cela s'explique par la différence dans les objectifs assignés aux deux

concertations (aboutir à une production commune ou simplement exposer les points de vue) ainsi que par l'approche privilégiée dans la mise en œuvre du débat (pragmatisme ou application d'un modèle théorique).
Nous allons voir maintenant que les instruments de débat public, de leur côté, se différencient principalement au niveau des modalités d'échange et de la fabrication du produit final du débat.

3.2) Contributions cumulées d'un collectif ou synthèse d'un tiers indépendant : deux types de production du débat public

A l'OCPM, le produit du débat est le résultat de la manière dont l'Office traduit et rapporte les enjeux exprimés

L'OCPM agit comme un tiers indépendant organisateur du débat, dont la procédure médiatise l'échange entre le promoteur d'un projet, l'autorité administrative locale et le public, invité à participer librement à chaque séance. Dans le cadre de la consultation, la commission mandatée étudie l'ensemble des données transmises, dont les critiques et recommandations du public, formalisées sous forme de mémoires ou d'exposés, constituent une part majeure. Puis elle mène un travail d'analyse qui la conduit à formuler in fine des recommandations, un avis global sur le projet soumis. Au-delà du reflet des opinions publiques sur le projet, la consultation vise à éclairer la prise de décision par la formulation d'un avis informé et argumenté émanant de la commission consultative.

Dans ce modèle de fonctionnement, il s'agit bien de consulter, d'entendre les requêtes et commentaires du public, et moins de susciter et d'organiser un débat. On est éloigné d'un modèle délibératif où l'intérêt général se construit à travers la discussion, l'échange d'arguments. On est plutôt dans la juxtaposition de commentaires, qui s'influencent mutuellement, mais sans s'articuler dans la discussion. La consultation publique est ainsi basée sur l'expression de points de vue individuels ; c'est le travail d'analyse et de synthèse des commissaires qui fait le lien (et la sélection) entre tous les commentaires. Ces modalités favorisent l'expression des contradictions, le débat n'étant pas axé sur la construction d'une position partagée ni la recherche d'un dénominateur commun, mais sur l'exposé des points de vue.

Sans que ces principes de bases soient remis en cause, le format type de la consultation

publique de l'OCPM est adapté, en 2008, à la spécificité du dossier Mont-Royal, au moment où l'Office est saisi sur le plan préliminaire et les modifications au Document complémentaire afférentes. Cela s'explique par le contexte de la consultation publique à Montréal, évoqué plus haut, où l'Office est menacé d'un risque de marginalisation, ce qui l'encourage à enrichir sa procédure pour démontrer la qualité et l'efficacité de son action. D'abord, il organise une série d'ateliers thématiques complétant la séance générale d'information sur le projet, présentés dans le tableau ci-dessous. La tenue de ces cinq ateliers est très exigeante pour les fonctionnaires des services de la Ville de Montréal, qui doivent animer les présentations, répondre aux questions du public et des commissaires, etc[818]. Elle suscite une réticence de la part des services qui conduit l'Office à privilégier un mode d'organisation des ateliers centré sur l'expertise de la Ville, tout en conviant des experts extérieurs à assister et réagir aux discussions[819]. Ensuite, l'Office diffuse un questionnaire auprès de la population montréalaise (par voie papier et internet) autour des enjeux de planification du Mont-Royal. Ces deux outils ont déjà été utilisés par l'Office, mais dans des proportions moindres et jamais articulés sur un même dossier.

Tableau 26 : Les ateliers thématiques d'information de l'OCPM relatifs au plan de mise en valeur du Mont-Royal

Atelier	Thématique	Date
Atelier 1	Protéger les milieux naturels et les mettre en valeur. La santé de l'écosystème du Mont-Royal.	25 mars 2008
Atelier 2	Protéger les milieux bâtis et aménagés. L'avenir du patrimoine bâti sur la montagne.	27 mars 2008
Atelier 3	La protection des vues, des paysages et des aménagements paysagers. La place à accorder au Mont-Royal dans le paysage montréalais.	31 mars 2008
Atelier 4	L'accessibilité au Mont-Royal et les services offerts. La place de l'automobile et du transport en commun. L'accueil et les services.	1er avril 2008
Atelier 5	La gestion de la montagne. S'assurer du respect et de la mise en œuvre des orientations.	31 mars 2008

[818] Les services municipaux impliqués sont : la Direction des grands parcs et de la nature en ville (au sein du Service du développement culturel, de la qualité du milieu de vie et de la diversité ethnoculturelle ; auquel est également rattaché le Bureau du Mont-Royal) chargé de la politique des milieux naturels ; le Bureau du patrimoine, de la toponymie et de l'expertise (au sein du Service de la mise en valeur du territoire), chargé du patrimoine bâti ; et la Direction des transports (division du développement des transports).

[819] Entretien avec la présidente de l'Office, septembre 2008.

En outre, l'Office fait le choix de coordonner plusieurs de ses commissions, saisies simultanément ou à quelques mois d'intervalle de dossiers d'aménagement relatifs à la montagne : projet d'agrandissement du gymnase du collège Brébeuf (démarche consultative d'avril à juillet 2008), projet d'agrandissement de l'établissement hospitalier du CUSM hôpital général (mai - juillet 2008), projet de réalisation du chemin de ceinture et de traverse sur le Mont-Royal (juin – août 2008). Cette coordination s'est traduite concrètement par des échanges d'information et des rencontres informelles entre commissaires pour examiner la cohérence de leurs analyses et recommandations[820].

La consultation publique s'est ainsi tenue dans un contexte de polémique sur les règles de la consultation publique à Montréal ; également dans un contexte de développement de nombreux projets sur la montagne. Les adaptations apportées à la procédure classique de l'OCPM ont permis l'élargissement de la perspective portée sur le Mont-Royal : en dépassant le seul plan pour examiner des projets en préparation ; en tentant d'atteindre une audience élargie par la diffusion d'un questionnaire. Toutefois, ce cadre a respecté l'un des principes de base du fonctionnement de l'office : la rédaction, par la commission consultative, d'un rapport final qui synthétise, sélectionne et qualifie les points de vue individuels exprimés par le public lors des audiences. Nous allons voir maintenant que les modalités du débat public sont très différentes au Conseil de développement du Grand Lyon.

Au Conseil de développement, le produit du débat est la consolidation des messages du « collectif »

Contrairement à l'OCPM, le produit du débat au Conseil de développement est le résultat de l'œuvre d'un collectif. Pour l'ensemble de ses chantiers, le Conseil fonctionne selon le principe de la construction collective : le groupe des participants constitue une entité globale qui signe l'ensemble des contributions. Chacune d'entre elles est élaborée dans le cadre de groupes de travail[821] puis présentée et adoptée en réunion plénière. Les séances plénières font donc figure de chambre d'enregistrement plutôt que de lieu de co-élaboration, mais c'est cette étape du vote final qui confère au travail effectué son statut de contribution et sa dimension

[820] Entretien avec la présidente de l'Office, septembre 2008.

[821] Qui fonctionnent généralement selon les étapes suivantes : d'abord plusieurs séances d'information, ensuite une séance de définition de la problématique et enfin plusieurs séances d'aller-retour sur la rédaction de la contribution.

collective. Dans ce processus, la mission concertation du Grand Lyon[822] prépare les débats et en rend compte puis rédige une grande partie du texte des contributions, en collaboration avec les pilotes des groupes, en tenant compte des propos et des amendements demandés par les membres. Elle est donc partie prenante de la construction collective, qu'elle fait en quelque sorte « accoucher ». Pour permettre à des points de vue différents de se faire entendre, la production de contributions individuelles annexées aux contributions collectives est possible[823]. Le produit essentiel des débats au Conseil de développement est donc incarné par la contribution finale, adoptée en séance plénière, puis diffusée aux élus de l'exécutif et rendue publique. Dans le cas du SCOT, saisine qui se caractérise par son caractère « cumulatif », le produit du débat se matérialise dans la production de contributions successives qui progressivement déclinent et affinent les messages du Conseil.

Le principe de la construction collective est théorique ; il n'est, dans les faits, qu'imparfaitement rempli, pour plusieurs raisons : les différents collèges se mobilisent dans des proportions inégales, comme nous l'avons vu ; en outre, seul un nombre limité de membres du Conseil s'impliquent activement dans les discussions et les travaux, ce dont témoignent certains membres[824]. Bien qu'imparfaitement accompli, le principe de la construction collective favorise, entre autres facteurs[825], l'expression des consensus plutôt que des contradictions. Si certaines contributions ont fait part des divergences qui ont animé les participants sur certains dossiers, elles se sont surtout attachées à formuler un message commun qui pouvait être identifiable et audible depuis l'extérieur.

Les deux dispositifs de débat public présentent donc des différences de fonctionnement importantes, qui concernent les modalités de l'échange et le mode de fabrication du « produit » final du débat : le rapport des commissaires de l'OCPM d'un côté, les contributions du Conseil de développement de l'autre. Ce contraste dans les modes de

[822] Mission participation citoyenne à partir de 2009.

[823] Les membres y ont eu régulièrement recours. Pour les travaux autour du SCOT, par exemple, on a dénombré dix contributions individuelles sur le PADD, une sur la culture et trois sur le DOG.

[824] « On essaie d'avoir l'opinion des 250 membres du Conseil (sur le SCOT, la question de la densité, le plan de mandat…). Mais il faut reconnaître qu'on a beaucoup, beaucoup de difficultés et qu'en fait, ce sont toujours les quarante, cinquante membres qui sont motivés et qui travaillent, en essayant d'écouter ce que disent les autres, mais encore faudrait-il qu'ils viennent ». Propos d'un membre du Conseil de développement recueillis en juin 2009, lors du séminaire évoqué plus haut.

[825] On compte parmi ces facteurs : l'absence de saisine sur des projets controversés dans l'agglomération, comme le projet du Grand stade de Décines ; le rôle du président du Conseil, personnage diplomatique encourageant l'apaisement des débats ; la tendance du Conseil à demeurer réaliste et pragmatique dans ses recommandations, malgré les encouragements des organisateurs à aller vers plus de créativité…

fabrication n'est pas anodin dans la mesure où c'est bien ce produit final du débat qui constitue le vecteur principal de sa portée potentielle sur l'élaboration de la politique traitée. Nous y reviendrons dans les chapitres 6 et 7. Plus globalement, la comparaison des instruments et de leur fonctionnement met en évidence le contraste des objectifs assignés à la concertation et au débat public dans les deux contextes. Comme l'illustre le tableau ci-dessous, la volonté de construire un collectif et un discours commun est poursuivie à l'étape de la concertation à Montréal, à celle du débat public à Lyon. A l'opposé, la volonté d'exposer les points de vue et de mettre en évidence les divergences se poursuit au stade de la concertation à Lyon, à celui du débat public à Montréal. Cela révèle, dans le cas de la métropole québécoise, le risque de cet enchaînement où l'exposé des points de vue suit la construction collective, susceptible ainsi de la remettre en cause.

Tableau 27 : Synthèse sur les rôles croisés attribués à la concertation et au débat public à Lyon et Montréal

	Lyon	**Montréal**
Concertation	*Atelier renouvellement urbain* Exposé des accords et désaccords - Instance temporaire - Pas d'objectif préalable de production commune	*Table de concertation du Mont-Royal* Construction collective - Instance permanente - Objectif préalable d'accompagner l'élaboration du plan
Débat public	*Conseil de développement* Construction collective - Instance permanente - Fonctionnement par production de contributions	*Office de consultation publique* Exposé des différents points de vue - Consultation ponctuelle - Fonctionnement par synthèse de la commission

****

Conclusion du chapitre

L'examen des objets et des instruments participatifs proposé dans ce chapitre met en évidence le cadre du débat dans chacune des situations étudiées.

La planification du Mont-Royal présente la particularité de porter sur un objet à forte résonnance symbolique et identitaire ; de convoquer une pluralité d'acteurs de poids ; et de s'inscrire dans une histoire courte marquée par des lacunes et des revirements dans la

conduite de la concertation et de la protection du territoire. Tous ces éléments induisent un certain nombre d'opportunités et de contraintes pour la participation : apte à susciter l'intérêt de la population, elle doit prendre place au sein d'un jeu relationnel complexe, dans lequel les acteurs sont porteurs d'attentes à la mesure des déceptions passées. Ce cadre du débat lié aux particularités de l'objet est complété par les propriétés des deux instruments mobilisés autour de cette politique. D'abord, la Table de concertation induit, par sa composition et son mode de fonctionnement, une focalisation sur la controverse principale liée à la protection du Mont-Royal ainsi qu'une progression de la discussion par l'adoption de consensus successifs. Ensuite, la consultation de l'OCPM implique, par son ouverture, une reconfiguration du public appelé à s'exprimer sur le plan, mais aussi un possible retour sur les consensus construits à la Table de concertation. Chaque étape de la participation suit donc une logique propre qui structure et guide le déroulement du débat, tout en fonctionnant en système, système dans lequel les différentes scènes sont susceptibles de se compléter comme de se contredire.

En ce qui concerne le cas lyonnais, les problématiques de l'habitat et de la rénovation urbaine font l'objet, elles aussi, d'un double traitement en concertation et en débat public. Les différences importantes au niveau des acteurs mobilisés induisent là encore un traitement contrasté de ces questions, d'une arène à l'autre : la coalition militante du Comité de suivi des Etats généraux du logement place au centre de l'atelier la controverse sur les impacts des démolitions ; le groupe d'associations du Conseil de développement, où les organismes caritatifs et de solidarité occupent une place importante, porte un discours plus global sur les causes et les conséquences de la crise du logement dans l'agglomération. Dans tous les cas cependant, le débat peine à s'ouvrir à de nouvelles catégories d'acteurs. L'organisation de la participation sur ces questions n'a jamais vocation à ouvrir davantage la discussion, mais plutôt à la structurer entre acteurs spécialistes, institutionnels et non institutionnels.

Tout en correspondant bien aux prérogatives des Conseils de développement définies par la LOADDT, le choix de soumettre un SCOT à ce type d'instance demeure relativement rare[826], probablement en raison de toutes les contraintes que l'on a évoquées. A Lyon à l'inverse, le SCOT constitue la saisine majeure du Conseil de développement, celle à travers laquelle il a

[826] Selon l'analyse conduite par la coordination nationale des Conseils de développement sur le fonctionnement et l'activité des Conseils en France, moins du tiers des 150 Conseils ayant répondu à l'enquête en décembre 2008 avaient contribué à l'élaboration ou à la révision du SCOT sur leur territoire. Voir Coordination nationale des Conseils de développement, 2010, *Dix ans de Conseils de développement : la société civile en mouvement*, Lyon, Éditions du CERTU, p97.

été réhabilité après l'épisode difficile du 1er Conseil, selon un processus d'échange de bon procédé avec le SEPAL. Cette situation s'explique par les caractéristiques que ses organisateurs ont souhaité donner au Conseil de développement du Grand Lyon : président expert de la planification urbaine, souhait de coller aux politiques d'agglomération en cours d'élaboration, etc. Cet objet, difficile à appréhender du fait de son caractère technique et son échelle, inscrit d'office le Conseil de développement dans une posture d'expertise, favorise le rôle des spécialistes en son sein.

Si les objets traités et les instruments construisent ensemble le cadre participatif, qui reflète la volonté des acteurs qui en sont à l'origine, ce cadre n'est en aucun cas immuable ni ne détermine complètement la dynamique des débats. Le cadre participatif est en effet animé par une troisième variable importante, à savoir les stratégies et les tactiques des acteurs. Celles-ci sont présentées dans les deux chapitres suivants, à travers le déroulé du récit des deux processus participatifs qui nous occupent et de leur portée sur les enjeux et la coordination de l'action publique.

CHAPITRE 6 – Dynamiques et effets du processus participatif tenu autour du plan du Mont-Royal et des projets de développement

Introduction

Ce chapitre reconstitue le processus participatif conduit autour du plan préliminaire du Mont-Royal en 2008, de la concertation à la consultation publique, en examinant la portée de chaque dispositif d'une part, du processus dans son ensemble d'autre part, sur l'offre d'enjeux et la coordination de l'action publique sur le Mont-Royal. L'offre d'enjeux est comprise comme l'ensemble des thèmes et des questions évoqués par les acteurs, sur chaque scène participative. Nous nous intéressons à une double dimension de cette offre : d'une part, la manière dont elle est constituée. Quels acteurs contribuent à définir cette offre ? Sur quels types de représentation du Mont-Royal est-elle fondée ? D'autre part, comment le débat agit sur sa configuration, son agencement. De quelle manière l'offre d'enjeux évolue-t-elle, à chaque étape du processus participatif et d'une étape à l'autre ? A-t-elle tendance à s'étoffer, se réduire ? Quels enjeux sont écartés ou au contraire consolidés à travers le débat, voire intégrés à la politique traitée ? Sous l'effet de quels mécanismes ? Constate-t-on des effets « cumulatifs », qui adviennent du fait de la succession des débats, de l'intervention répétée de certains acteurs, et éventuellement de la reformulation des enjeux qui se produit d'une scène à l'autre ?

Nous nous intéressons également à la portée de la participation en matière de coordination de l'action publique. Comme nous l'avons vu aux chapitres précédents, la gestion et l'encadrement du développement sur le Mont-Royal impliquent une pluralité d'acteurs, intervenant à des échelles différentes, et à travers des démarches et outils d'action publique multiples. Dans ce contexte, le débat met-il en évidence le besoin d'une plus grande coordination entre les acteurs et les démarches ? Plus encore : les dispositifs participatifs permettent-ils une meilleure coordination globale de l'action sur le Mont-Royal ?

Après avoir répondu à ces questions, nous reviendrons sur la place de chaque facteur (contexte ; instruments ; stratégies ; contraintes et opportunités liées à l'objet) dans la dynamique et la portée des débats[827].

I. La Table de concertation du Mont-Royal : d'une controverse à l'autre

Avant de commencer notre présentation des débats qui se sont tenus à la Table de concertation du Mont-Royal puis en consultation publique de l'OCPM (Office de consultation publique de Montréal), nous proposons de rappeler quelques éléments de contexte relatifs au dossier du Mont-Royal. L'élaboration d'un plan de protection et de mise en valeur du Mont-Royal lancée en 2005, largement provoquée par les pressions populaire et ministérielle, ne fait pas l'unanimité au sein du Comité exécutif de la Ville de Montréal. Le plan est porté par Helen Fotopoulos, responsable du Mont-Royal, des grands parcs, des parcs nature, des Muséums nature et de la condition féminine, et mairesse de l'arrondissement du Plateau Mont-Royal[828]. La gestion de ce dossier implique la coordination des organes centraux de la Ville avec les arrondissements, dans un contexte d'instabilité de la configuration municipale (réformes de fusion – défusion) et d'incertitude quant au partage exact des rôles de chacun. Ce climat est favorable aux raideurs politico-administratives et aux phénomènes de « lutte de juridiction » entre échelons de gouvernement sur le territoire du Mont-Royal. En outre, le processus participatif autour du plan du Mont-Royal fait écho à un premier processus de même nature, tenu quinze ans plus tôt, qui s'était soldé par l'interruption de la concertation et un travail bilatéral Ville – institutions quant aux choix de développement sur la montagne, suscitant le mécontentement des associations. Il est important d'avoir en tête ces éléments de contexte pour comprendre la teneur des débats qui se sont tenus autour du plan du Mont-Royal.

[827] En termes de méthodologie, nous pouvons préciser que notre analyse du processus participatif montréalais a été réalisée à partir d'une enquête de terrain de huit mois en 2008, complétée par une enquête d'un mois et demi en 2009, comprenant des observations de réunions, des recueils de matériaux et des rencontres avec les acteurs. Notre étude s'est ensuite prolongée sous la forme d'une analyse, à distance, des débats ultérieurs à 2009.

[828] H. Fotopoulos est représentante de l'UCIM (Union des citoyens de Montréal), parti majoritaire présidé par G. Tremblay. Elle se situe à l'aile gauche du parti. Elle est une ancienne élue du RCM (Rassemblement des citoyens de Montréal) de Jean Doré.

Illustration 15 : Localisation des parcs et des principales institutions sur le Mont-Royal



Source : Ministère de la culture du Québec Auteur : L. Combe

Nous allons commencer ce chapitre par la mise en lumière des deux principales représentations du Mont-Royal, et des enjeux de planification qui le concernent, présentes à la Table de concertation. Cela nous permettra de constater que le débat est structuré par une tension entre une conception globalisante et unificatrice de ce territoire (approche symbolique) et une conception basée sur sa fragmentation et son découpage (approche gestionnaire). Nous aborderons ensuite les effets du débat quant à la prise en compte des enjeux exprimés par le public : de nouveaux enjeux ont été intégrés au plan sous l'effet de la concertation (protection, accessibilité) sans que leurs modalités de traitement ne fassent toutefois toujours consensus (protection). Ensuite nous observerons dans quelle mesure la Table de concertation a suscité une plus grande coordination dans la gestion du territoire.

Nous verrons qu'en dépit de gains de coordination sur certains aspects, la concertation n'a pas permis de contrecarrer l'approche gestionnaire qui domine les choix de planification inscrits dans le plan du Mont-Royal.

1) Deux représentations du Mont-Royal et des enjeux de planification : approches symbolique et gestionnaire

Comme nous l'avons vu au chapitre 5, la Table de concertation du Mont-Royal réunit un panel d'intérêts contrastés, qui doivent travailler ensemble à l'élaboration d'un plan de protection et mise en valeur. Nous allons voir que deux représentations principales du Mont-Royal sous-tendent le positionnement des acteurs autour de la Table. D'un côté, une conception de la montagne comme totalité, dont la valeur emblématique justifie une haute protection. De l'autre, une conception gestionnaire, qui opère un découpage méthodique de l'objet. L'articulation de ces représentations, entre concurrence et complémentarité, a été l'un des grands défis de la concertation. Nous allons voir la teneur de ces représentations et la manière dont elles s'expriment à la Table[829].

1.1) Les deux modes de représentation du Mont-Royal en jeu à la Table de concertation

Tout d'abord, les associations de protection défendent, depuis plusieurs décennies, une approche unificatrice et symbolique du Mont-Royal, qui repose sur deux ressorts principaux : l'affirmation de l'identité emblématique du lieu ; celle de l'unité de son territoire. Nous avons vu au chapitre 5 que le Mont-Royal avait acquis la stature d'un « Haut lieu patrimonial »[830]. L'attribution de cette qualité est le résultat d'une construction sociale, dont les associations de défense du patrimoine constituent des acteurs majeurs.

[829] Cette partie reprend des éléments de notre article : Combe L., 2010, « Approche symbolique ou gestionnaire ? L'effet du débat sur les choix de planification. Le cas de la table de concertation du Mont-Royal », *L'espace politique*, n°10 (1).
[830] Davallon J., 1991, *op. cit.*

L'approche symbolique : de la construction sociale du Mont-Royal comme emblème identitaire…

Le Mont-Royal n'a valeur d'emblème de la ville que depuis récemment. D'abord toile de fond des luttes citoyennes des années 1970 en faveur de la défense des éléments bâtis remarquables du centre historique, il acquiert petit à petit une place de premier plan au sein des controverses patrimoniales. En effet, l'intérêt se déplace progressivement à Montréal des monuments architecturaux et historiques à une considération plus générale du paysage urbain. La richesse du lien visuel entre la montagne et le centre ville s'impose à l'occasion du débat sur le projet de centre commercial avenue McGill College en 1984[831], évoqué au chapitre 4. Puis ce sont les espaces verts de la montagne qui sont défendus à l'occasion de différents projets d'aménagement dans les années 1990 (construction de mausolées, projets immobiliers…). Paysage, patrimoine vert, monument en dialogue avec l'espace bâti : le Mont-Royal gagne petit à petit le statut d' « emblème fondamental » de Montréal, au gré de l'évolution de l'argumentaire des militants et de son écho auprès des autorités publiques[832]. Le processus de patrimonialisation et de reconnaissance du Mont-Royal comme emblème de la ville est donc le résultat, récent, d'une démarche ascendante. Il est soutenu par l'adoption de mesures de planification visant à préserver la prééminence du Mont-Royal dans le paysage montréalais, en imposant des contraintes de hauteur au développement immobilier dans l'ensemble des arrondissements (200m maximum) et à Ville-Marie en particulier [833].

Depuis sa consécration, les associations s'appuient sur l'identité et le prestige que le Mont-Royal incarne à différentes échelles : il est présenté non seulement comme « un élément de l'ADN de la métropole »[834], mais encore comme un lieu disposant d'« une stature identitaire de patrimoine national »[835]. Ces qualités sont régulièrement rappelées par les associations, au gré de leurs mobilisations pour la défense de la montagne.

---

831 Marsan J-C., 1990, *Sauver Montréal : chroniques d'architecture et d'urbanisme*, Montréal, Boréal.
832 Drouin M., 2005, *op. cit.*, p256.
833 Ces mesures sont inscrites au premier plan d'urbanisme de Montréal (1992) et au deuxième (2004).
834 Héritage Montréal, 2008, *Notes sur le projet de plan de protection et mise en valeur du Mont-Royal*, Mémoire déposé à la consultation publique de l'Office de consultation publique de Montréal, Montréal, p24.
835 Amis de la montagne, 2008, *Mémoire sur le Plan de protection et mise en valeur du Mont-Royal*, présenté devant l'Office de consultation publique de Montréal, Montréal, p13.

…à la lutte pour l'intégration du territoire du Mont-Royal

Par ailleurs, le mouvement associatif s'appuie sur la revendication d'un territoire de gestion intégré et élargi pour le Mont-Royal, qui dépasse les découpages administratifs. Il participe à plusieurs reprises à faire évoluer les pratiques dans ce sens : au cours des années 1980, les luttes s'opposant à plusieurs projets d'envergure de l'administration de Jean Drapeau sur la montagne[836] conduisent la Ville de Montréal à créer le Site du patrimoine (1987). Il s'agit du premier outil de gestion territoriale épousant, certes imparfaitement, les contours du Mont-Royal[837]. Deux ans plus tard, les Amis de la montagne participent à l'Accord de collaboration entre Montréal, Westmount et Outremont qui promeut le principe des « trois sommets » comme concept structurant pour la gestion du Mont-Royal. L'action associative participe donc à plusieurs reprises à l'intégration et à l'élargissement progressifs de ce territoire d'intervention publique.

Dans les années 2000, les associations sont à nouveau appelées à s'exprimer au sujet du périmètre de protection du Mont-Royal. La Commission des Biens Culturels du Québec, organisme de conseil auprès du Ministère de la culture, anime en 2002 une vaste consultation publique visant à soutenir la réflexion quant au développement d'un nouvel outil de protection pour le Mont-Royal[838]. Les Amis de la montagne font une proposition qui élargit considérablement le territoire à protéger au regard des périmètres du Site du patrimoine comme de l'Accord de collaboration. Ce secteur englobe trois zones distinguées par les Amis: le noyau vert, la ceinture institutionnelle et la couronne résidentielle. Il comprend non seulement la totalité des institutions sises sur la montagne, mais encore une vaste part des zones résidentielles de Westmount et d'Outremont[839] (voir la carte 16 ci-dessous). La commission ne reprend pas cette proposition au motif qu'elle « ne correspond ni aux ruptures d'homogénéité perceptibles dans la forme physique de la ville, ni à la topographie de la montagne »[840]. Sur ces motifs, la commission promeut un périmètre bien plus réduit, comme l'illustre la carte 16.

836 Pour mémoire : le projet de remplacement de la tour de communication de Radio-Canada, de la réouverture de la piste de ski de l'Université de Montréal, ou encore du centre d'athlétisme de l'Université McGill.

837 Il se limite au seul territoire de Montréal, ignorant plusieurs composantes majeures de la montagne situées sur les territoires d'Outremont et Westmount.

838 Cette consultation s'inscrit dans le processus décisionnel ayant conduit à la création de l'Arrondissement historique et naturel.

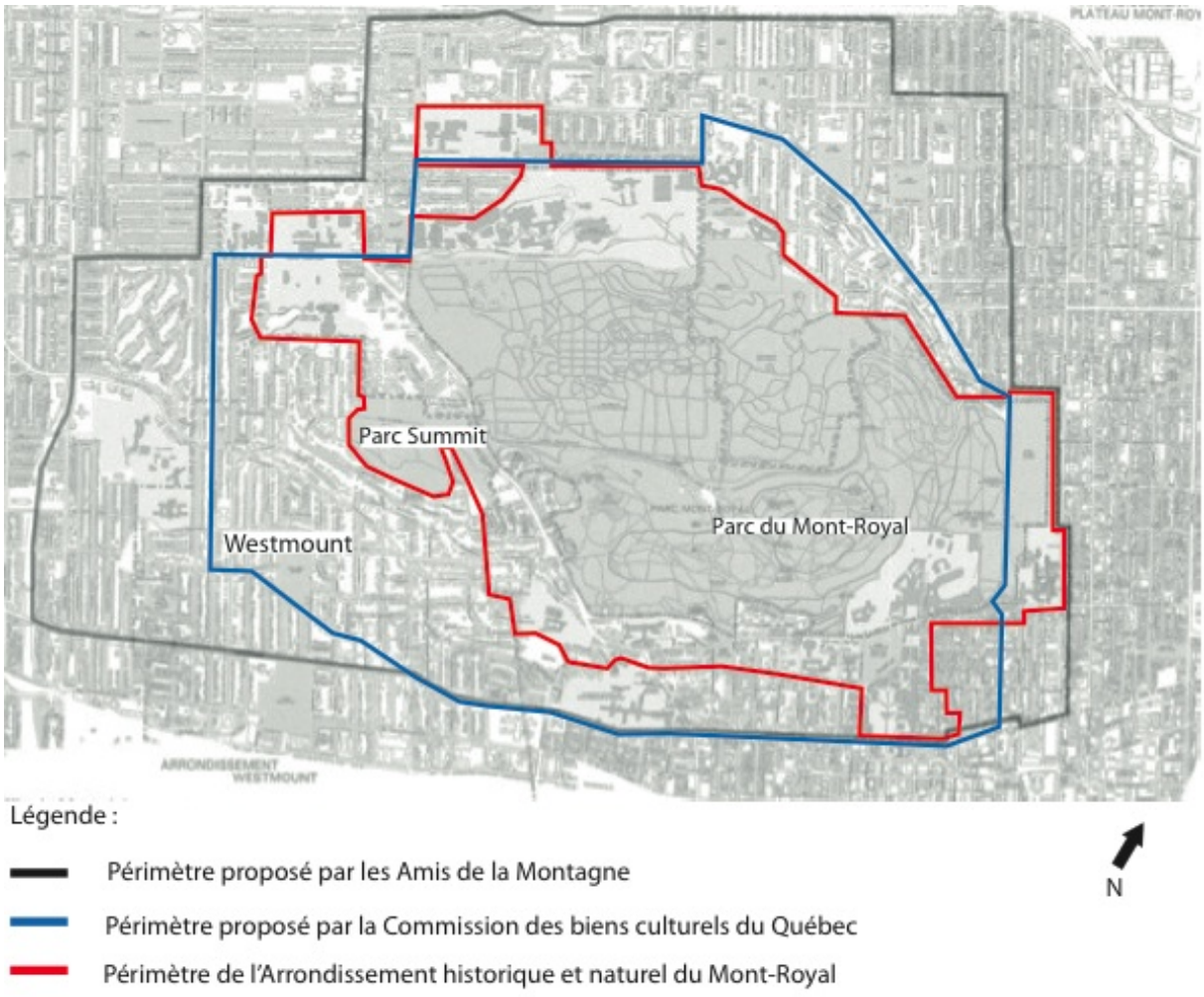
839 Certains espaces résidentiels sont en effet marqués par un phénomène de subdivision, vente et densification des propriétés, problématiques au regard de l'enjeu de protection du Mont-Royal.

840 Commission des biens culturels du Québec, 2002, *L'avenir du Mont-Royal, Rapport de consultation publique*, p36.

Au final, le territoire retenu en 2005 pour l'Arrondissement Historique et Naturel est encore plus réduit que la proposition de la CBCQ dont il exclue plusieurs portions résidentielles[841] ; il comprend cependant davantage de domaines institutionnels, tel que demandé par les groupes associatifs. Ainsi, la représentation du Mont-Royal défendue par les associations a joué un rôle indirect dans le façonnement des outils d'intervention publique et dans l'intégration progressive du Mont-Royal comme territoire unifié.

[841] En particulier sur le territoire de Westmount, dont la seule partie incluse dans l'Arrondissement correspond au parc Summit.

Illustration 16 : Périmètres de protection du Mont-Royal



Source : CBCQ, 2002. Auteur : L. Combe

Considérant cet effort encore incomplet, les associations continuent tout au long des années 2000 à revendiquer l'élargissement du territoire de gestion et de protection du Mont-Royal, qui doit selon eux s'ajuster à la topographie de la montagne, tel qu'elles l'avaient déjà réclamé au Sommet du Mont-Royal de 2002[842] :

> « Le périmètre de l'Arrondissement ne correspond pas à la réalité de la montagne comme entité géomorphologique et comme élément du paysage montréalais. Il perpétue une vision fragmentée de la montagne, comme le faisait le Site du patrimoine du Mont-Royal »[843].

[842] Les Amis de la montagne avaient alors demandé que soit « identifié un périmètre de protection qui englobe toute la montagne comme formation géologique ». Voir Amis de la montagne, non daté, *Protection gouvernementale pour le Mont-Royal*, p1.

[843] Amis de la montagne, 2003a, *Commentaires sur la proposition du décret établissant l'Arrondissement historique et naturel du Mont-Royal*, adressés à la présidente de la CBCQ, p3.

> « Nous recommandons que le caractère du massif soit reconnu dans le décret de l'Arrondissement historique et naturel et que le territoire protégé soit élargi en conséquence »[844].
>
> « Nous attendons du plan qu'il couvre (…) un territoire qui soit défini de manière réaliste à partir de la topographie comme expression simple de ce qu'est une montagne »[845].
>
> « Nous abordons la montagne comme un tout emblématique dont le territoire réel est d'abord celui d'un ensemble topographique et non un périmètre limité et strictement lié à des mesures administratives ou juridiques »[846].

Le critère de la topographie, qui relève d'une réalité supposée objective[847], permet aux associations de légitimer leur demande d'élargissement du territoire de gestion. Cet argumentaire naturalisant le territoire du Mont-Royal vise, à travers l'agrandissement du périmètre, la prise en compte de plusieurs sites patrimoniaux encore exclus de l'Arrondissement, comme Villa Maria[848] ou le quartier sud d'Outremont[849].

La défense du Mont-Royal, entre totémisation et pragmatisme

Les groupes associatifs ont donc depuis trente ans promu la montagne comme entité intégrée et figure emblématique. Selon certains observateurs, le Mont-Royal a par ce processus été érigé comme « patrimoine totémique », c'est-à-dire un patrimoine :

> « construit par la société locale et sacralisé au point d'être brandi, par les habitants, en opposition des projets d'aménagement jugés comme préjudiciables pour le patrimoine en question »[850].

---

[844] Amis de la montagne, 2003b, *Mémoire sur le nouveau statut du Mont-Royal*, présenté devant la Commission des biens culturels du Québec, Québec, p2.
[845] Héritage Montréal, 2008, *op. cit.,* p8.
[846] Héritage Montréal, 2005, *Courrier au Maire de Montréal sur la Table de concertation du Mont-Royal*, p1.
[847] Il relève en réalité d'une interprétation puisque les Amis de la montagne et la CBCQ, s'appuyant tous deux sur ce même critère, promeuvent des périmètres bien différents.
[848] CRE Montréal, 2003, *Mémoire sur le nouveau statut du Mont-Royal : Arrondissement historique et natu*rel, présenté à la Commission des biens culturels du Québec, 5p.
[849] Héritage Montréal, 2008, *ibid.*.
[850] Paulhiac F., 2002, *op. cit.,* p264.

La construction de ce patrimoine serait basée sur l'affirmation de son caractère identitaire, selon une dynamique ascendante qui contraste avec les processus de patrimonialisation surplombants des décennies précédentes, tel le décret patrimonial édicté par l'État. Porteur de « références patrimoniales identitaires (…) peu opérationnelles »[851], le patrimoine totémique aurait amené, dans les années 1990, au rejet de tout acte d'aménagement et empêché toute négociation. L'intégration du Mont-Royal – sa désignation comme un tout distinctif – amènerait à la défense de son intégrité – sa désignation comme entité intouchable.

L'observation du débat autour du Mont-Royal, dans les années 2000, donne à voir l'entremêlement, plus complexe, de deux logiques contrastées : si on peut constater la poursuite d'une « totémisation » du Mont-Royal, elle est maintenant articulée à des revendications davantage sectorielles des associations. Dès 2002, les associations du Comité de suivi du Sommet du Mont-Royal[852] rappellent que :

> « ce vaste territoire comporte une diversité de composantes naturelles, paysagères, bâties, historiques ou archéologiques à protéger et à mettre en valeur. Des zones distinctes délimitées sur la base de certaines valeurs et composantes de la montagne doivent être identifiées pour permettre une gestion cohérente de ce territoire urbain. Pour chacune de ces zones, des règles et des mesures de protection différentes et adaptées à leurs caractéristiques devront s'appliquer »[853].

Il s'agit donc bien d'une vision rationaliste, voire fonctionnaliste de la protection du Mont-Royal, basée sur le zonage et la spécification des protections. Dès le début des années 2000, un discours à double détente est donc construit sur la montagne par les associations : si la protection du Mont-Royal se justifie par l'identité et la qualité globale du lieu, elle ne doit pas être conçue de manière monolithique mais modulée en fonction de ses composantes. Il ne s'agit plus de défendre l'intégrité du Mont-Royal dans son ensemble, mais celle de certaines parties du Mont-Royal, au nom de son identité globale. Le positionnement associatif témoigne donc d'un pragmatisme qui fait écho à l'approche gestionnaire des autorités publiques, que nous allons évoquer maintenant.

---

[851] Paulhiac F., 2002, *ibid..,* p313.

[852] Composé des Amis de la montagne, Héritage Montréal, le Centre de la montagne et la Ville de Montréal.

[853] Conseil des monuments et sites du Québec, 2002, « Quel avenir pour le Mont-Royal ? », *Continuité, le magazine du patrimoine du Québec*, n°93, Montréal, p65.

L'approche gestionnaire : le Mont-Royal comme objet d'action publique

Si le Mont-Royal est affirmé par les associations dans sa qualité de Haut lieu, comme une unité globale, il est parallèlement déconstruit, par les pouvoirs publics, en différentes entités – territoriales, thématiques… susceptibles de le rendre directement traitable comme objet d'action publique.

Le territoire du Mont-Royal est partagé entre quatre arrondissements distincts, en charge depuis la réforme municipale de la gestion des services de proximité et de la réglementation d'urbanisme. Se pose donc l'enjeu majeur de l'harmonisation des interventions relatives au Mont-Royal sur les différents territoires d'arrondissement. Certes le Document complémentaire du Plan d'urbanisme assure des balises communes aux réglementations locales[854] ; mais ce processus de mise en cohérence est encore incertain au moment du lancement de la concertation. Le plan d'urbanisme ayant été adopté en 2004, les arrondissements sont encore engagés l'année suivante dans l'élaboration de leur règlement de concordance, outil d'adaptation de la réglementation d'arrondissement aux nouvelles prescriptions du Document complémentaire. Par ailleurs, au-delà de quelques balises générales, ce Document ne garantit pas une harmonisation réelle des pratiques. Ainsi, les réglementations d'urbanisme en vigueur sur les différentes portions du Mont-Royal sont-elles très disparates au milieu des années 2000 : la réglementation est beaucoup plus permissive dans Ville Marie, arrondissement de l'hypercentre qui connaît des pressions de développement majeures, que dans les territoires de Westmount et d'Outremont[855]. Cette mosaïque réglementaire pose question au regard de la cohérence globale des interventions sur la montagne.

[854] Le plan d'urbanisme de Montréal édicte un parti d'aménagement apte à définir les axes préférentiels du développement et prévoit les moyens de leur mise en œuvre. Il comprend également un Document complémentaire qui traduit ces objectifs sous forme de règles et de critères pour la réglementation. Les arrondissements doivent adopter des « dispositions au moins aussi contraignantes que celles établies » dans le document complémentaire (Plan d'urbanisme, 2004, Partie III : Le document complémentaire, p1).

[855] Le taux d'implantation autorisé à Ville-Marie peut alors atteindre 70% dans certains secteurs, alors qu'il est deux fois moins important dans les anciennes municipalités de banlieue. Entretien avec le responsable de la gestion des autorisations sur le Mont-Royal à la Direction du patrimoine du Ministère de la culture du Québec, avril 2009.

Un découpage sectoriel

En plus d'un découpage territorial, dû au morcellement administratif et institutionnel de son territoire, le Mont-Royal fait également l'objet d'un découpage sectoriel calqué sur l'organisation de la planification municipale. Il est en effet distingué comme secteur de planification détaillée par le Plan d'urbanisme (2005), comme écoterritoire par la Politique de protection et mise en valeur des milieux naturels (2004), et comme territoire stratégique par la Politique du patrimoine (2005). Ces différents périmètres s'ajoutent aux deux statuts patrimoniaux de site du patrimoine (1987) et Arrondissement historique et naturel (2005). On a donc une superposition de programmes qui font intervenir différents acteurs ou services de la Ville de Montréal, sans que leur articulation n'ait été véritablement pensée au préalable. Au milieu des années 2000, ces programmes d'intervention sont pour la plupart en devenir ou en suspens, et n'ont pas encore été traduits en dispositions réglementaires : l'Arrondissement historique et naturel a pour ainsi dire remplacé le site du patrimoine[856] ; le secteur de planification détaillée n'a pas de contenu prédéfini et ouvre plutôt la voie au plan de protection et mise en valeur ; le plan de conservation de l'écoterritoire du Mont-Royal n'a pas encore été développé… En dépit de la faiblesse de leurs effets concrets, ces périmètres d'intervention, par leur existence même, participent à la construction cognitive et normative de la gestion du Mont-Royal. Le territoire est pensé comme un assemblage de composantes davantage que comme une entité indivisible à l'identité forte.

Si les associations portent une approche symbolique et unificatrice du territoire du Mont-Royal, les acteurs publics portent une approche gestionnaire basée sur les multiples découpages (par municipalité et par arrondissement, par type de composante territoriale, etc.) qui caractérisent l'intervention sur la montagne. Nous allons voir maintenant comment ces deux modes de représentation s'expriment à la Table et impactent la production de l'offre d'enjeux portée au débat.

[856] Si les deux dispositifs patrimoniaux se cumulent, le site du patrimoine ne produit plus réellement d'effet propre.

1.2) La construction d'une offre d'enjeux en tension entre les deux approches

L'approche gestionnaire du Mont-Royal conduit la Ville de Montréal à façonner la Table de concertation sur le principe d'un prédécoupage des enjeux, comme nous l'avons vu au chapitre 5 : en effet, la Ville met en place une série de groupes de travail basés sur le découpage des différentes composantes patrimoniales de la montagne. L'approche gestionnaire imprime donc la conception initiale de l'instrument de débat, qui induit d'emblée une réflexion sectorielle structurant l'offre d'enjeux.

Face à cette logique, les associations font valoir, par plusieurs moyens, leur préoccupation en faveur d'une approche globale du Mont-Royal dans l'élaboration du plan : elles appellent à développer une vision transversale et une vue d'ensemble dans la perspective de gestion, en référence notamment au concept des « trois sommets » qui, dans le plan de 1992, ralliait l'ensemble des réflexions et des actions[857]. Par ailleurs, les associations de protection demandent à ce que les démarches de contrôle du développement ne soient plus basées sur les découpages administratifs existants, qui renvoient les processus de consultation et de décision à chaque arrondissement, mais sur les grandes composantes de la montagne, réparties dans les trois zones transversales à ces découpages identifiées par les Amis de la montagne : le noyau vert, la ceinture institutionnelle et la couronne résidentielle. Les projets situés dans les deux premières zones, les plus menacées, doivent être selon eux systématiquement soumis à la Table. Enfin, pour sortir d'une approche trop sectorisée des problèmes, les associations demandent à plusieurs reprises des échanges entre les groupes de travail pour favoriser le développement d'une approche commune des enjeux, autour de la notion de paysage par exemple. Ainsi, le groupe de travail sur le patrimoine bâti demande à rencontrer le groupe de travail sur le patrimoine naturel pour discuter des enjeux paysagers. Dinu Bumbaru d'Héritage Montréal souhaite que la question des boisés soit mise en perspective, dans la mesure où une analyse axée sur leur valeur écologique pourrait occulter le rôle des boisés dans le paysage[858].

Les différences de représentation des problèmes entre les acteurs s'expriment donc à la Table, à travers la production d'une offre d'enjeux complexe et multidimensionnelle. D'un côté, des enjeux de traitement individualisé des différentes problématiques patrimoniales, basé sur le découpage des compétences et juridictions existantes. De l'autre, des enjeux de transversalité

[857] Amis de la montagne, 2007a, *Commentaires sur le plan de protection et mise en valeur du Mont-Royal (version du 4 décembre 2006),* p3.
[858] Table de concertation du Mont-Royal, 2006b, *Procès verbal de la 5e réunion du 24 mai 2006*, p5.

et de vision globale de la montagne dans le but de mieux appréhender sa protection. Nous allons voir que le débat va entrainer un réagencement de cette offre, c'est-à-dire une nouvelle organisation des enjeux qui la composent. Ce processus aboutit à la valorisation du principe de protection, à la hiérarchisation des différents types de patrimoine, à l'affirmation de la thématique de l'accessibilité mais aussi à l'apparition de controverses nouvelles.

2) L'intégration du principe de protection dans le plan, dont les modalités de mise en œuvre font controverse

2.1) L'intégration du principe de protection dans le plan du Mont-Royal

Comme nous l'avons vu au chapitre 5, la concertation à la Table démarre suffisamment tôt pour bénéficier d'une prise potentiellement importante sur le contenu du plan du Mont-Royal. L'analyse des comptes-rendus de réunions et des documents produits à la Table montre qu'en effet, une dialectique s'instaure entre le processus de débat et l'élaboration progressive du plan. Notre analyse a été conduite à partir d'une méthode à la fois thématique et dynamique, basée sur la construction d'une matrice chronologique, outil présenté par Huberman et Miles dans leur ouvrage sur l'analyse des données qualitatives[859]. Par leur tactique, les associations parviennent à faire valoir plusieurs revendications et à provoquer des évolutions notables dans l'élaboration du plan préliminaire, dénouant les nombreux blocages marquant les premiers temps de la concertation.

[859] Huberman A.M., Miles M.B., 1991, *Analyse des données qualitatives. Recueil de nouvelles méthodes*, Éditions De Boeck, Wesmael, p177-183. Pour plus de détails sur la méthode utilisée, voir l'ANNEXE 23.

Une série de points litigieux conduisant au blocage de la concertation

Les premiers temps du débat à la Table (mars 2005- janvier 2007) sont marqués par une série de tensions et de désaccords portant sur plusieurs questions interdépendantes. Le tout premier point de litige concerne le mandat de la Table de concertation. L'étude préparatoire avait mis en lumière, dès 2004, les divergences relatives au deuxième volet du mandat proposé : réfléchir aux processus décisionnels et plans de gestion applicables à l'Arrondissement, certains membres ne souhaitant pas voir la Table s'emparer de ces questions[860]. Dans ce contexte, le cabinet S.M. International avait conseillé de prioriser le premier volet du mandat, la mise à jour du plan du Mont-Royal, et de renvoyer le deuxième volet à une date ultérieure. Cet échéancier, proposé à la première réunion de la Table, est fortement critiqué par les groupes associatifs. Il leur semble urgent de réfléchir collectivement au cadre de gouvernance, aux mécanismes de gestion et aux conditions d'acceptabilité des projets d'aménagement sur la montagne. Ils obtiennent alors la création d'un comité chargé spécifiquement de traiter ce deuxième volet du mandat, renommé « le cadre de gestion »[861]. Cependant ce comité ne comprend aucun membre associatif ou institutionnel, exclusivement des élus et fonctionnaires municipaux.

En outre, les associations n'obtiennent pas satisfaction sur leur autre revendication relative au mandat : à savoir le traitement à la Table des projets et des plans de développement institutionnels, qui cristallisent les enjeux majeurs de protection patrimoniale. Le rapport de la Commission des biens culturels du Québec sur l'avenir du Mont-Royal avait pourtant recommandé, quelques années auparavant, que les plans de développement des propriétés soient soumis à l'approbation de la Table, et qu'il ne soit plus possible de conclure des ententes bipartites[862]. Le Bureau du Mont-Royal maintient tout de même son choix de ne pas soumettre les plans institutionnels à la Table ; pour lui, ce choix se justifie par le fait que les projets de développement institutionnels sont essentiellement discutés entre institutions et ministères de tutelle dans d'autres arènes de négociation, rendant de fait factice l'engagement d'un tel débat à la Table[863].

[860] Cliche D., S.M. International inc., 2004, *op. cit*..
[861] Table de concertation du Mont-Royal, 2005c, *Procès verbal de la 2e réunion du 17 juin 2005*.
[862] Commission des biens culturels du Québec, 2002, *op. cit.,* p57-58.
[863] Entretien avec le responsable du Bureau du Mont-Royal, septembre 2008.

Le deuxième point de litige concerne la définition d'un régime de contrôle intérimaire d'ici l'adoption du nouveau plan et du nouveau cadre de gestion. Dès les premières réunions, plusieurs membres préconisent l'adoption d'un tel régime, étant donné que des projets d'aménagement d'importance sont en préparation (ex : le projet d'agrandissement du stade Percival Molson). Plusieurs membres craignent en outre un phénomène de « course au projet » d'ici l'adoption des nouvelles règles. Dans ce contexte, une étude est commanditée par le Bureau du Mont-Royal sur la définition d'un outil de contrôle intérimaire permettant la prévention d'éventuelles « surprises développementales » pendant le temps de l'élaboration du plan. Cependant, au vu des réticences des arrondissements vis-à-vis du principe de contrôle intérimaire[864] susceptible d'entraver la conduite de projets déjà en cours d'examen, l'adoption d'un règlement de cette nature, jugée prématurée, est repoussée à une date ultérieure. Les seules modalités de « contrôle » du développement définies en 2006 concernent l'amélioration du processus de consultation publique accompagnant l'élaboration des projets : les autorités de l'Arrondissement historique et naturel (les quatre arrondissements et les deux Villes impliquées) s'engagent à soumettre à la consultation publique de l'OCPM tout projet de développement majeur ou plan directeur institutionnel dérogatoires[865]. Jusqu'ici en effet, ces projets étaient susceptibles de ne faire l'objet que d'une assemblée publique au sens de la LAU (loi sur l'aménagement et l'urbanisme). Il s'agit donc d'une mesure de « contrôle » strictement procédurale qui ne comprend aucun critère précis conditionnant l'acceptation ou le refus des projets et suscite le mécontentement de plusieurs membres associatifs[866]. Il faut attendre deux ans pour qu'un règlement de contrôle intérimaire soit adopté par la Ville de Montréal dans le but de réguler les développements d'ici l'adoption du plan du Mont-Royal et la modification des réglementations d'arrondissement en conséquence. Cependant ce règlement s'applique aux projets permis en vertu « de toute autorisation relevant du conseil d'arrondissement », ce qui n'inclut pas les projets, souvent majeurs, autorisés par la Ville de Montréal en vertu de l'article 89 de sa charte[867]. Le régime de contrôle intérimaire apparaît donc incomplet.

---

[864] Voir Table de concertation du Mont-Royal, 2006a, *Procès-verbal de la 4e réunion du 24 février 2006*, p5.

[865] Consensus n°9 adopté à 3e réunion de la Table de concertation (30 septembre 2005). Voir plus de détails sur les résolutions des arrondissements à l'ANNEXE 24.

[866] Héritage Montréal souligne que « L'OCPM n'est pas un mécanisme de protection, mais un mécanisme de débats et d'information publiques ». Table de concertation du Mont-Royal, 2006c, *Procès verbal de la 8e réunion du 3 novembre 2006*, p7.

[867] Voir Ville de Montréal, 2008b, *Règlement de contrôle intérimaire limitant les nouvelles utilisations du sol et nouvelles constructions afin de protéger et mettre en valeur le Mont-Royal*, 6p.

Le troisième point de litige concerne la place accordée à la notion de protection dans l'élaboration du nouveau plan du Mont-Royal. Un comité de rédaction a été mis sur pied en février 2006 ; constitué exclusivement de représentants des autorités municipales, il doit présenter ponctuellement l'avancée de ses travaux à la Table de concertation et intégrer progressivement les propositions des groupes de travail. Les premières versions du plan, présentées en mai et septembre 2006 puis en janvier 2007, ne manquent pas de faire réagir les participants. Elles constituent en effet des énoncés d'intentions qui ne comprennent aucune prescription quant aux mesures réglementaires de protection pour la montagne. La protection et la limitation du développement sont présentes à l'état d'enjeux, d'objectifs ou d'orientations[868], mais ne sont pas déclinées en mesures concrètes. À l'automne 2006, le président de la Table alerte le Maire de Montréal sur le « profond malaise ressenti par certains membres de la Table de concertation à l'égard des intentions réelles de l'administration de Montréal pour la protection et la sauvegarde du mont Royal »[869].

Le quatrième point de litige porte sur le processus choisi par la Ville pour faire avancer le travail sur la protection du Mont-Royal. Les membres de la Table ont en effet beaucoup de difficultés à s'entendre sur les objets et les modalités de la protection. Dans le cadre du groupe de travail sur le patrimoine naturel et paysager par exemple, deux conceptions de la protection des espaces boisés s'affrontent, sans trouver de terrain d'entente. La première conception, défendue par le CRE Montréal (Conseil régional de l'environnement), consiste à vouloir protéger intégralement tout espace boisé situé hors parcs et non encore couvert par une servitude de protection. L'autre position, défendue plutôt par les institutions et les fonctionnaires, préconise au contraire une approche au cas par cas visant à établir scientifiquement la valeur de chaque boisé, et de moduler sa protection en conséquence. Le débat sur les boisés est particulièrement sensible à la Table étant donné l'histoire récente du Mont-Royal, marquée par une succession de projets impliquant de nouvelles constructions dans ces massifs[870]. C'est également un débat d'actualité à la Table : la volonté des partenaires de protéger les bois du Mont-Royal est mise en doute par les associations du fait de

[868] « La question de la capacité limite de la montagne à accueillir de nouvelles constructions et à supporter un large spectre d'usages devient un enjeu collectif crucial (…). Le plan énonce l'objectif d'assurer, au premier chef, la protection et la mise en valeur des patrimoines de la montagne, et plus particulièrement celle de son patrimoine naturel et paysager ». Ville de Montréal, 2006, *Plan de protection et mise en valeur du Mont-Royal. Document d'étape*, p8.

[869] Table de concertation du Mont-Royal, 2006d, *Rapport du président de la Table de concertation du Mont-Royal pour la période du 30 septembre au 30 novembre 2006*, p2.

[870] Pour plus de détails, voir l'ANNEXE 25.

l'approbation du projet du Stade Percival Molson, par la Ville et le Ministère de la culture, lors des premières étapes de son examen. L'agrandissement de ce stade, situé sur la propriété de l'université McGill sur le flanc est de la montagne, doit en effet entrainer l'abattement d'une partie d'un massif boisé.

Face à ces blocages, la Ville choisit de lancer à l'été 2006 une campagne de négociation auprès des représentants des institutions, afin de leur proposer des objets et des modalités de protection nouvelles. Cette campagne, bientôt nommée la tournée du « Pacte patrimonial », est conduite en marge de la Table de concertation : les rencontres sont réalisées par les représentants de la Ville et le président de la Table auprès de chaque institution. Les associations membres de la Table en sont exclues, comme des réunions préparatoires[871]. La Ville fait donc le choix d'une négociation au cas par cas, parallèle à la concertation, qui empêche la discussion collective autour des objets à protéger, ce que les associations ne manquent pas de critiquer[872]. Mais cette méthode s'avère laborieuse. Les deux premières étapes de cette tournée, conduites à l'été puis à l'hiver 2006, donnent peu de résultats : à leur issue, « les engagements des institutions sont modestes et limités »[873], aux dires même du président de la Table de concertation.

La première période du débat à la Table de concertation (mars 2005 - janvier 2007) est donc marquée par une série de litiges relatifs à la protection. Ces litiges produisent une certaine sclérose : les comités de travail se multiplient, sans aboutir à des résultats tangibles ; la tournée du pacte patrimonial auprès des institutions peine à produire des ententes de protection ; de nombreux désaccords s'expriment entre les membres, des réunions plénières aux groupes de travail… Malgré ces difficultés, le débat se poursuit, rythmé par l'adoption progressive de consensus. Treize consensus sont ainsi adoptés entre mars 2005 et juin 2006. Mais ils portent essentiellement sur des travaux à conduire[874] et non sur le fond du problème : à savoir la définition de règles de protection et de processus d'encadrement de projet qui

[871] Chaque rencontre est en effet précédée d'une réunion conduite par les représentants de la Ville avec les responsables des arrondissements ou de la Ville de Westmount, selon l'institution concernée.
[872] Les Amis de la montagne demandent à être associés aux rencontres avec les institutions, lors des 7e et 8e réunions de la Table. Ils se voient opposer deux refus. Pour le Bureau du Mont-Royal, le recours aux discussions bilatérales doit permettre d'atteindre les objectifs de protection qui ne parviennent pas à être définis collectivement.
[873] Table de concertation du Mont-Royal, 2007a, *Procès-verbal de la 9e réunion du 26 janvier 2007*, p4. Pour plus de détail sur les étapes du Pacte patrimonial, se référer à l'ANNEXE 26.
[874] Par exemple : créer un groupe de travail, définir des principes de gestion partagés, approfondir le travail sur la protection, etc. Table de concertation du Mont-Royal, 2007c, *Registre des consensus*, 16p.

reçoivent l'accord de l'ensemble des parties présentes à la Table. Une réunion va venir bousculer cette situation de blocage.

Le tournant du débat en 2007 et l'infléchissement du plan en faveur de la protection des patrimoines

La 9e réunion tenue en janvier 2007 constitue un moment clé dans l'évolution des travaux de la Table : alors que la Ville souhaite passer une étape importante avec la validation du plan préliminaire permettant sa présentation en consultation publique, les associations opposent leur refus à cette version qui leur semble incomplète et toujours insuffisamment développée du point de vue de la protection[875]. Les organismes associatifs menacent de quitter la Table si davantage de balises de protection ne sont pas ajoutées au plan : ils diffusent alors un document pointant une série de composantes patrimoniales qu'ils jugent « intouchables » (essentiellement les 14 boisés hors parcs) et réclamant des mesures renforcées pour toute la montagne[876]. Parmi elles, ils demandent que la recevabilité des projets soit examinée à l'amont de leur processus d'évaluation, ce qui permettrait d'écarter dès le départ tout projet ne respectant pas les valeurs et patrimoines de la montagne. Pour le CRE Montréal, ce document « comble le vide par rapport à (ses) préoccupations en matière de protection »[877]. Cette démarche « coup de poing » heurte certains partenaires institutionnels et met à mal la validation du plan préliminaire, en dépit de l'accord formulé par plusieurs représentants d'institutions.

Cette crise du dialogue conduit la Ville à revoir sa copie. Elle propose d'ajourner les travaux de la Table jusqu'au printemps 2007 pour que les services complètent le plan du Mont-Royal, notamment en prenant en compte le document associatif. Un nouveau mode d'organisation est mis en place pour faciliter l'avancée de ce travail. Le Directeur Général de la Ville de Montréal prend le dossier en main et crée un Comité directeur réunissant, en plus du Bureau du Mont-Royal, trois services centraux et les services d'arrondissement. Les nouvelles propositions élaborées dans ce cadre sont soumises à deux reprises au Comité exécutif de la Ville de Montréal, en avril et mai 2007, avant présentation à la Table. Elles intègrent alors

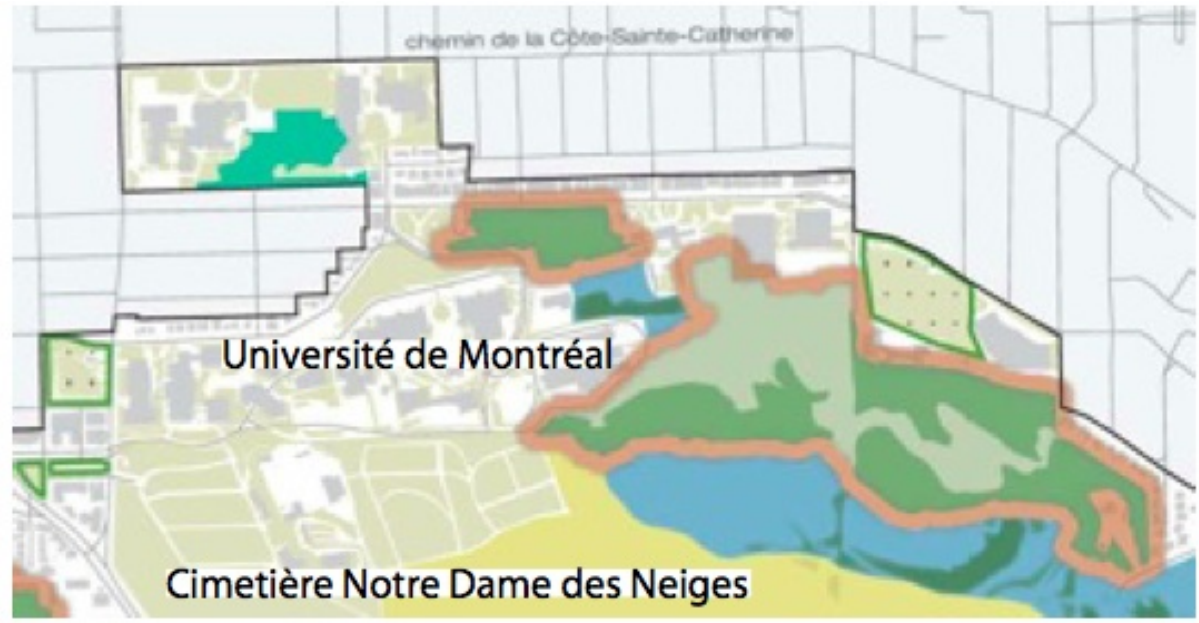
[875] Pour le CRE Montréal par exemple, cette version préliminaire « a le défaut de laisser place à interprétations et de ne pas donner les garanties de protection souhaitées à l'égard du Mont-Royal ». Table de concertation du Mont-Royal, 2007a, *Procès-verbal de la 9e réunion du 26 janvier 2007*, p5.
[876] Amis de la montagne, CRE Montréal, Héritage Montréal, Eco musée de l'au-delà, 2007, *Notes pour l'établissement d'un véritable régime de protection*, 7p.
[877] Table de concertation du Mont-Royal, 2007a, *Procès-verbal de la 9e réunion du 26 janvier 2007*, p8.

beaucoup plus clairement l'objectif de protection, décliné en « régimes » adaptés à chaque type de patrimoine : naturel, paysager, bâti[878].

Le régime de protection du patrimoine naturel, le plus développé, édicte de nouvelles contraintes imposées au développement via le Document complémentaire, pour cinq zones établies en fonction des caractéristiques écologiques du Mont-Royal (zones noyau, tampon, corridor écologique…). Celles-ci couvrent 423 hectares d'espaces écologiques dont 190 situés dans les domaines institutionnels. La possibilité de conduire certaines opérations d'aménagement est modulée pour chaque zone, de l'interdiction à l'autorisation selon critères. Par ailleurs, le principe de renforcement de la biomasse prévoit que tout impact des aménagements sur la végétation doit être compensé, à moyen terme et de diverses manières (nouvelles plantations, toits verts…), au sein de l'Arrondissement historique et naturel.

[878] Ville de Montréal, 2007a, *Le Mont-Royal : l'approche de protection*, 80p.

Illustration 17 : Extrait du réseau écologique du plan de conservation du Mont-Royal

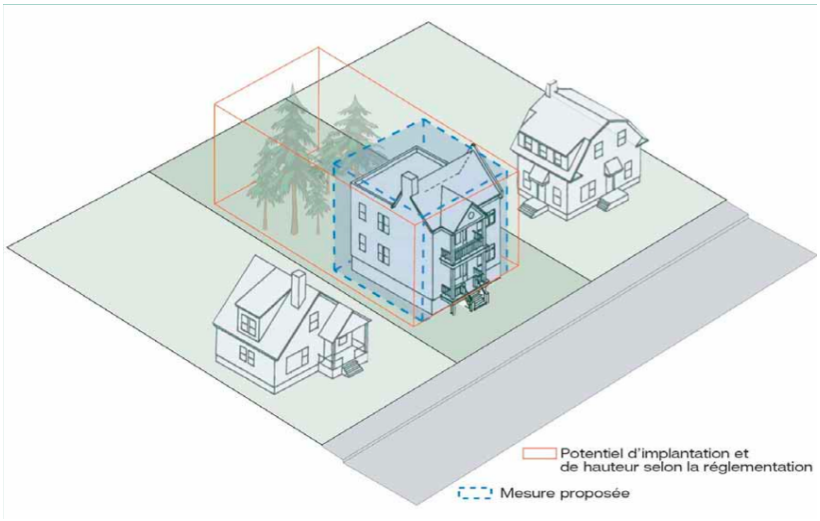


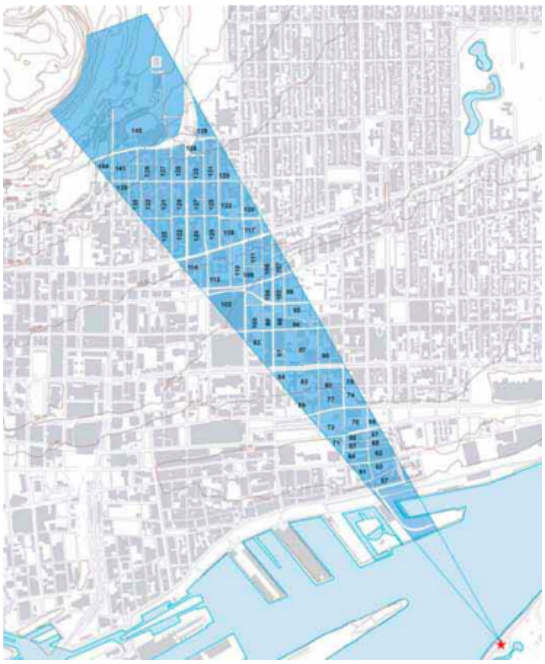
Cet extrait centré sur le site de l'Université de Montréal et son interface avec les cimetières illustre les différentes zones du réseau : zones noyau primaire (vert foncé), secondaire (vert clair), zone tampon (orange), corridors écologiques (bleu), plaine horticole d'intérêt écologique (jaune), parc (pointillé). **Source :** Ville de Montréal, 2008, *Plan préliminaire de protection et mise en valeur du Mont-Royal*, p11.

En ce qui concerne le patrimoine bâti, le régime de protection est régi par le principe de « capacité limite » de la montagne à accueillir de nouvelles constructions : des limitations de hauteur et de taux d'implantation sont introduites pour l'ensemble des zones résidentielles, visant à garantir des gabarits proches de l'existant. En matière de paysage, le plan identifie un ensemble de vues menacées entre le centre ville et la montagne, ainsi que les cotes altimétriques à partir desquelles une construction est susceptible de les obstruer ; cependant il n'interdit pas de construire au-dessus de ces cotes[879].

[879] En effet le Document complémentaire indique simplement que tout projet de construction sur la trajectoire des vues « doit tendre à respecter ou à mettre en valeur les vues ». Ville de Montréal, 2007, *op. cit.*, p69.

Illustration 18 : Application de la notion de « capacité limite » aux zones résidentielles et cartographie d'un cône de vues vers le Mont-Royal





Source : Ville de Montréal, 2007a, *L'approche de protection*, p72 et 74.

L'opposition des groupes associatifs à la version préliminaire du plan conduit donc la Ville à définir une approche de protection jusque là inexistante. Celle-ci craint en effet le départ de certains membres et la perte de crédibilité de la Table. C'est ce qui l'amène à développer son plan, à l'affiner, en mobilisant des ressources spécifiques au sein de la Ville de Montréal comme nous le verrons plus loin. Dans la première période de la concertation qui nous occupe (2005-2007), la tactique associative à la Table de concertation a donc permis l'intégration du principe de protection dans le plan de protection du Mont-Royal, levant par là même le blocage du dialogue. Dans la seconde période de concertation (2007-2008), elle a également permis l'élargissement de l'offre d'enjeux portée dans le débat en promouvant le traitement de la thématique de l'accessibilité, comme nous allons le voir maintenant.

Une offre d'enjeux progressivement étoffée à travers le débat : la prise en compte de l'enjeu d'accessibilité du Mont-Royal

Outre l'enjeu de protection du patrimoine naturel et des boisés, le CRE Montréal est porteur d'une préoccupation relative à l'amélioration de l'accessibilité du Mont-Royal, comme nous l'avons vu au chapitre 5. Les principales revendications du CRE sont la diminution de la circulation de transit[880], le développement de la desserte en transport en commun et la création de nouveaux cheminements piétons et pistes cyclables sur la montagne. Les deux préoccupations principales du CRE sont intimement articulées : outre la baisse d'émission de CO2, le développement des modes de déplacement doux et collectifs vise en effet à augmenter la connaissance, par le public, des différents espaces verts présents sur le Mont-Royal. En raison du morcellement de la montagne en diverses portions, et de l'absence de cheminement piéton dans certaines d'entre elles, plusieurs boisés demeurent mal connus du grand public. C'est le cas par exemple du sommet Outremont, qui pâtit entre autres de la barrière que constitue la voie Camilien Houde pour les déplacements piétons. Or, la bonne connaissance du milieu naturel par la population est perçue par le CRE comme un moyen d'assurer des mobilisations ultérieures face aux projets de développement immobilier et de restreindre la marge de manœuvre des propriétaires et promoteurs[881].

Encouragé par le Bureau du Mont-Royal, le CRE va promouvoir la thématique de l'accessibilité à la Table de concertation à partir de l'été 2007. En effet, le groupe de travail sur les relations entre la ville et la montagne, chargé jusque là de traiter cette thématique, n'a pas produit de propositions en la matière : il se réunit peu souvent, pâtit d'un manque de ressources et traite davantage la thématique des vues que celle de l'accessibilité[882]. Or, le Bureau du Mont-Royal souhaite approfondir la question de l'accessibilité du Mont-Royal, étant donné que la Ville est en train d'élaborer un plan de transport à l'échelle de tout le territoire montréalais. Cela lui paraît l'occasion de relancer des mesures relatives à l'amélioration des déplacements sur la montagne, la plupart des mesures inscrites au plan de 1992 n'ayant pas été réalisées. Le Bureau confie donc au CRE la mission de réaliser une étude sur l'accessibilité du Mont-Royal, dans le cadre de la consultation publique sur le plan de

[880] La montagne est traversée de deux voies, Camilien Houde et Remembrance, supportant un trafic de transit important entre l'arrondissement du Plateau Mont-Royal et l'arrondissement Côte des neiges.
[881] Entretien avec le Directeur général de CRE-Montréal, septembre 2008.
[882] Voir Table de concertation du Mont-Royal, 2004, *Quatrième rapport d'étape du groupe de travail sur les relations entre la ville et la montagne (GT1),* 2p. Ce groupe est coprésidé par des représentants de l'Université de Montréal et des Amis de la montagne.

transport[883], où la Table souhaite déposer un mémoire. Le mandat vise à réaliser une « étude sur les diverses dimensions de l'accessibilité aux diverses composantes de l'Arrondissement Historique et Naturel du Mont-Royal »[884].

Le CRE accepte ce mandat mais resserre l'analyse sur l'accessibilité aux parcs et espaces verts du Mont-Royal, objets sur lesquels se concentre son attention en matière de protection. En outre, il promeut une approche intégrative du territoire du Mont-Royal, conforme à l'approche associative évoquée en première partie de ce chapitre. Il emprunte des données aux différentes études de déplacements conduites sur le Mont-Royal, pour couvrir l'ensemble des espaces verts dont il veut traiter et « renouer les fils conducteurs perdus de l'unité recherchée ». En effet, les déplacements sur le Mont-Royal ont déjà fait l'objet d'une pluralité d'études, portant chacune sur une ou plusieurs portions spécifiques du territoire conformément à la logique ségrégative de l'approche gestionnaire : étude sur les déplacements dans les parcs ; comptages de circulation sur les grandes voies ; analyse de fréquentation des cimetières… Ces études n'avaient jusque là jamais été mises en dialogue.

L'étude du CRE recommande la mise en œuvre de nombreuses mesures déjà prévues au plan du Mont-Royal de 1992, qui n'ont jamais été réalisées : constitution d'un réseau vert, d'un chemin de ceinture, réaménagement de l'échangeur Remembrance, diminution de la circulation de transit... Le mémoire de la Table de concertation déposé à la consultation publique du plan de transport s'inspire largement de cette étude qu'il résume en 5 recommandations principales, parmi lesquelles : l'articulation de toutes interventions futures en matières de transport en conformité avec l'objectif de protection ; le développement d'un réseau vert, sécuritaire et accessible sur le Mont-Royal. Suite à la parution de son étude, le CRE souhaite aller plus loin. Il demande et obtient la création d'un nouveau groupe de travail sur les enjeux d'accessibilité dans le but de faire valoir et de développer ses propositions. Cette initiative va déboucher sur une articulation du plan du Mont-Royal avec le plan de transport de Montréal, comme nous le verrons plus loin.

Le CRE a donc porté la thématique de l'accessibilité à la Table de concertation. Le Bureau du Mont-Royal l'a appuyé dans sa démarche, en lui commanditant une étude spécifique, puis en le soutenant dans sa proposition de créer un groupe de travail nouveau. Cependant, le

[883] Cette consultation est organisée à l'été 2007 par la Commission permanente sur l'environnement, le transport et les infrastructures du Conseil d'agglomération de Montréal.
[884] CRE-Montréal, 2007, *Étude sur l'Accessibilité au parc du Mont-Royal et aux espaces verts de la montagne*, p5.

traitement de cette thématique n'a émergé que tardivement dans le débat et y a occupé une place limitée au regard des questions de protection.

La tactique associative, en durcissant le mode d'échange et en raffermissant ses exigences, a donc permis de lever le blocage de la concertation, entrainé l'intégration du principe de protection dans le plan du Mont-Royal[885] et promu le traitement de l'enjeu d'accessibilité à la Table. Mais au-delà de ces acquis, plusieurs questions majeures suscitent toujours des désaccords en 2007. Les associations, bien que satisfaites de la progression du plan préliminaire et de la meilleure prise en compte de la notion de protection, y apportent des critiques qui annoncent les termes de la consultation publique à venir.

2.2) Des points de désaccord qui demeurent sur les modalités de mise en œuvre du principe de protection et la place accordée à chaque type de patrimoine

Des mesures de protection jugées insuffisantes

Suite à la présentation des régimes de protection en mai 2007, les membres de la Table sont invités à communiquer leurs remarques au Bureau du Mont-Royal. La principale réserve alors exprimée par les membres porte sur les modalités de mise en œuvre de la protection, qui leur semblent insuffisamment précises. Les Amis de la montagne, par exemple, déplorent l'imprécision des principes guidant la protection des patrimoines naturel et bâti :

> « Plusieurs notions (*zone tampon, zone noyau*) nécessitent une définition plus précise car leur efficacité n'est pas encore démontrée si leurs modes d'application ne sont pas connus (…). Les principes sont bons mais il faudra connaître quelles applications en seront faites, quelles seront les priorités de réalisation et quels objectifs seront visés pour la signature d'accords avec le domaine institutionnel (…). « Se rapprocher de l'existant » (*pour le patrimoine bâti*) est un peu flou. Pour pouvoir évaluer l'impact des modifications à la réglementation actuelle, il faudrait une comparaison entre l'existant et le proposé, par îlot »[886].

[885] Sur ce point, on peut noter que notre analyse et celle de Nacéra Krim se rejoignent. Voir Krim N., 2010, *op. cit.,* p117.

[886] Amis de la montagne, 2007b, *Mesures de protection proposées par la Ville de Montréal. Commentaires des Amis de la montagne*, p2.

Ces constats sont partagés par Héritage Montréal pour qui « les formes de patrimoine bâti et paysager sont les parents pauvres de cet exercice », même si l'organisme considère opportun de reconnaître les régimes de protection comme un pas important au sein d'un processus à poursuivre[887].

Si la concertation a permis d'intégrer des principes de protection patrimoniale dans le plan du Mont-Royal, la question de leur déclinaison pratique n'est donc pas réglée pour autant. À la mi-2007, les associations donnent leur accord de principe au plan préliminaire, en attendant la complétion de ses modalités de mise en œuvre. La Ville poursuit la démarche du Pacte patrimonial, parvenant à obtenir des engagements, plus ou moins poussés, de l'ensemble des institutions situées dans l'Arrondissement historique et naturel[888]. Elle engage l'élaboration d'une vaste étude paysagère destinée à couvrir l'ensemble du territoire de l'Arrondissement historique et naturel, confiée à un groupement d'experts[889]. Elle poursuit également l'élaboration du plan, mais sans y apporter de changement significatif, et sans le soumettre une nouvelle fois à la Table avant sa publication en janvier 2008. Ce qui va entrainer une série de conséquences à l'étape de la consultation publique.

Le déséquilibre dans le traitement des différents enjeux patrimoniaux, où le patrimoine naturel occupe une place prépondérante

Un autre point fait controverse parmi les membres. Les travaux conduits à la Table de concertation, tout comme leur résultat final, traduisent un déséquilibre dans le traitement des différents enjeux de protection en faveur du patrimoine naturel. Plusieurs faits en témoignent. Début 2006, un groupe de travail est constitué pour approfondir la réflexion et la connaissance des mécanismes de protection de ce patrimoine spécifique[890]. Ensuite, les propositions d'engagement des institutions formulées par la Ville dans le cadre du Pacte patrimonial accordent une place prépondérante au patrimoine naturel[891]. Au final, le régime de protection

[887] Courriel du 9 mai 2007 adressé par l'organisme à ses partenaires associatifs.

[888] Concernant la progression du Pacte patrimonial, voir l'ANNEXE 26.

[889] Le devis de cette étude est produit en 2007. Les experts retenus sont : Nicole Valois, architecte paysagiste ; Fauteux et associés, architectes paysagistes ; Beaupré et Michaud, architectes. L'étude est publiée en juin 2010. Elle a été financée par la Ville, le Ministère de la culture et le Conseil régional des élus.

[890] Table de concertation du Mont-Royal, 2006a, *Procès verbal de la 4e réunion du 24 février 2006*, p6. Ce groupe est censé traiter également de patrimoine paysager, mais il met essentiellement l'accent sur le patrimoine naturel.

[891] En avril 2007, le Maire de Montréal transmet à chaque institution une lettre détaillant ses

du « vert » décliné dans le plan du Mont-Royal est considérablement plus développé que les autres régimes de protection. Il décline en effet un plan de conservation sophistiqué, déterminant des contraintes de développement modulées selon un zonage écologique, là où le régime de protection du bâti se limite à une règle de limitation et celui du paysage à l'identification de vues menacées. Ce déséquilibre est souligné par les associations dans leur critique au plan préliminaire présenté par la Ville au printemps 2007 :

> A la Table de concertation, le représentant d'Héritage Montréal remarque que « le document présentant les régimes de protection est déséquilibré puisque sur 80 pages, seulement 6 traitent du patrimoine bâti, et seulement 1 du paysage »[892].
>
> Pour les Amis de la montagne, les régimes « précisent principalement les mesures de protection des patrimoines naturels alors que celles visant le patrimoine culturel, notamment en ce qui a trait au paysage, demeurent lacunaires »[893].

La prépondérance du patrimoine naturel dans les travaux de la Table s'explique par la concordance de plusieurs facteurs, en tête desquels les caractéristiques du Mont-Royal, « poumon vert » au cœur de la métropole québécoise, avec ses 190 hectares d'espaces boisés[894]. La menace pesant sur ce cœur vert, incarnée par les différents projets de développement, est illustrée par le groupe de travail sur le patrimoine naturel, qui diffuse une carte représentant la dégradation progressive du couvert végétal du Mont-Royal, des années 1930 à nos jours (voir carte 19 ci-dessous). La force de cette image marque les esprits et conforte l'attention collective portée au patrimoine naturel. Le deuxième facteur renvoie à l'attitude du CRE Montréal à la Table de concertation, organisme le plus vindicatif et le plus proactif de la coalition associative : il revendique des mesures fermes de protection, se fait force de propositions et encourage les autres associations à affirmer leurs exigences. Les Amis de la montagne et Héritage Montréal privilégient de leur côté une attitude plus modérée, davantage ouverte à la négociation[895]. Dans ce contexte, le CRE Montréal parvient davantage

propositions d'engagements. Sur les 35 demandes formulées par la Ville, 15 concernent le patrimoine naturel, 13 le patrimoine paysager et seulement 7 le patrimoine bâti. Voir Ville de Montréal, 2007b, *Propositions par la Ville d'engagements des institutions en matière de protection*, 11p.

[892] Table de concertation du Mont-Royal, 2007b, *Procès-verbal de la 10e réunion du 15 mai 2007*, p13.

[893] Amis de la montagne, 2007b, *op. cit.,* p1.

[894] Thiffault C., 2005, *État de situation sur les bois de l'Arrondissement historique et naturel du Mont-Royal*, Ville de Montréal, p5.

[895] Cette différence d'approche s'exprime, par exemple, dans les deux propositions que soumettent les associations relativement au régime de protection intérimaire, en mai 2006. Le CRE réclame des résolutions des autorités s'engageant à protéger l'ensemble des boisés (ex : par un versement dans le parc du Mont-Royal) et le consentement des institutions à l'adoption de servitudes perpétuelles. Les Amis de la montagne demandent, de leur côté, que soient organisées des rencontres avec les

à impacter les termes de la discussion et à faire valoir sa vision des enjeux patrimoniaux à la Table. Le fait que Robert Perreault, représentant du CRE à la Table sur la question des boisés, et H. Fotopoulos, responsable politique du plan, se connaissent bien (tous deux ont été membres du RCM de Jean Doré) a également pu jouer comme facteur favorable à l'écoute des revendications du groupe.

Illustration 19 : Extraits de la carte figurant l'évolution des bois sur le Mont-Royal au XXe siècle



Source : Ville de Montréal, 2008, *Plan préliminaire de protection et mise en valeur du Mont-Royal*, p11.

La Ville de Montréal joue également un rôle important dans le processus de valorisation du vert. Elle y a intérêt, pour plusieurs raisons. D'abord, la municipalité Tremblay conduit, à travers plusieurs politiques publiques (politique de protection des milieux naturels, stratégie de développement durable…) une action en faveur de la préservation de l'environnement à Montréal, et cherche à communiquer sur cette action[896]. Le plan du Mont-Royal constitue une occasion intéressante de le faire. De plus, le volet des milieux naturels constitue pour la Ville une opportunité d'agir plus importante que les autres composantes patrimoniales : les choix d'intervention sur le bâti institutionnel par exemple échappent largement au champ d'influence municipal, dans la mesure où elles sont pour beaucoup négociées entre les institutions et leurs ministères de tutelle (santé, éducation). La reconversion de ces bâtiments

propriétaires concernés pour identifier avec eux les mesures de protection à privilégier. Voir Table de concertation du Mont-Royal, 2006b, *Procès verbal de la 5e réunion du 24 mai 2006*, p7 et 10.

[896] Entretien avec le responsable de la politique de protection et mise en valeur des milieux naturels, septembre 2008.

implique de tels coûts que la municipalité n'a pas la possibilité de s'en porter acquéreur[897]. En outre, la Ville préfère limiter ses mesures d'encadrement du bâti résidentiel pour ne pas heurter les arrondissements, jaloux de leurs prérogatives en la matière. En ce qui concerne le paysage, les outils manquent encore au milieu des années 2000 pour proposer une vision et des modalités d'action précises. C'est donc en matière d'intervention sur le patrimoine naturel que la Ville a le plus de possibilités, ce qui explique qu'elle mette l'accent là-dessus dans les travaux de la Table et le contenu du plan.

La portée de la concertation sur les enjeux de planification du Mont-Royal est donc double. Elle concerne d'abord la valorisation du principe de protection de la montagne : simple vœu pieux au démarrage du débat, il est finalement intégré au plan comme choix central en matière d'encadrement des développements sur la montagne, décliné en régimes de protection. Elle concerne ensuite le réagencement de l'offre d'enjeux : d'abord sectorisée sous la forme de trois enjeux équivalents de protection patrimoniale – concernant le naturel, le bâti et le paysage – elle est progressivement étoffée (émergence de la question de l'accessibilité) et surtout déséquilibrée au profit de l'enjeu de protection du patrimoine naturel, qui occupe une place prépondérante dans le débat. Ces deux phénomènes suscitent des critiques parmi les participants associatifs : les mesures concrètes d'application du principe de protection sont jugées insuffisamment précises et contraignantes ; la place prépondérante accordée au patrimoine naturel est jugée injustifiée au regard de l'importance des patrimoines bâti et paysager de la montagne. La portée de la concertation sur les enjeux de planification du Mont-Royal suscite donc à la fois le traitement de certaines controverses et l'émergence de nouveaux désaccords. Nous allons voir qu'un phénomène similaire se produit relativement à la portée de la concertation en matière de coordination.

[897] En 2008 par exemple, la reconversion de l'hôpital Royal Victoria est estimée à 400 M $. Entretien avec le responsable du Bureau du Mont-Royal et le responsable de la politique des milieux naturels, automne 2008.

3) Progression vers une gestion plus intégrée du Mont-Royal, mais persistance et déplacement de la logique de fractionnement

3.1) Partage des diagnostics, harmonisation des réglementations

En rassemblant les différents acteurs encadrant le développement de la montagne, la Table de concertation a suscité des effets de coordination. D'abord, un apport mutuel a pu s'instaurer entre Ministère, Villes et arrondissements à travers l'échange d'information sur leurs critères réciproques d'évaluation des projets, et la circulation des diverses études progressivement produites aux différents échelons. La Table a également favorisé la circulation d'informations entre institutions, qui ont pu prendre connaissance de la richesse de leurs propriétés respectives et des problèmes communs qu'elles rencontraient face à la gestion de leur patrimoine. Plusieurs participants de la Table s'accordent à dire que les groupes de travail ont produit un réel apport en matière de mise à niveau de l'information et de prise de conscience collective de la richesse patrimoniale du Mont-Royal[898].

La Table a également favorisé la réflexion sur la mise en cohérence des outils d'intervention des différents arrondissements. Les débats ont en effet mis en évidence les grandes disparités dans les réglementations d'urbanisme, que nous avons évoquées plus haut. En 2006, le Comité de rédaction du plan du Mont-Royal mène une étude relative aux réglementations d'arrondissement, qui met en évidence les disparités existantes[899]. Ce travail est notamment motivé par les inquiétudes du Ministère de la culture vis-à-vis des paramètres du plan d'urbanisme et des règlements d'arrondissement, jugés trop permissifs. L'harmonisation et le resserrement de ces règlements est l'un des critères retenus dès 2003 par le Ministère pour conditionner à terme la délégation de gestion de l'Arrondissement à la Ville. À travers le plan du Mont-Royal, des mesures sont prises afin de remédier aux disparités réglementaires. Pour le patrimoine bâti par exemple, des limitations de hauteurs et de taux d'implantation sont

[898] Entretien avec le responsable des forums publics des Amis de la montagne et entretien avec le directeur des politiques d'Héritage Montréal (septembre 2008).

[899] « Westmount et Outremont ont des réglementations de zonage dont les normes remontent à la constitution de ces entités et qui visent, principalement, à protéger la typologie résidentielle et les aménagements existants ». Dans les arrondissements de l'ancien Montréal, la réglementation est plus permissive. Voir Table de concertation du Mont-Royal, 2006b, *Procès-verbal de la 5e réunion du 24 mai 2006*, p13.

introduites au Document Complémentaire concernant l'ensemble des zones résidentielles, visant à garantir des gabarits proches de l'existant.

Il a par ailleurs été décidé la création d'un Comité chargé de veiller à l'harmonisation des règles et pratiques des arrondissements sur le long terme, pour accompagner la mise en œuvre du Plan de protection. Ce comité est composé de représentants de chacun des quatre arrondissements, de la Ville de Westmount et des services centraux concernés à la Ville de Montréal, dont le Bureau du Mont-Royal qui agit à titre de secrétaire. Le comité a pour mandat de « s'assurer que la gestion des parties de leurs territoires respectifs sises dans les limites de l'Arrondissement (…) s'effectue selon un cadre de gestion constitué de principes communs et partagés commandant des règlements, des procédures et des encadrements administratifs symétriques, harmonisés et apparentés. Il a enfin pour mandat de faire rapport aux arrondissements, aux villes et à la Table de concertation du Mont-Royal sur l'efficacité du cadre de gestion, et d'en proposer le cas échéant la révision »[900]. La création de ce comité a été proposée par la Ville de Montréal et validée par la Table de concertation à travers son consensus n°16 (mai 2007). Le débat a donc suscité une prise à bras le corps de l'enjeu de cohérence posé par le découpage territorial du Mont-Royal.

3.2) L'articulation du plan du Mont-Royal avec d'autres politiques municipales : la politique des milieux naturels et le plan de transport

Les associations, à travers leur lutte pour le renforcement des règles de protection, ont favorisé une articulation entre les différents programmes municipaux engagés sur le Mont-Royal. En effet, en réponse à la crise de la Table apparue en janvier 2007, la Ville de Montréal, réactive l'écoterritoire du Mont-Royal laissé en suspens depuis 2004. Le Mont-Royal est intégré, comme on l'a vu en début de chapitre, au sein de la politique de protection des milieux naturels de la Ville de Montréal, qui repose sur une stratégie bien particulière, visant à concilier développement et conservation sur différents espaces sensibles de l'agglomération. Le processus global veut que chaque écoterritoire fasse l'objet d'une démarche de concertation entre différents types d'acteurs (fonctionnaires municipaux, propriétaires, promoteurs, associations) dans le but de réaliser en partenariat un plan de

[900] Ville de Montréal, 2008a, *Plan préliminaire de protection et mise en valeur du Mont-Royal*, p68. La mise en place du Comité d'harmonisation s'inscrit dans le prolongement de la mise en place d'un guichet unique d'examen des projets par les autorités municipales et le Ministère de la culture. Auparavant, la procédure d'analyse des projets était double pour les promoteurs.

conservation, basé sur la notion de réseau écologique. Or, l'élaboration du plan de conservation de l'écoterritoire n'avait pas encore été entreprise avant la crise de la Table de concertation et la nécessité d'approfondir les modalités de protection[901].

L'absence d'activation de l'écoterritoire du Mont-Royal entre 2004 (date de parution de la politique des milieux naturels) et 2007 (date de la crise à la Table) s'explique par le caractère fort spécifique du Mont-Royal au regard des autres espaces couverts par cette démarche. Le portage institutionnel de la politique y diffère largement, dans la mesure où la direction des grands parcs, qui pilote habituellement le travail dans les écoterritoires, doit ici composer avec le Bureau du Mont-Royal. Elle n'a pas les coudées franches sur la montagne et n'y engage aucune action avant que le Bureau l'invite à le faire. Elle se positionne d'ailleurs « en partenaire », en collaborateur, qui travaille « sous l'égide de la Table de concertation et du Bureau »[902]. Contrairement aux autres écoterritoires, la direction des grands parcs intervient essentiellement en tant qu'expert, au niveau du contenu (production du plan de conservation), et moins au niveau de la conduite de la concertation et des négociations, assurée par le Bureau. Cet « effacement » des services municipaux au profit d'un pilotage centralisé par le Bureau du Mont-Royal se produit régulièrement, au nom d'une plus grande cohérence et afin d'éviter une multiplication des démarches[903]. C'est ce qui explique que l'écoterritoire du Mont-Royal ait été laissé en sommeil jusqu'en 2007, moment où il devient utile pour débloquer la crise du dialogue à la Table.

Le travail relatif à l'écoterritoire présente en effet une caractéristique qui favorise le rassemblement des membres de la Table : il est basé sur une étude scientifique fine des caractéristiques écologiques du Mont-Royal. La liste des experts mobilisés pour son élaboration en témoigne[904], tout comme les différents inventaires réalisés dans le cadre du projet de biodiversité : inventaire des plantes menacées et vulnérables ; des reptiles et amphibiens ; de l'avifaune forestière… Les résultats de ces études, les zonages sophistiqués réalisés imposent d'office une certaine autorité lors de la présentation du régime de protection

[901] Entretien avec le responsable de la politique de protection des milieux naturels à la Ville de Montréal, septembre 2008. Le plan de conservation du Mont-Royal correspond au régime de protection du patrimoine naturel.
[902] Entretien avec le responsable de la politique de protection des milieux naturels à la Ville de Montréal, septembre 2008.
[903] Pour exemple, une équipe a été mise en place en 2004 pour travailler sur le secteur de planification détaillée du Mont-Royal (inscrit au plan d'urbanisme), et rapidement supprimée pour que le Bureau garde la main sur le dossier.
[904] Douze spécialistes « témoignant d'une connaissance approfondie de l'écologie du mont Royal », dont 7 biologistes. Ville de Montréal, 2007a, *Approche de protection*, p10.

en mai 2007. Ils donnent le sentiment que la problématique des milieux naturels a été bien « objectivée ». Dans ce contexte, le régime de protection emporte l'assentiment des membres de la Table, bien que certains ressentent en même temps une certaine frustration vis-à-vis de ce travail venu de l'extérieur et sans connexion directe avec les travaux conduits par la Table depuis 2 ans.

La dynamique de la Table a ainsi suscité une articulation entre plan de protection du Mont-Royal et politique des milieux naturels. Elle a permis de donner du sens à la superposition de statuts du Mont-Royal – Arrondissement historique et naturel, secteur de planification détaillée du plan d'urbanisme, écoterritoire – en proposant un mode d'articulation de ces différentes couches : le statut d'Arrondissement historique et naturel justifie l'élaboration d'un plan de conservation du Mont-Royal, qui entraine un ensemble de contraintes pour le développement de plusieurs zones inscrites au Document complémentaire du plan d'urbanisme, comme le montre le tableau ci-dessous. Notons simplement ici que la réalisation du plan de conservation de l'écoterritoire du Mont-Royal ne s'arrête pas à ces contraintes réglementaires. Il vise, à plus long terme, à ce que chaque institution endosse un mode de gestion écologique de sa propriété. Mais pour la période qui nous occupe (2005-2008), ce travail n'est pas encore d'actualité.

Tableau 28 : Extraits du tableau de mesures de protection de la biodiversité et de leurs conséquences sur les droits à bâtir

Zones	Critères de gestion (exemples)	Construction de bâtiments	Réalisation d'aménagements autres qu'à des fins de mise en valeur ou de conservation des milieux naturels
Noyau primaire	Ajouter des milieux humides. Maintenir les trois strates végétales.	Non	Non
Zone tampon	Utiliser des plantes indigènes. Ne pas réduire les surfaces végétales. Préserver un écran végétal entre le noyau et le milieu bâti.	Eviter toute nouvelle construction	Oui selon critères. Pour les terrains institutionnels : • Minimiser les aménagements • Maximiser les opportunités d'aménagements végétaux sur l'ensemble de la zone tampon

Zones	Critères de gestion (exemples)	Construction de bâtiments	Réalisation d'aménagements autres qu'à des fins de mise en valeur ou de conservation des milieux naturels
Corridor écologique	Maintenir les massifs forestiers. Consolider au moins deux strates végétales (herbacée haute/ arbustive ou arbustive/arborescente) en réseau continu à l'intérieur d'axes de végétation à défini.	Non dans les massifs forestiers et les axes de végétation à consolider. Oui ailleurs selon critères.	Oui selon critère. Dans les massifs forestiers et les axes de végétation à consolider : • Minimiser les aménagements Ailleurs : • Minimiser la perte de surfaces végétales • Limiter les interruptions transversales

Source : Ville de Montréal, 2008, *Plan préliminaire de protection et mise en valeur du Mont-Royal*, p71.

Une dynamique similaire d'articulation, bien que moins conflictuelle, apparaît en 2007-2008 à la faveur d'une articulation entre le plan du Mont-Royal et le Plan de transport en cours d'élaboration à la Ville de Montréal. L'étude produite par le CRE sur l'accessibilité de la montagne, évoquée plus haut, a été le déclencheur d'une planification des transports spécifique au Mont-Royal qui n'était pas prévue au départ par l'administration. Suite à sa publication, le CRE réclame la constitution d'un groupe de travail sur l'accessibilité chargé de donner suite aux recommandations de l'étude. Sa constitution n'est pas aisée à obtenir, du fait de la réticence des arrondissements vis-à-vis du traitement de cette question à la Table de concertation. Les arrondissements craignent en effet, sur ce volet comme sur tous les autres, une réduction de leur marge d'intervention, un empiétement sur leur juridiction[905]. Le groupe de travail, appuyé par le Bureau du Mont-Royal, est finalement constitué en novembre 2007, présidé par le représentant du CRE et associant plusieurs membres de la Table et des partenaires extérieurs[906]. Il produit un tableau développant différentes mesures pour améliorer l'accessibilité de la montagne (ex : développer le transport en commun, réaménager l'échangeur Remembrance, etc.).

[905] « Quand on est revenus avec l'étude et les propositions au Comité du président, il y en a qui ne voulaient pas du tout toucher à ces sujets là (…). Les arrondissements étaient très frileux de voir le Bureau du Mont-Royal, les associations se mêler des questions de transport dans leur arrondissement. Donc on a été obligés de forcer le jeu pour dire écoutez, on crée un comité sur l'accessibilité et on vous revient avec des recommandations ». Entretien avec le Directeur général de CRE-Montréal, septembre 2008.

[906] Ce groupe de travail regroupe des représentants des arrondissements, de la Société de Transports de Montréal, des Amis de la montagne, de l'Université McGill, de Vélo Québec.

L'élu en charge du plan de transport se mobilise sur ce dossier : il participe à une réunion de la Table, montrant par là même son appui à ses travaux. Il répond favorablement aux propositions relatives à l'accessibilité et décide de les faire traduire en termes opérationnels par son service sous la forme d'un *Plan de transport intégré du Mont-Royal* placé en annexe du Plan de transport. Ce plan édicte des mesures de réduction de la circulation automobile et la valorisation des transports en commun et actifs sur la montagne.

Dans le cadre du débat, du fait de la régularité des échanges ou grâce à l'action combinée de la Ville et des associations, des éléments de réponse ont donc été apportés aux découpages territoriaux et thématiques structurant jusque là la gestion du Mont-Royal. Le plan préliminaire semble l'occasion d'une réarticulation des différents outils de gestion. Cependant, cet effet de coordination demeure limité : le plan à la fois réitère et déplace la logique de fragmentation.

3.3) La logique de mise en œuvre du plan du Mont-Royal réitère et déplace la logique de fractionnement

Sectorisation du contenu du plan

Le prédécoupage des enjeux qui caractérise, au départ, la conception gestionnaire du Mont-Royal et la structuration de la Table en groupes de travail va entraîner plusieurs conséquences sur l'élaboration de la politique. Si, comme on vient de le voir, le plan du Mont-Royal est arrimé à différentes politiques relatives aux milieux naturels ou au transport, sa structure interne demeure fortement sectorisée. Les différents régimes de protection contenus dans le plan sont hermétiques, déroulant chacun leur propre logique. Les milieux naturels d'un côté, les milieux construits et aménagés de l'autre, les paysages enfin font l'objet de règles spécifiques qui ne sont pas mises en dialogue entre elles. Les trois régimes de protection présentés plus haut forment une juxtaposition de mesures qui ne sont pas véritablement articulées. En outre, le plan n'indique pas explicitement de hiérarchisation entre les régimes à même de guider les arbitrages futurs, bien que le régime relatif aux milieux naturels occupe globalement une place plus importante.

Sectorisation de la mise en œuvre

Le plan se caractérise également par l'éclatement de ses modalités de mise en œuvre. En effet, le mode de déclinaison de la réglementation varie en fonction des propriétés considérées, faisant réapparaître un découpage spatial du Mont-Royal. Prenons l'exemple du régime de protection du patrimoine bâti. En ce qui concerne les règles de hauteur et de taux d'implantation, si les nouvelles prescriptions du Document Complémentaire s'appliquent systématiquement aux zones résidentielles, elles font l'objet d'une modulation sur les domaines institutionnels. Pour les institutions dotées d'un programme de développement, les hauteurs et taux d'implantation qui y sont prévus sont enchâssés dans le Document complémentaire, destinées ainsi à être intégrées à la réglementation municipale. Pour les institutions non dotées d'un tel programme, ce sont les caractéristiques des bâtiments existants qui sont enchâssées dans le Document complémentaire comme référence témoin. Si un projet prévoit de modifier ces caractéristiques, il doit faire l'objet d'un processus d'approbation qui comprend obligatoirement une consultation de l'OCPM[907]. Ce mode de planification différencié a pour objectif d'une part de reconnaître les programmes de développement déjà signés entre la Ville et certaines institutions, d'autre part d'inciter les autres institutions à développer de tels programmes. À travers lui, les prescriptions du nouveau plan sont « rejouées » sur les domaines institutionnels à chaque nouveau projet. Ce mode de planification flexible réactualise la question de la cohérence d'ensemble des interventions sur la montagne.

La mise en œuvre du Plan repose sur deux autres types d'outils. D'abord, un nouveau cadre d'approbation des projets, inspiré de la procédure intérimaire adoptée en 2006 : l'ensemble des projets d'envergure doit faire l'objet d'un processus d'examen réalisé au niveau de la Ville centre, comprenant une consultation organisée par l'OCPM[908] ; en ce qui concerne les projets ordinaires, les arrondissements doivent développer une procédure de consultation s'inspirant de cet organisme[909]. L'autre levier renvoie à l'utilisation de la planification collaborative : pour tous les aspects contractuels ou problématiques, la Ville propose aux institutions la négociation d'ententes portant sur un aspect spécifique de l'aménagement de

[907] Les seules interventions possibles en dehors de ce processus sont les interventions requises pour assurer la mise aux normes de leurs bâtiments (règle permettant l'agrandissement d'un bâtiment à des fins limitées).

[908] Par le biais du recours à l'article 89 de la charte de la Ville, dont nous reparlerons dans la suite du chapitre. Cela revient à retirer les grands projets institutionnels du giron des arrondissements pour les ramener à l'échelle de la Ville centre.

[909] Trépanier MO., M. Alain, 2008, *op. cit.*.

leur propriété, dans la logique du Pacte patrimonial. En effet, plusieurs composantes des programmes de développement institutionnels ne sont pas conformes aux nouvelles règles édictées par le plan de protection du Mont-Royal : en particulier lorsqu'un nouveau bâtiment est projeté dans une zone devenue inconstructible au regard du régime de protection des espaces naturels. Deux institutions sont concernées : le cimetière Notre Dame des Neiges, dont le plan prévoit la construction d'un mausolée à proximité directe d'un boisé ; et l'école Polytechnique de l'Université de Montréal, qui a prévu la construction d'un nouveau pavillon dans un espace devenu corridor écologique[910]. La planification collaborative auprès des institutions constitue donc pour la Ville un moyen de réguler l'articulation entre le plan du Mont-Royal et les projets de développement institutionnels, au cas par cas.

Ainsi, les effets de coordination demeurent ponctuels et circonscrits : premièrement, le plan suit une logique de découpage des régimes de protection selon les types de patrimoine, sans qu'une vision globale ou qu'un principe d'articulation soit explicité. Deuxièmement, la logique de mise en œuvre du plan repose sur un découpage lié au statut des propriétés. Les institutions ne sont pas soumises systématiquement aux règles du plan, dans la mesure où celles-ci peuvent être discutées à l'occasion de chaque nouveau projet institutionnel. En outre, la planification collaborative suit une logique bilatérale (Ville - institutions), et la Table n'est pas appelée à jouer à terme un rôle de coordination des interventions sur la montagne (pas d'examen collectif ni de discussion sur les projets, etc.). L'effet de coordination est donc limité : la logique de fractionnement des interventions sur le Mont-Royal reprend le dessus.

4) Conclusion sur la concertation et retour sur le rôle des différents facteurs

La concertation a eu des effets de plusieurs ordres : elle a permis l'intégration du principe de protection au sein du plan du Mont-Royal ; elle a à la fois étoffé et réagencé l'offre d'enjeux portée dans le débat, avec la prise en compte de l'accessibilité et l'importance accordée à la protection du patrimoine naturel vis-à-vis des autres types de patrimoine. La concertation a permis l'apaisement de la controverse initiale, qui concernait la prise en compte de la notion de protection jugée insuffisante par les associations. Mais elle s'est avérée porteuse de nouvelles controverses, relatives aux modalités concrètes déclinant le principe de protection et à la prépondérance accordée au patrimoine vert. Le processus de débat à la Table de concertation a ainsi davantage déplacé les conflits qu'il ne les a véritablement réglés. De la

[910] Pour plus de détails, voir l'ANNEXE 27.

même manière, s'il a permis d'apporter des réponses aux enjeux de coordination initiaux, liés au morcellement territorial et thématique des interventions sur le Mont-Royal, il a initié de nouveaux problèmes en la matière, en débouchant sur un mode de planification sectorisé, modulé en fonction des types de propriété où il s'applique. Ces problématiques ne vont pas manquer d'être évoquées lors de la consultation publique relative au plan du Mont-Royal, comme nous allons le voir dans la partie suivante. Mais avant cela, nous proposons de revenir rapidement sur le rôle joué par les différents facteurs dans la construction des effets du débat.

D'abord, le **contexte** joue un rôle important dans la dynamique du débat. Le mouvement des reconfigurations municipales induit une certaine crispation des acteurs, qui se traduit notamment par la réticence des arrondissements à voir la Table et le Bureau du Mont-Royal investir leur territoire. Dans cette même logique, l'histoire de **l'objet** pèse également sur le débat. Certaines démarches, comme le contournement de la Table pour conduire des négociations entre Ville et institutions sur les éléments à négocier, ravivent le souvenir des années 1990, quand la concertation sur le Mont-Royal avait été abandonnée au profit d'ententes bilatérales.

L'instrument de concertation joue également un rôle. L'organisation des groupes de travail induit un « prédécoupage » des enjeux, à l'amorce même du débat. L'instrument impose ainsi un certain découpage du réel, dans la logique de l'approche « gestionnaire », qui s'avère ensuite très difficile à contrecarrer. En dépit des tentatives des associations de produire davantage de transversalité dans le traitement des enjeux, la logique de découpage patrimonial persiste et finit par s'exprimer dans la structure même du plan, organisé en régimes de protection dont les modalités d'articulation sont peu définies.

Mais c'est bien la **stratégie** des acteurs qui apparaît déterminante. En effet, la tactique associative « groupée » permet l'intégration du principe de protection dans le plan. La tactique « individuelle » du CRE conduit à la valorisation, interreliée, des enjeux de protection du patrimoine vert et de l'accessibilité du Mont-Royal, ainsi que l'articulation du plan avec la politique des milieux naturels et le plan de transport. Les associations parviennent ainsi à influer à la fois sur le contenu du plan et la coordination de l'action publique. Cependant, tous ces efforts demeurent circonscrits par la stratégie de la Ville. Celle-ci conduit en effet une stratégie en trois volets : limiter le rôle de la Table[911] afin de maintenir le pilotage

[911] Refus de soumettre à la Table les projets institutionnels ; verrouillage de plusieurs comités, qui ne comprennent que des acteurs municipaux ; fermeture de la tournée du Pacte patrimonial aux

du processus de planification dans les mains municipales ; encourager les rapports de force pour faire avancer le travail[912] ; décliner une approche de protection largement basée sur la négociation[913]. Les enjeux portés par les membres associatifs butent systématiquement sur ces éléments, qui circonscrivent drastiquement le champ d'impact de la concertation.

Nous allons voir maintenant que loin de s'arrêter à l'étape de la concertation, les nouvelles controverses qui se sont amorcées autour de la Table vont trouver à s'exprimer pleinement lors de la consultation publique.

II. De la consultation sur le plan à la consultation sur les projets : l'OCPM et la consolidation de l'enjeu de protection

Nous allons maintenant nous intéresser à la portée de la consultation publique sur les enjeux de planification et la coordination de l'action publique relative au Mont-Royal. Nous allons voir que la consultation produit, à court terme, une consolidation de la protection comme enjeu prioritaire de gestion de la montagne, mais également une matrice d'analyse des projets sur le Mont-Royal susceptible d'entraîner des effets, à moyen terme, dans la régulation du développement.

associations...

912 Par exemple, c'est le Bureau du Mont-Royal qui encourage les organismes associatifs à établir clairement les objets qu'ils souhaitent voir protégés, entraînant par là la rédaction de la note associative sur les éléments « intouchables » et la crise du dialogue. Le fait d'exacerber les revendications associatives permet à la fois de justifier le travail d'approfondissement des régimes de protection, et de légitimer les demandes de la Ville formulées à l'égard des institutions dans le cadre de la tournée du Pacte patrimonial.

913 Nous verrons plus bas que cette approche suscite un débat sur la marge de manœuvre de la réglementation municipale en matière de protection patrimoniale : la Ville peut-elle ou non stopper le développement sur le Mont-Royal ?

1) L'affirmation de la protection et de ses modalités comme enjeu prioritaire

1.1) La reconfiguration de l'offre d'enjeux autour de la planification du Mont-Royal : importance accordée à la problématique de l'accessibilité et apparition de thèmes nouveaux

Nous avons vu au chapitre 5 que la consultation publique a entraîne une reconfiguration du public participant, formé à la fois de membres de la Table de concertation et de nouvelles catégories d'acteurs s'invitant dans le débat. Nous allons voir maintenant comment ces différents participants influencent les termes du débat.

Transfert d'acteurs et répétitions d'enjeux de la Table à la consultation publique : des associations…

Lors de la consultation publique qui débute au printemps 2008, soit plusieurs mois après la fin de la concertation sur le plan, les associations membres de la Table viennent s'exprimer et souligner leur désaccord avec des composantes importantes du plan. La participation de ces groupes à la consultation publique est critiquée par la Ville qui craint pour les acquis de la concertation. Elle s'explique par plusieurs facteurs : d'abord, le désaccord des groupes vis-à-vis des modalités de mise en œuvre de la protection des patrimoines. La consultation est abordée par les associations comme une nouvelle arène susceptible de faire valoir leurs arguments. Ensuite, le fait que la dernière version du plan préliminaire n'ait pas été soumise à la Table de concertation entre le printemps 2007 et janvier 2008, date de sa présentation publique. Les associations ont le sentiment d'avoir été mises de côté et sont d'autant plus enclines à faire entendre leur voix en consultation[914]. Enfin, la recherche d'éclaircissements relatifs à la logique complexe de mise en œuvre du plan pousse également les associations à participer. La consultation leur permet de recueillir des informations nouvelles et une meilleure compréhension du plan du Mont-Royal, par rapport aux données collectées à travers

[914] « Les institutions et la Ville ont dit qu'ils ne souhaitaient pas que les associations participent aux consultations. On a reçu des lettres dans ce sens, de la part des avocats de certaines institutions. La Ville l'a dit à quelques reprises. Mais le fait est que la version finale du plan préliminaire, on ne l'avait pas vue : la Ville nous l'a présentée juste avant de la lancer publiquement. D'où nos interventions en consultation ». Entretien avec le Directeur général du CRE Montréal, septembre 2008.

la concertation, qui n'ont pas toujours été bien comprises ou bien appropriées par les participants[915].

Il y a donc une répétition des enjeux déjà soulevés dans la dernière phase de la concertation. Lors des séances de consultation, les associations critiquent le manque de vision d'ensemble et de transversalité du plan. Comme nous l'avons vu en début de chapitre, la sectorisation de la protection ne pose pas de problème en soi aux associations. Mais celles-ci soulignent les contradictions susceptibles d'apparaître entre les régimes, et leur absence de traitement dans le plan : la volonté de compenser une perte d'éléments végétaux peut amener à réaliser des plantations sur un autre secteur dont l'intérêt paysager risque ainsi de se trouver menacé…

Héritage Montréal dénonce ainsi « un assemblage qui isole, voire oppose, les patrimoines culturels et naturels partagés au sein de l'administration »[916]. Pour les Amis de la montagne, il reste à développer une vision pour « mettre en perspective et mieux baliser les mesures de protection de la montagne, lesquelles ne doivent pas être une simple accumulation de règles découlant des régimes visant différents types de patrimoine »[917]. Elles critiquent également, comme lors de la dernière phase de la concertation, l'absence de fermeté des mesures de protection avancées par le plan : pour le CRE Montréal, les engagements des institutions prises dans le cadre du pacte patrimonial, qui ne comprennent pas de balise temporelle ni d'assise réglementaire, sont loin de garantir l'atteinte des objectifs de protection inscrits dans le plan de conservation du Mont-Royal (qui s'applique à 423 ha d'espaces écologiques dont 190 sont situés dans les propriétés institutionnelles). Le CRE en appelle à des mesures de protection raffermies à même de remplir ces objectifs (acquisitions de terrains boisés, ententes de gré à gré…)[918]. L'association l'Éco Musée de l'au-delà reprend ces critiques ; soulignant que le Pacte patrimonial est peu contraignant pour les institutions et que le plan du Mont-Royal « ressemble davantage à un programme d'études réalisé à partir de vœux pieux qu'à un véritable plan qui propose et priorise des interventions concrètes sur le terrain ». L'organisme exprime sa déception vis-à-vis des travaux de la Table de concertation, en particulier la

[915] « Quand on a lancé les 5 ateliers, on s'est rendus compte qu'il y avait bien des gens qui venaient aux ateliers, dont plusieurs représentants des groupes qui avaient participé à la concertation. Et qui étaient très contents parce qu'ils allaient chercher – disaient-ils - des informations supplémentaires en masse, par rapport à ce qu'ils avaient obtenu à la Table, au grand dam des gens de la Ville qui disaient non ce n'est pas vrai, on leur a déjà donné toute cette information là ». Entretien avec la présidente de l'Office, septembre 2008.

[916] Héritage Montréal, 2008, *op. cit.,* p11.

[917] Amis de la montagne, 2008, *op. cit.,* p6.

[918] OCPM, 2008e, *Consultation publique sur le plan de protection et de mise en valeur du Mont-Royal, 2e partie, volume 1*, p18-19.

limitation de son mandat qui n'inclut ni l'examen des projets institutionnels, ni la participation collective à la définition du Pacte patrimonial[919].

La critique que les associations portent au plan préliminaire et au fonctionnement de la Table, aboutit au détricotage des « acquis » de la concertation. Elles mettent en évidence la fragilité des consensus qui avaient été construits dans ce cadre, et le fait qu'ils cachent des désaccords profonds parmi les membres quant à l'interprétation de la notion de protection et sa déclinaison opérationnelle. Loin de consolider ces consensus, la consultation semble les affaiblir encore[920]. Dans ce contexte bien entendu, la participation des groupes associatifs à la consultation suscite la désapprobation d'autres membres de la Table, qui la perçoivent comme une attitude déloyale à l'égard des partenaires de la concertation[921]. Rappelons en effet, comme souligné au chapitre 5, que la Table avait était conçue comme un moyen de « tenir » et d'engager ses participants, notamment les associations dont le rôle de chien de garde devait être mis en sourdine vis-à-vis des objets ayant fait consensus.

[919] OCPM, 2008, *Consultation publique sur le plan de protection et de mise en valeur du Mont-Royal, 2e partie, volume 3*, p40-41.

[920] Lors de l'ouverture de la consultation publique sur le plan, le président de la Table évoque les « consensus novateurs mais encore fragiles dont la reconnaissance et la consolidation sont nécessaires à la mise en valeur et à la protection du Mont-Royal », présentation de Claude Corbo lors de la séance d'information, p1.

[921] Les membres « se sont rendus compte que certains d'entre eux avaient profité de la consultation publique aussi pour (…) apporter des nuances à ce qu'ils avaient pu dire en amont. Et donc certains membres de la Table qui avaient leur éthique au niveau des consensus présumés ont été frustrés par ce qui s'est passé après (…). Eux pensaient qu'il y avait une étape qui s'était produite à un moment donné, et que tous les joueurs de cette étape là devaient rester silencieux par rapport à ce qui se passerait dans une 2e étape, et ce n'est pas ce qui est arrivé », entretien avec la présidente de l'Office, septembre 2008. « Il n'y a pas eu concordance entre les propos en concertation et en consultation. Un consensus c'est un compromis, on renonce à quelque chose et on adhère à quelque chose. Mais il y a des gens qui ont vu dans la consultation publique le 2e tour de négociation », entretien avec le responsable du Bureau du Mont-Royal, septembre 2008.

… Aux institutions

Plusieurs institutions choisissent également de participer à la consultation, comme nous l'avons vu au chapitre 5. Il s'agit, pour mémoire, du cimetière Notre Dame des neiges, des Prêtres de Saint-Sulpice, de l'Université McGill, de l'Université de Montréal et de l'école Polytechnique, membre observateur de la Table de concertation. Ainsi, trois des quatre institutions couvertes par un plan directeur déposent des mémoires à la consultation, dans lesquels elles défendent les acquis de ces plans.

Dans leurs mémoires, les institutions soulignent toutes la manière dont elles ont contribué, historiquement, à la préservation et à la mise en valeur du caractère patrimonial, naturel et bâti, du Mont-Royal, comme de son accessibilité publique. Elles mettent également en avant les efforts financiers qu'elles ont consentis et consentent encore en faveur de la protection et la mise en valeur du Mont-Royal, en dépit du fait que celles-ci ne relèvent pas de leurs missions fondamentales. Elles soulignent à cet égard l'importance d'obtenir du financement pour préserver les bois et protéger leurs édifices historiques[922]. Pour les institutions, le plan du Mont-Royal s'inscrit en continuité avec leurs pratiques qui en font des partenaires actifs et légitimes dans la protection de la montagne.

Globalement, les institutions expriment leur accord avec le plan et avec le choix d'insérer les dispositions de leurs plans de développement au sein du Document complémentaire du Plan d'urbanisme. Cependant, elles témoignent de leur inquiétude à l'égard de plusieurs points : elles craignent un accroissement de la complexité administrative dans l'encadrement des projets[923], ou encore un impact négatif de plusieurs mesures sur leur activité[924]. D'autre part, elles expriment leur détermination à poursuivre les projets inscrits à leurs programmes : en effet, elles ne souhaitent pas voir leur potentiel de développement remis en cause par

[922] Les institutions universitaires assument les frais d'entretien de leurs espaces, imputés directement à leur budget de fonctionnement. Il en va de même pour le Cimetière, institution privée. Les Universités peuvent recevoir des subventions de la part de la Ville de Montréal pour des projets d'entretien, mais leur montant est estimé insuffisant.

[923] Voir Université de Montréal, 2008, *Mémoire sur le plan de protection et mise en valeur du Mont-Royal,* 7p ; Université McGill, 2008, *Consultation publique, Projet du plan de protection et mise en valeur du Mont-Royal, projet de modification au Document complémentaire au Plan d'urbanisme, Mémoire soumis par l'Université McGill*, 9p.

[924] Par exemple, le Cimetière Notre Dame des Neiges exprime ces craintes à l'égard des mesures contraignant la circulation automobile ou encore vis-à-vis du projet de chemin de ceinture qui risque d'entraîner des usages inconvenants sur sa propriété. Voir Cimetière Notre Dame des Neiges, 2008, *Mémoire présenté à l'Office de consultation publique de Montréal dans le cadre de sa consultation sur le plan de préservation et de mise en valeur du Mont-Royal*, 11p.

l'adoption du nouveau plan. Ainsi, l'école Polytechnique revendique la possibilité de construire sur deux espaces inscrits au plan directeur de l'Université de Montréal pour des agrandissements permis par le règlement municipal spécifique au campus, l'un d'eux ayant même fait l'objet d'un concept architectural ayant reçu les autorisations requises[925]. Les représentants du cimetière Notre Dame des Neiges signalent, eux, que la réalisation des mesures du plan touchant sa propriété sera inféodée à l'objectif commercial poursuivi par la Fabrique. Ils suggèrent que les choix d'inhumation (et notamment la construction de mausolées) ne sauraient être mis en question par la démarche de protection patrimoniale[926].

On voit que les associations et les institutions viennent défendre leurs arguments ou leurs intérêts en consultation. Celle-ci a tendance à exacerber les positions, à révéler la distance qui sépare l'approche associative (basée sur l'intérêt collectif de la protection patrimoniale) de l'approche institutionnelle, qui combine préoccupation pour la protection, défense d'autres formes d'intérêt collectif (enjeu de développer les services de santé, d'éducation à Montréal), et volonté de préserver les intérêts individuels des propriétaires.

Une recomposition nette de l'offre d'enjeux à l'étape de la consultation, où l'accessibilité émerge comme préoccupation prioritaire du public participant

Au-delà de la participation de membres de la Table, la consultation publique produit un renouvellement important du jeu d'acteurs vis-à-vis du processus de concertation. De nouvelles catégories d'acteurs apparaissent en effet à cette étape (associations de sports et loisirs, professionnels de l'aménagement, partis politiques…) porteurs de nouvelles préoccupations[927]. Ce mouvement de renouvellement entraîne une recomposition des termes du débat : en effet, si le thème de la protection des patrimoines est bien évoqué par les participants, celui de l'accessibilité se classe en tête des sujets qu'ils abordent, apparaissant comme une préoccupation majeure vis-à-vis de la mise en valeur du Mont-Royal.

Notre analyse porte sur les 36 mémoires déposés lors de la consultation publique, ainsi que sur les présentations orales des participants en séances. Nous avons créé une base de données qui reformule sous forme de recommandations synthétiques les critiques et propositions

[925] Voir École Polytechnique de Montréal, 2008, *Parc immobilier de l'école Polytechnique, Mémoire de l'école Polytechnique présenté à l'OCPM*, p6-8.
[926] Cimetière Notre Dame des Neiges, 2008, *ibid.,* p10.
[927] Voir le chapitre 5.

émises par chaque participant[928]. Ainsi, nous avons obtenu une base de données constituée de 576 recommandations. Puis nous avons procédé à un classement thématique de ces dernières, afin de faire apparaître la pondération des enjeux soulevés par le public. Nous avons ainsi réalisé plusieurs classements thématiques (ex : par grand thème – accessibilité, protection, modalités de mise en œuvre du plan, etc. ; et par type de patrimoine – bâti, naturel, paysager). Puis nous avons rapporté les recommandations émises aux grands types de participants s'étant exprimés en consultation publique, à savoir les citoyens individuels, les associations, les partis politiques et les institutions (cimetière, université, etc.)[929].

Tableau 29 : Synthèse des principaux résultats de l'analyse de contenu de la consultation publique[930]

Thématique	Pourcentage de recommandations
Accessibilité, dont :	24%
Transports actifs	*50%*
Transport automobile	*31%*
Transport en commun	*11%*
Autres	*8%*
Protection des patrimoines, dont :	19%
Paysages	*36%*
Patrimoine naturel	*22%*
En général	*18,5%*
Patrimoine bâti	*16%*
Autres	*7,5%*
Autres recommandations relatives aux patrimoines	13,9%
Modalités de mise en œuvre du plan	12%
Gouvernance	9%
Mise en valeur	6%
Partage des usages	5,5%
Sécurité	3,6%
Communication	3,3%
Vision	2,4%
Territoire	2%
TOTAL	100%

[928] Cette méthode a été mise sur pied par Mario Gauthier et Michel Gariépy dans le cadre du programme de recherche « Développement durable, débat public et urbanisme à Grenoble, Lyon et Montréal » (programme PUCA 2005-2008) et adaptée par nos soins à cette étude de cas.

[929] Pour plus de détails sur la méthode d'analyse et pour consulter un extrait de la base de données, voir l'ANNEXE 28.

[930] Le contenu précis de chaque thématique est présenté à l'ANNEXE 28.

Tout d'abord, notre analyse fait apparaître la prépondérance de la thématique de **l'accessibilité**, qui représente 24% du total des recommandations. Cette catégorie rassemble les recommandations relatives à l'accès et aux moyens de déplacement à l'intérieur de l'Arrondissement historique et naturel, incluant tous les types de transport. Les sous thématiques permettent de préciser davantage les enjeux soulevés lors de la consultation : parmi l'ensemble des recommandations relatives à l'accessibilité, 31% traite du transport automobile, et 11% du transport en commun. Ce sont les transports actifs (marche, vélo) qui constituent la préoccupation majeure avec 50% de ces recommandations. Le public demande la création ou l'amélioration de sentiers, d'accès, d'escaliers… La majorité des recommandations relatives à l'accessibilité sont formulées par les associations (48,5%), non loin devant les citoyens (46%).

Cet intérêt exprimé pour la question de l'accessibilité du Mont-Royal s'explique par plusieurs facteurs. D'abord, le territoire se caractérise par les difficultés que présentent son accès et sa traversée : morcelé entre de multiples propriétés parfois imperméables et inégalement ouvertes au public, le territoire est également peu accessible depuis plusieurs quartiers limitrophes, ce que renforce le mauvais état de plusieurs infrastructures (escaliers, etc.) : l'accessibilité constitue donc un problème concret vécu au quotidien par l'ensemble des riverains et usagers du Mont-Royal. Ensuite, les objectifs d'amélioration de l'accessibilité et d'atténuation de la circulation automobile sur le Mont-Royal, déjà ciblés dans le premier plan du Mont-Royal de 1992, ont fait l'objet de peu de réalisations concrètes dans les années 1990 et 2000, et suscite donc des attentes particulièrement fortes. Enfin, la mobilisation de plusieurs associations de sports et loisirs ainsi que de nombreux usagers du Mont-Royal revendiquant une amélioration des sentiers destinés à la marche et au vélo explique l'importance prise par ce thème lors de la consultation.

Dans l'ordre des thématiques abordées, l'enjeu de la **protection des patrimoines** du Mont-Royal arrive ensuite, avec près de 19% des recommandations. Il apparaît surprenant que cet enjeu ne se place pas en tête des préoccupations, étant donné l'importance qui lui est accordée ailleurs[931]. D'autant plus que l'analyse que nous avons effectuée prend en compte l'enjeu de la protection dans un sens large. Nous l'avons construite en prenant en compte différents types d'arguments et propositions en faveur de la protection, présentés dans le tableau ci-dessous. Malgré cette acception inclusive de la notion de protection, notre analyse fait apparaître

[931] Comme en témoignent le débat à la Table de concertation ou les réponses au questionnaire de l'OCPM qui appuient très fortement les mesures de limitation du développement.

qu'elle constitue un enjeu certes important mais pas totalement prioritaire dans les recommandations exprimées.

Tableau 30 : Arguments et propositions pris en compte pour la classification dans la thématique « Protection des patrimoines »

Thématique « Protection des patrimoines »
Les patrimoines à protéger (naturel, bâti, paysager)
Les modalités de protection à privilégier
La limitation du développement
Le principe de précaution vis-à-vis de nouveaux aménagements ou plantations
Les portions de territoire supplémentaires à protéger au-delà du périmètre de l'Arrondissement historique et naturel
L'identification de nouvelles vues à inscrire au plan
L'interdiction d'introduire des espèces envahissantes pour protéger le patrimoine naturel

Les deux tiers des recommandations relatives à la protection sont formulés par des associations, les citoyens n'en ayant porté que 20%. Plus globalement, si l'on s'intéresse aux types de patrimoine auxquels réfèrent les recommandations relatives à la protection du Mont-Royal (tableau 29), on constate que les paysages et vues suscitent le plus de préoccupation (36% des recommandations de protection), devant le patrimoine naturel (22%) et le patrimoine bâti et culturel (16%). L'importance de la catégorie « paysages et vues » s'explique par le grand nombre de recommandations renvoyant à des vues nouvelles à inscrire au plan[932]. Mais elle renvoie plus globalement à l'intérêt affirmé du public vis-à-vis de la problématique paysagère, qui recouvre 12% des recommandations totales exprimées en consultation publique, comme l'illustre le tableau ci-dessous[933]. La protection du patrimoine naturel et ses différentes dimensions (conservation des boisés, préservation de l'environnement…) n'occupe pas une place prioritaire dans les préoccupations du public. Cela contraste avec les travaux de la Table de concertation, où la problématique du patrimoine naturel et de la protection des boisés a été largement débattue et a constitué l'un des enjeux clés des échanges et tensions entre participants, comme nous l'avons vu plus haut. La question spécifique des boisés n'a pas fait l'objet d'un traitement très important en consultation, puisqu'elle ne représente que 14% des recommandations relatives au patrimoine naturel. Celui-ci est plutôt abordé comme notion générale ou sous l'angle de la protection

[932] Plusieurs participants ont proposé une liste de nouvelles vues à protéger, ce qui « étoffe » la base de recommandations relatives aux paysages et vues.

[933] Ces recommandations totales recouvrent des recommandations non seulement de protection mais également de mise en valeur ou de restauration des paysages et vues, depuis et vers la montagne.

environnementale. On voit donc que les termes du débat se sont largement recomposés entre les phases de concertation et de consultation.

Tableau 31 : Nombre de recommandations liées aux patrimoines

	Patrimoine naturel	Patrimoine bâti et culture	Paysages et vues	TOTAL
Recommandations relatives à la protection	24	17	39	80 (13,9%)*
Autres recommandations	20	29	31	80 (13,9%)
TOTAL	44 (7,6%)	46 (8%)	70 (12,2%)	160 (27,8%)

*Entre parenthèses : le % que ces recommandations représentent sur la base totale de 576 recommandations.

D'autres thèmes sont soulevés lors de la consultation publique : les **modalités de mise en œuvre** du plan sont largement évoquées, nombre de participants critiquant l'absence d'échéancier, de programmation précise, de modalités de suivi, etc. De nombreux participants évoquent également les questions de **gouvernance** liées à l'application du plan : rôle de la Table de concertation, enjeux de transparence des informations vis-à-vis des citoyens, modalités de consultation publique autour des projets sur le Mont-Royal… Groupées ensemble, les recommandations relatives aux enjeux de modalités de mise en œuvre et de gouvernance (en somme, le versant procédural de la démarche de planification) couvrent plus de 20% du total des recommandations. Dans une moindre mesure, les participants évoquent également des enjeux : de mise en valeur (naturalisation, entretien, valorisation de l'identité du Mont-Royal), de partage des usages (conflits d'usage entre cyclistes et piétons par exemple, ou encore critique de l'usage du vélo de montagne accusé de dégrader le milieu) et de sécurité des usagers (liés à ces conflits d'usage, aux conditions d'intervention des services d'urgence médicale, etc.).

Au regard de ces données, on constate que la consultation publique a largement rebattu les cartes des enjeux relatifs à la protection et la mise en valeur du Mont-Royal : si la question de la protection des patrimoines est bien présente, elle n'apparaît plus prioritaire comme dans le débat à la Table de concertation, et est surtout axée sur la préservation des vues et des

paysages. Le thème de l'accessibilité, lui, émerge comme une préoccupation majeure du public qui souhaite que l'accès à la montagne soit facilité pour les modes doux, que la circulation automobile soit nettement plus régulée et que l'offre en transports en commun soit améliorée. Cela contraste avec la Table où cet enjeu était essentiellement porté par le CRE Montréal, et moins partagée par les autres participants. La consultation permet de valoriser les enjeux de mise en œuvre du plan et de gouvernance, déjà largement soulevés à la Table, mais également de faire apparaître des thèmes nouveaux (partage des usages, sécurité…) qui n'avaient pas été évoqués en concertation ou très peu. Cet élargissement, assorti d'une nouvelle hiérarchisation de l'offre d'enjeux portés dans le débat, s'explique par les changements dans le public venu s'y exprimer : place importante des citoyens, apparition de nouvelles catégories d'associations (usagers, sports et loisirs, professionnels de l'aménagement…).

1.2) La consolidation des enjeux majeurs par la commission, qui souligne le caractère crucial des enjeux de protection

En dépit de l'importance prépondérante accordée aux enjeux d'accessibilité par les participants, la commission de l'OCPM a fait le choix de mettre en exergue le thème de la protection du Mont-Royal et de sa traduction concrète, identifiés comme étant les enjeux cruciaux du débat. Pour cela, la commission[934] s'est appuyée à la fois sur le discours de plusieurs associations influentes et sur les résultats de son enquête par questionnaire.

Un rapport qui met l'emphase sur les enjeux de protection du Mont-Royal

La consultation, en permettant la discussion et l'éclaircissement de plusieurs mesures du plan, révèle que les ambitions de protection qui y sont inscrites font l'objet d'une traduction faible voire lacunaire dans la réglementation : certaines zones inscrites au réseau écologique du plan ne sont pas présentes dans les modifications apportées au Document complémentaire. Les ententes avec les institutions validées à travers le Pacte patrimonial n'ont pas d'impact réglementaire immédiat. Simples engagements, elles ne comportent pas d'échéance ni de

[934] La commission est présidée par Louise Roy, présidente de l'OCPM, professionnelle en participation publique (anciennement consultante). Elle est composée de deux autres commissaires : Jean Burton, conseiller et planificateur scientifique en environnement, et de Louis Dériger, conseiller en environnement.

durée précise, ne garantissant pas la protection du Mont-Royal à long terme[935]. En outre, il existe des contradictions entre le plan de protection du Mont-Royal et les plans de développement institutionnels comme nous l'avons vu, que le Pacte patrimonial ne parvient pas à résoudre, la Ville ayant tenté en vain de valider de nouvelles ententes permettant de traiter ces contradictions. Au final, la consultation permet de pointer ces ambiguïtés et de mettre à jour les décalages entre le plan (le discours) et les changements au Document complémentaire (la règle).

Cela explique le fait que le rapport de l'OCPM, paru en juillet 2008 et qui propose une synthèse et une analyse de la consultation publique, mette en exergue la faiblesse de la mise en œuvre du principe de protection des patrimoines[936]. La commission se fait l'écho de l'inquiétude exprimée par plusieurs participants à la consultation quant à la capacité du mode de planification choisi, qui implique de longs processus de négociation et la construction successive de compromis, à générer de la cohérence en matière de protection du territoire :

> « Sans mesures structurantes à court terme, garantissant sa préservation et sa mise en valeur, l'écosystème de la montagne et ses richesses bâties et paysagères risquent de s'égrener petit à petit au gré des concessions inhérentes à une approche au cas par cas »[937].

Le rapport soulève également les enjeux d'accessibilité, en conformité avec les discours entendus en consultation (réparer urgemment les accès piétonniers dégradés ; promouvoir le transport collectif, etc.). Mais les parties consacrées à ce thème sont moins importantes et apparaissent secondaires vis-à-vis des enjeux de protection. Dans la partie du rapport consacrée à l'analyse de la commission, 25 pages sont consacrées aux questions de protection patrimoniale et 11 seulement à celles de l'accessibilité. Ce traitement secondaire s'explique notamment par le fait que la commission a « renvoyé » cette préoccupation à une consultation publique à venir. Deux mois après la consultation relative au plan se tient en effet la consultation de l'OCPM sur le chemin de ceinture, qui constitue l'occasion de reprendre et d'analyser l'ensemble des recommandations émises sur l'accessibilité lors des deux consultations. Mais il s'explique surtout et avant tout par le souci qu'a la commission de tirer

[935] A terme, certaines d'entre elles sont destinées à être intégrées au Document complémentaire après passage en consultation publique (entretien avec le responsable du Bureau du Mont-Royal, septembre 2008). Mais au moment de la consultation sur le plan, ce n'est pas acquis.

[936] Voir OCPMb, *Projet de règlement P-04-047-60. Projet de plan de protection et de mise en valeur du Mont-Royal. Rapport de consultation publique*, 74p sans annexe.

[937] OCPM, 2008a, « Lettre au maire et au président du Comité exécutif », in *Projet de règlement P-04-047-60. Projet de plan de protection et de mise en valeur du Mont-Royal. Rapport de consultation publique*, p3.

la sonnette d'alarme sur les enjeux de protection patrimoniale.

Un rapport qui reflète les préoccupations d'associations influentes et du « grand public »

Le rapport de l'OCPM relatif au plan reflète les préoccupations principales portées par les associations de portée métropolitaine sensibles aux enjeux de protection. Dans le texte, il est fait mention à 29 reprises des avis et recommandations des Amis de la montagne, et à 25 reprises de ceux d'Héritage Montréal. Ces deux participants sont les seuls à faire l'objet d'un nombre de citations aussi important[938]. Trois autres organismes faisant valoir des enjeux de protection du Mont-Royal sont également largement cités par le rapport : le Conseil Régional de l'environnement (10 mentions), le Conseil du patrimoine de Montréal[939] (8), l'Eco musée de l'au-delà (8). Plus globalement, les acteurs associatifs représentent 53% des 218 mentions aux participants au débat. Les citoyens eux n'en représentent que 28%, alors même qu'ils constituent plus de la moitié du public participant (56%). On voit donc que les associations, et parmi elles les associations métropolitaines défendant la protection du Mont-Royal, ont un impact majeur sur la formalisation du rapport de l'OCPM. La présidente de l'Office l'explique par le caractère « plus approfondi » des mémoires de ces associations[940]. À travers cette prise en compte des mémoires, l'Office appuie l'analyse des associations dont elle reconnaît implicitement le statut d'expert de la question.

En plus du discours des associations de protection, l'Office s'appuie sur une autre source pour faire valoir ses critiques et recommandations : le questionnaire diffusé auprès de la population montréalaise (cf. chapitre 5). Le questionnaire a été bâti autour des thèmes principaux du plan préliminaire : ses questions intègrent ses principaux partis d'aménagement dans la mesure où son objectif visait à « mesurer le niveau d'adhésion aux orientations du plan »[941]. Il s'agit donc pour l'OCPM de sonder le public au vu des propositions du plan, et non d'obtenir une photographie générale des attentes vis-à-vis de la protection et de la mise en valeur de la montagne. L'échantillon des répondants indique qu'il s'agit pour la plupart d'usagers ou de

[938] Les 52 autres organismes et individus cités dans le rapport font l'objet, en moyenne, de 3 citations, oscillant entre 1 et 10 citations maximum.

[939] Précisons que le Conseil du patrimoine de Montréal est un organe consultatif indépendant qui doit notamment donner un avis sur tout projet concernant le site de l'Arrondissement historique et naturel du Mont-Royal.

[940] Selon le responsable des forums publics des Amis de la montagne, les rapports de l'OCPM portant sur la montagne reflètent généralement assez bien les points de vue de l'association (entretiens réalisés en septembre 2008).

[941] OCPM/ Passez go recherche, 2008, *Résultats des réponses à un questionnaire soumis à la population*, avant propos, p1.

citoyens intéressés par la question de la protection et de la mise en valeur du Mont-Royal.

Au final, les résultats au questionnaire permettent à l'Office d'appuyer ses recommandations relatives aux enjeux de protection. En effet, une grande majorité des répondants se prononce en faveur d'une protection du patrimoine naturel, qu'elle soit souhaitée intégrale (78%) ou réalisée à travers des mesures compensatoires des projets d'aménagement (13,5%) ; également pour une limitation de l'implantation et de la hauteur des nouvelles constructions privées et institutionnelles, enjeu interpellant très fortement la population (97% des répondants sont d'accord[942]) ; enfin pour un encadrement des projets immobiliers en faveur de la protection des vues depuis et vers la montagne (93% en faveur). Ce vaste consensus permet à l'Office de légitimer l'attention qu'il porte à la question de la protection, ainsi que ses recommandations à l'égard d'un raffermissement des mesures concrètes. Cela lui est d'autant plus aisé que son mandat de départ, tel qu'interprété par l'Office, consistait à consulter « Mr et Madame tout le monde »[943].

L'Office de consultation publique, à l'issue de son analyse des termes du débat, souligne donc nettement la prééminence des enjeux de protection du Mont-Royal, garants selon lui de la pérennité de sa qualité patrimoniale. Nous considérons cette consolidation, par l'Office, des enjeux principaux comme un effet central du débat compris comme processus global. D'abord parce qu'elle reprend et prolonge les analyses conduites par plusieurs acteurs associatifs dès l'étape de la concertation. Ensuite parce qu'elle impacte la suite des dossiers traités par l'OCPM comme nous allons le voir : le rapport sur le plan arrête une certaine « jurisprudence » dans l'appréciation des perspectives de développement sur le Mont-Royal, l'Office se voyant soumettre de nombreux projets relatifs à ce territoire.

[942] Cette question suscite le commentaire d'une centaine de répondants, « qui vont presque tous dans le même sens : interdiction de toute nouvelle construction et/ou moratoire sur les nouvelles constructions », et/ou agrandissement du parc. Cela indique leur sentiment d'urgence à l'égard d'un plus grand encadrement des développements. OCPM/ Passez go recherche, 2008, *op. cit*., p17.
[943] Entretien avec la présidente de l'Office, septembre 2008.

2) L'OCPM au défi de la coordination dans l'examen des projets sur le Mont-Royal

2.1) Le nouveau rôle de l'OCPM dans les débats relatifs aux dossiers du Mont-Royal : « déplacement » de l'examen des projets de la concertation à la consultation publique

La consultation publique sur le plan du Mont-Royal, en elle-même, ne produit pas de nouvelles coordinations. Le format de la consultation publique ne le permet pas ou peu : il s'agit d'une formule ponctuelle, assez ramassée dans le temps, où l'absence d'échange délibératif et de négociation ne favorise pas l'émergence de nouvelles coopérations. De plus, la revendication d'une plus grande coordination des interventions sur le Mont-Royal n'occupe pas une place importante dans les préoccupations exprimées par le public. Ainsi, ce n'est pas autour de cette consultation publique spécifique que se joue l'enjeu d'une meilleure coordination, mais autour des consultations publiques successives de l'OCPM sur le Mont-Royal (plan de protection, projet du Centre universitaire de santé McGill, projet du collège Brébeuf, projet du 1420 boulevard Mont-Royal, projet Marianopolis…). En effet, du fait des règles procédurales de la participation concernant le Mont-Royal, encore renforcées par les décisions prises à la Table de concertation, l'Office se voit soumettre de nombreux projets relatifs à la montagne (voir illustration 20 ci-dessous).

Nous l'avons vu au chapitre 5, l'OCPM est saisi sur toute révision au plan d'urbanisme ; également sur tout dossier que l'exécutif ou le Conseil municipal souhaite lui confier ; enfin, sur les projets stratégiques et sensibles relevant de l'article 89 de la Charte municipale. Par cette procédure, la Ville assume l'encadrement d'un projet et a la possibilité de l'autoriser, même s'il déroge à la réglementation d'arrondissement. Cette procédure implique automatiquement une consultation de l'OCPM. Tous les projets ne sont pas susceptibles de relever de cet article, uniquement ceux qui concernent les éléments présentés dans l'article 89 (cf. encadré ci-dessous)[944].

[944] Ville de Montréal, 2003, *Charte de la Ville de Montréal (L.R.Q., c. C-11.4),* p121-122.

Illustration 20 : L'article 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 à : **1°** Un équipement collectif ou institutionnel, tel un équipement culturel, un hôpital, une université, un collège, un centre des congrès, un établissement de détention, un cimetière, un parc régional ou un jardin botanique ; **2°** 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°** 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°** 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°** Un bien culturel ou à un arrondissement historique au sens de la Loi sur les biens culturels (L.R.Q., chapitre B-4).

Du fait de cette procédure, un nombre important de projets relatifs au Mont-Royal sont susceptibles d'être soumis à l'OCPM : ceux qui relèvent de l'alinéa 1 (équipements institutionnels) et 5 (arrondissement historique).

De surcroît, on l'a vu plus haut, la concertation conduite à la Table a abouti à renforcer le recours à l'Office dans le processus d'encadrement des projets relatifs à la montagne : du fait de la résolution prise par les autorités municipales de recourir systématiquement à la procédure de l'article 89 pour tout projet de développement institutionnel ; du fait du plan du Mont-Royal qui édicte que l'ensemble des projets d'envergure doit faire l'objet d'une consultation organisée par l'Office. Sous l'effet de ces mesures, le Mont-Royal est devenu un dossier majeur pour l'OCPM. Ainsi, 6 projets localisés dans le périmètre de l'Arrondissement historique et naturel ont été traités par l'Office entre 2003 et 2007, puis 8 projets de 2008 à 2011 comme l'illustre le tableau 32 ci-dessous.

Tableau 32 : Projets situés dans l'Arrondissement du Mont-Royal traités par l'OCPM entre 2003 et 2011.

Projet	Année du passage en consultation publique	Projets cartographiés (voir ci-dessous)
Projet de plan directeur de l'Oratoire Saint-Joseph – *Article 89*	2003-2004	1
Projet de plan directeur d'aménagement du Cimetière Notre Dame des Neiges	2003-2004	2
Projet d'aménagements dans le bâtiment de l'école des hautes études commerciales (HEC) – *Article 89*	2004	3
Projet d'agrandissement du stade Percival Molson – *Article 89*	2006	4
Projet immobilier au 265 Mont-Royal Ouest – *Article 89*	2006	5
Projets de réaménagement des secteurs de l'entrée Peel et de la clairière du Mont-Royal	2006	6
Plan de protection et mise en valeur du Mont-Royal	2008	/
Projet du complexe sportif du collège Jean de Brébeuf	2008	7
Projet d'agrandissement du Centre universitaire de santé McGill (CUSM) – *Article 89*	2008	8
Projet de chemin de ceinture et de traverse	2008	/
Projet de convention concernant la localisation de l'antenne de Radio Canada	2008	9
Projet immobilier au 1420 boulevard Mont-Royal – *Article 89*	2009	10
Projet immobilier dans l'ancien séminaire de philosophie (projet Marianopolis) – *Article 89*	2009	11
Projet d'agrandissement du CUSM (nouvelle version) – *Article 89*	2011	8

Source : Rapports d'activité annuels de l'OCPM.

Illustration 21 : Localisation des projets sur le Mont-Royal



Source : Ministère de la culture du Québec. Auteur : L. Combe

Rappelons-le, la Table de concertation ne s'est jamais vu confier, comme revendiqué par les membres associatifs, l'examen des projets de développement. Si les projets institutionnels doivent obligatoirement être soumis à une consultation publique de l'OCPM, ils échappent toujours à la concertation. En cela, on constate une externalisation du rôle d'examen général des projets de l'amont vers l'aval dans le déroulé du processus participatif. Dans ce contexte, l'OCPM doit relever le défi de la coordination en matière d'examen des différents projets relatifs au Mont-Royal. Cet enjeu est nouveau pour cet organisme dont le territoire d'intervention correspond à l'ensemble de la ville de Montréal et qui n'a pas pour habitude d'intervenir de manière répétée sur un secteur précis. Pour y faire face, l'Office prend de nouvelles mesures comme on l'a vu au chapitre 5. Il organise un travail de coordination des commissions saisies quasi simultanément sur les projets du plan du Mont-Royal, de l'hôpital

CUSM et du chemin de ceinture. Cela se traduit par des échanges d'information et des rencontres informelles entre les commissaires pour examiner la cohérence de leurs analyses et recommandations.

L'Office n'entreprend pas pour autant une démarche de territorialisation de son activité, qui pourrait se traduire par exemple par la désignation de commissaires et d'analystes attitrés au dossier du Mont-Royal. Le choix réalisé est plutôt celui d'une alternance des acteurs mobilisés, afin de favoriser la diversité des regards et éviter la répétition d'un discours unique[945]. Toutefois, on constate que pour les quatorze projets relatifs à l'Arrondissement historique et naturels examinés par l'Office entre 2003 et 2011, neuf commissaires interviennent à plusieurs reprises en tant que président, commissaire ou conseiller de la commission. Ils sont pour la plupart spécialistes en environnement et/ou en patrimoine. En outre, six salariés de l'Office interviennent à plusieurs reprises sur ces dossiers en tant qu'analyste, secrétaire ou conseiller de la commission[946]. Ces acteurs sont généralement mobilisés sur plusieurs consultations relativement proches dans le temps. On voit donc qu'en dépit d'une démarche réelle de territorialisation et de spécialisation de son activité, l'Office mobilise ses ressources de manière à profiter de leurs compétences et de la connaissance qu'ils ont acquise de la problématique du Mont-Royal. Le recours répété à ces ressources, la mise en œuvre d'un travail transversal entre les commissions montrent que l'OCPM adapte ses pratiques à la spécificité que représente, pour lui, le vaste « dossier » du Mont-Royal.

Nous allons voir maintenant comment le traitement de ce dossier est décliné d'un projet à l'autre, à partir de la ligne de discours définie à l'occasion de l'examen du plan en 2008.

[945] Pour la présidente de l'Office, le risque serait grand que se développent des œillères sur le dossier du Mont-Royal par un recours systématique aux mêmes commissaires. L'enjeu consiste pour elle à avoir un cadre de référence auquel différents commissaires adhèrent. Entretien avec la présidente de l'Office, septembre 2008.

[946] Pour plus de détails, se reporter à l'ANNEXE 29.

2.2) La consolidation du discours de l'OCPM au fur et à mesure du traitement des projets : vers un infléchissement de la politique générale à l'égard du Mont-Royal ?

Du plan au projet du CUSM (2008) : l'Office définit sa ligne de discours quant au développement sur la montagne

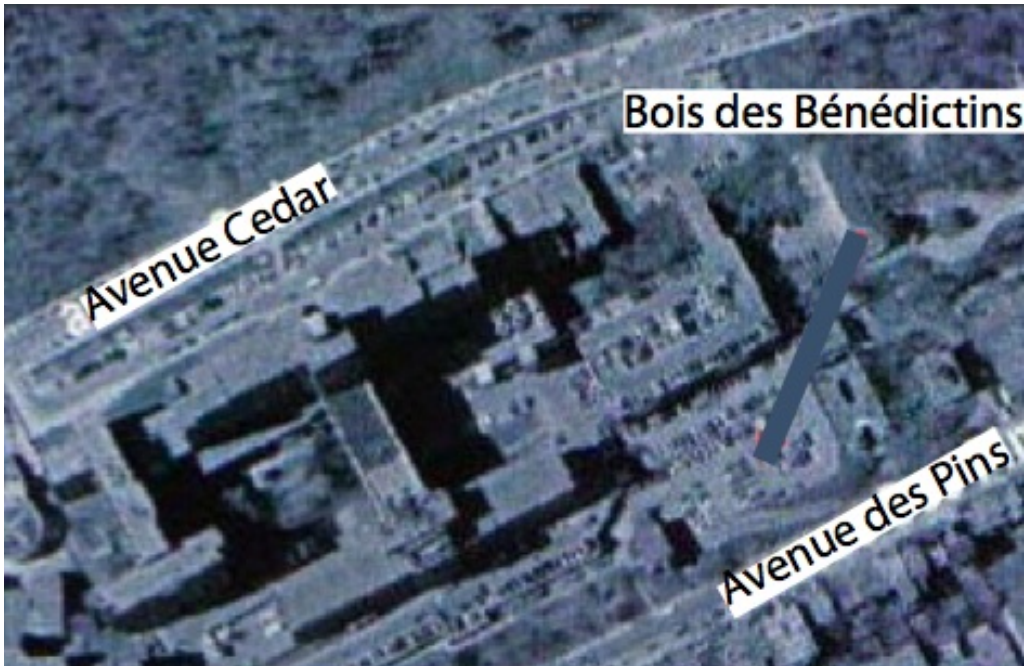
Le rapport de l'OCPM relatif au plan du Mont-Royal, dont le contenu a été évoqué plus haut, est publié le 31 juillet 2008. Il ne vient pas seul mais s'accompagne d'un deuxième rapport, produit par une autre commission de l'Office relativement à un projet institutionnel sur le flanc sud du Mont-Royal. À travers ces deux rapports complémentaires, l'Office définit sa ligne de discours quant au développement sur la montagne, ligne qui sera déclinée lors de l'examen de projets ultérieurs comme nous le verrons plus loin.

Le projet d'agrandissement de l'hôpital général de Montréal, rattaché au CUSM (centre universitaire de santé McGill), situé en bordure immédiate du parc du Mont-Royal (voir la carte 21), revêt une importance considérable. Il s'agit du premier projet de développement institutionnel significatif qui suit l'adoption du plan préliminaire du Mont-Royal. Ce projet prévoit l'agrandissement du bâtiment de l'hôpital, qui occupe déjà une place considérable sur le flanc sud-est de la montagne, aux fins d'accueillir de nouveaux espaces médicaux ou collectifs et de redéployer l'organisation des chambres. Il est la conséquence d'une décision du Gouvernement du Québec de maintenir au centre ville de Montréal une partie du CUSM, qui prévoyait initialement de réimplanter l'ensemble de ses activités sur un site à l'ouest de la ville. Cet agrandissement du « campus de la montagne » nécessite l'édification de 7 étages supplémentaires au-dessus du pavillon central de l'édifice (voir illustration ci-dessous) ; la construction d'un stationnement souterrain et d'un bâtiment supplémentaire dans la cour intérieure de l'hôpital ; ainsi que l'élargissement des deux ailes sud pour accueillir un institut neurologique et la nouvelle entrée de l'hôpital, déplacée de l'avenue Cedar sur l'avenue des Pins. Tous ces aménagements s'inscrivent dans le périmètre du bâtiment existant mais représentant une augmentation de près de 31% par rapport à la superficie de plancher nette existante. Pour ces différentes raisons, le projet s'inscrit en contradiction avec le principe de « capacité limite » de la montagne à accueillir de nouvelles constructions, pourtant inscrite au plan du Mont-Royal pour soutenir une approche de modération dans les nouveaux aménagements.

Illustration 22 : Illustration indicative de la volumétrie du projet d'agrandissement du CUSM en 2008



Illustration 23 : Localisation du CUSM



Source : Ville de Montréal.

Dans le cadre du mandat qu'il lui confie, le Conseil municipal demande à l'Office d'examiner à la fois le projet et ses incidences sur les propositions avancées par le plan préliminaire et le projet de règlement qui l'accompagne[947]. Il s'agit donc pour le Conseil d'intégrer les résultats de la consultation relative au CUSM dans la réflexion municipale relative à la finalisation du plan du Mont-Royal. Dans ce contexte, le projet du CUSM fait office de véritable « test » permettant d'évaluer la pertinence du plan préliminaire, et de le réajuster si besoin.

Lors de la consultation, le bien fondé de l'agrandissement est remis en cause par plusieurs participants, bien que la question de l'opportunité du projet ne fasse pas partie du mandat de l'OCPM sur ce projet issu d'une décision du gouvernement du Québec[948]. Des inquiétudes s'expriment, en particulier, à l'égard de la fragilité des règles de protection du Mont-Royal et de l'impact cumulé des projets institutionnels. En effet, sans obstruer les vues entre le centre ville et la montagne, le projet augmente la masse visuelle de l'hôpital dans le paysage urbain. Par ailleurs, plusieurs participants soulignent le mauvais état du Bois des Bénédictins situé à l'est du bâtiment de l'hôpital (l'un des 14 boisés hors parcs du Mont-Royal), réclamant qu'il soit non seulement protégé mais restauré[949]. Enfin, des participants expriment leur crainte que l'agrandissement de l'hôpital se traduise par une augmentation notable de la circulation sur les rues avoisinantes.

Dans ce contexte, la commission relative au CUSM[950] critique le projet tout en se retournant vers le plan du Mont-Royal, comme son mandat le lui permet : en toute logique avec le rapport de l'OCPM sur le plan, elle recommande à la Ville d'y raffermir son approche à l'égard des propriétés institutionnelles, à travers l'établissement de « règles plus précises visant à encadrer le développement de tout le territoire » et sur le long terme[951]. Selon elle, le projet du CUSM n'est acceptable qu'à la condition que ces règles soient renforcées, garantissant la limitation ultérieure des développements institutionnels, et qu'il soit bonifié sur plusieurs aspects (compléter le plan d'aménagement paysager, limiter le nombre de places

947 OCPM, 2008c, *Projet de règlement P-08-012. Projet d'agrandissement de l'hôpital général de Montréal (CUSM). Rapport de consultation publique*, p2.
948 La commission doit uniquement se prononcer sur le projet de règlement municipal encadrant la réalisation de ce projet.
949 Dans le cadre du Pacte Patrimonial, une entente de protection du bois a en effet été ratifiée entre la Ville de Montréal et le CUSM.
950 La commission OCPM du projet CUSM diffère de celle du plan du Mont-Royal. Elle est composée d'un président, André Beauchamp (spécialiste en environnement, ancien du BAPE), et de deux commissaires, Hélène Morais (spécialiste des questions de santé et services sociaux) et Peter Jacobs (professeur à l'école d'architecture du paysage).
951 OCPM, 2008, *ibid.,* p58.

de stationnement autorisées, etc.).

L'examen du projet du CUSM, en donnant à voir les conditions concrètes de mise en œuvre du plan préliminaire du Mont-Royal (en particulier la possibilité d'autoriser au cas par cas de nouveaux projets de développement institutionnel), permet de légitimer les critiques portées au plan par l'autre commission consultative. Ainsi, les deux rapports de l'Office sont transmis aux autorités municipales lors de la phase de finalisation du plan du Mont-Royal, aussi complémentaires que critiques vis-à-vis de son approche de protection. Les recommandations qu'ils contiennent n'ont cependant qu'un impact réduit sur la version définitive du plan du Mont-Royal parue en 2009. Certes, plusieurs modifications ont tenu compte des revendications associatives et des recommandations de l'Office, comme la valorisation de la protection des paysages, la définition d'une vision globale fondée sur l'identité du Mont-Royal, ou la nécessité de définir au cas par cas des arbitrages clairs entre les régimes de protection[952]. Cependant l'esprit général du plan et ses modalités d'application n'ont pas été modifiés. L'approche de protection demeure procédurale, et le patrimoine naturel jouit toujours d'un traitement privilégié dans le plan. Le projet du CUSM, de son côté, a reçu l'autorisation de la Ville de Montréal en octobre 2008, sous réserve de l'adoption de mesures d'accompagnement[953]. Ce qui ne l'empêchera pas de connaître des modifications ultérieures d'importance, comme nous le verrons plus loin.

On voit donc que les deux consultations sur le plan et le projet du CUSM n'ont pas influencé les choix de planification de la Ville de Montréal. Mais selon nous, la portée du débat ne doit pas être simplement considérée dans son impact sur la version finale du plan ou du seul projet du CUSM, dans la mesure où la démarche de planification et d'encadrement du développement sur la montagne ne s'arrête pas à cette étape. Cette démarche implique en effet, comme nous l'avons vu, l'examen d'une succession de projets. Dans ce contexte, la portée du débat – la consolidation de la protection et de sa traduction concrète comme enjeux majeurs pour la planification du Mont-Royal – peut être appréhendée à plus long terme, dans la succession des dossiers traités par l'Office.

[952] Constatés tirés de la comparaison de la version finale du plan (Ville de Montréal, 2009b, *Plan de protection et mise en valeur du Mont-Royal*, 91p) et de sa version préliminaire de 2008.

[953] Telles que l'adoption d'un plan de restauration et d'entretien du Bois des Bénédictins ou encore d'un plan de gestion des déplacements. Ces mesures font l'objet d'un accord de développement entre la Ville et le CUSM en 2008. Voir Champagne S., 2008, « CUSM : Montréal donne le feu vert à l'agrandissement malgré l'opposition des environnementalistes », *La Presse*, 18 octobre.

Une ligne de discours déclinée d'un projet à l'autre : vers un infléchissement de la politique à l'égard du Mont-Royal ? L'examen de deux projets immobiliers successifs (2009)

Plusieurs dossiers d'importance diverse sont traités par l'Office après l'élaboration du plan préliminaire du Mont-Royal, comme présenté au tableau 33 ci-dessous. Outre le CUSM, quatre projets ont fait l'objet d'un examen intervenant avant l'adoption, par la Ville de Montréal, de la version finale du plan. Cela s'explique notamment par le fait que le règlement de contrôle intérimaire adopté par la Ville de Montréal n'empêche pas les demandes d'autorisation de projets passant par la procédure de l'article 89, comme nous l'avons dit plus haut. Ces mandats placent l'Office dans la situation, inconfortable, de devoir analyser des projets en l'absence de cadre de référence stabilisé et légitimé par la validation d'une assemblée élue. L'Office fait alors le choix de conduire son analyse en fonction des principes inscrits dans le plan et des critiques qui y ont été portées par la commission consultative chargée de son examen. Ainsi, les rapports produits successivement sur les différents projets déclinent et affinent le discours porté initialement sur le plan du Mont-Royal.

Tableau 33 : Cadre de la présentation des projets en consultation publique

Cadre	Projet	Année
Projets soumis à consultation dans le cadre du plan préliminaire du Mont-Royal	Projet du complexe sportif du collège Jean de Brébeuf	2008
	Projet d'agrandissement du Centre universitaire de santé McGill (CUSM) – *Article 89*	2008
	Projet de chemin de ceinture et de traverse	2008
	Projet de convention concernant la localisation de l'antenne de Radio Canada	2008
	Projet immobilier au 1420 boulevard Mont-Royal – *Article 89*	2009
Projets soumis à consultation après parution du plan final du Mont-Royal	Projet immobilier dans l'ancien collège séminaire de philosophie (projet Marianopolis) – *Article 89*	2009
	Projet d'agrandissement du CUSM (nouvelle version) – *Article 89*	2011

Le premier projet traité à l'automne 2008 concerne le projet de convention, entre la Société Radio Canada et la Ville de Montréal, permettant à la première de prolonger l'utilisation de sa tour de diffusion implantée dans le parc du Mont-Royal et d'y apporter de nouveaux aménagements[954]. Mais ce sont surtout deux projets immobiliers développés dans d'anciens

[954] L'Office critique ce projet en raison de sa localisation au sein du réseau écologique identifié dans le plan du Mont-Royal et de l'absence de volonté de Radio Canada d'étudier des localisations alternatives ou des mesures d'atténuation de l'impact visuel de la tour. OCPM, 2008d, *Projet de convention concernant la location de l'emplacement de l'antenne de diffusion de la Société Radio-*

bâtiments religieux et éducatifs qui prolongent véritablement le débat relatif à la protection des patrimoines de la montagne[955]. Nous allons nous pencher sur ces projets pour voir qu'ils permettent à l'Office de décliner son discours en faveur d'un meilleur encadrement du développement sur le Mont-Royal.

Le premier de ces projets, situé au **1420 boulevard Mont-Royal** sur le flanc nord, implique la réaffectation d'un ancien bâtiment religieux à usage d'habitation. Ce bâtiment construit dans les années 1920 abritait une congrégation religieuse et, dès son origine, des activités d'enseignement. En 2003, l'ensemble est vendu à l'Université de Montréal. Celle-ci souhaite rapidement s'en départir en raison de l'importance des coûts de gestion et d'adaptation du bâtiment, qu'elle ne peut honorer. Une offre d'achat est conclue en 2008 avec un promoteur, qui prévoit d'y développer un projet immobilier impliquant la réalisation de 135 unités d'habitation de standing en copropriétés. Un des enjeux que soulève le projet renvoie à la privatisation d'un site jusque là ouvert au public, qui comprend plusieurs éléments d'intérêt patrimonial (notamment une chapelle).

Canada dans le parc du Mont-Royal. Rapport de consultation publique, p2.

[955] Ces deux projets dérogent à la fois au plan d'urbanisme et à la réglementation de l'arrondissement concerné.

Illustration 24 : Bâtiment du 1420 boulevard Mont-Royal

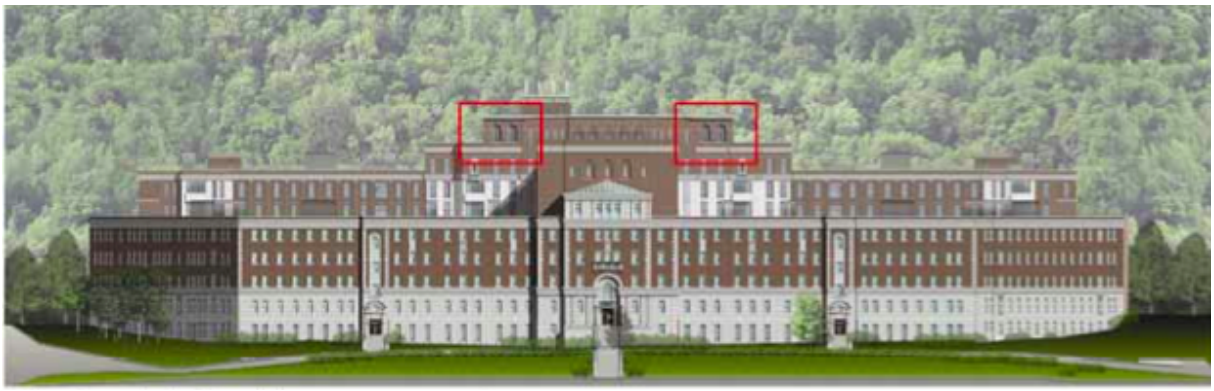


Source : ethiqueurbaine.blogspot.com/ 2009

Ce projet est examiné par l'OCPM avant l'adoption du plan final de protection et mise en valeur du Mont-Royal par la Ville de Montréal. La commission s'appuie tout de même sur le plan préliminaire pour déployer son analyse, en particulier pour évaluer l'acceptabilité du projet. Elle note que le projet tend à respecter les objectifs du plan (respect de la volumétrie existante, protection des vues et du patrimoine bâti, etc.), mais s'avère discutable en ce qui concerne le changement d'affectation : de nombreux participants ont mis en cause le bien fondé du projet au nom de la préservation de la vocation institutionnelle du lieu. La valeur de mémoire du bâtiment et son intérêt pour la communauté sont opposés à un projet qui entraînerait sa privatisation. Dans ce contexte, la commission consultative recommande à l'Université de se donner les moyens d'éviter la cession du bâtiment et le changement d'usage qu'elle entraînerait, en suspendant la vente le temps de solliciter des aides publiques à la restauration du bâtiment (de nouveaux fonds ayant été abondés par les gouvernements fédéral et provincial depuis la décision de vendre)[956].

[956] En cas d'échec de cette tentative, elle avance une série de recommandations susceptibles de bonifier le traitement architectural et technique du bâtiment, l'accessibilité de la chapelle, l'aménagement et la protection du site.

Illustration 25 : Élévation de la façade avant proposée à travers le projet immobilier au 1420 Mont-Royal (2008)



Les carrés rouges illustrent les ajouts mineurs prévus par le projet sur la façade avant du bâtiment.
Source : Rapport OCPM (projet du Groupe immobilier F. Catania & associés inc.).

La consultation sur le 1420 Mont-Royal donne à voir la difficile articulation et les arbitrages nécessaires entre plusieurs prescriptions du plan du Mont-Royal, avec l'examen d'un projet favorisant la protection du patrimoine bâti tout en remettant en cause celle du patrimoine mémoriel, contenu dans la vocation institutionnelle, et de l'accessibilité publique du site. Si le projet est aujourd'hui interrompu en raison d'une procédure judiciaire, son déroulement montre que les enjeux soulevés en consultation ont eu peu d'impact sur le cours du projet : quelques jours après la parution du rapport de l'Office, la direction de l'Université de Montréal a décidé de maintenir la vente de l'édifice sans demander de nouveau délai dans le processus de vente ; la Ville a de son côté tenté de favoriser l'avancement rapide du dossier[957].

Quelques mois après cette consultation aux effets limités, alors que le plan final de protection du Mont-Royal vient tout juste d'être adopté par les autorités municipales, un autre projet de développement immobilier est examiné par l'Office : il s'agit du **projet « Marianopolis »** du promoteur Cato, qui vise la réalisation de 325 unités d'habitation dans l'ancien séminaire de philosophie des Sulpiciens sur le flanc sud du Mont-Royal, répartis dans 18 bâtiments – dont une série d'immeubles ou villas à construire. La propriété présente plusieurs éléments

[957] L'administration centrale a préféré retirer le règlement modifiant la réglementation d'arrondissement pour éviter la tenue d'un référendum local, tout en permettant la poursuite du projet – le changement de zonage au plan d'urbanisme ayant été validé par le conseil municipal en mars 2010. En effet, le processus de demande d'approbation référendaire ne s'applique pas lorsque les modifications aux règlements sont rendues nécessaires pour assurer leur conformité au plan d'urbanisme. Un collectif citoyen mobilisé contre la vente du bâtiment et son changement d'usage a institué fin 2010 un recours en justice devant la Cour supérieure du Québec contre la Ville de Montréal pour contester ces pratiques.

patrimoniaux (deux boisés, le bâtiment du séminaire), et se trouve sur le parcours de cinq vues d'intérêt depuis ou vers le Mont-Royal.

Illustration 26 : Vue de la façade interne de l'ancien séminaire de philosophie des Sulpiciens



Source : patrimoine.ville.montreal.qc.ca

Etant donné le contexte de parution récente du plan, le projet Marianopolis revêt une portée symbolique forte : à travers lui, c'est l'efficacité du plan et la volonté réelle de la Ville de limiter le développement qui vont être évalués. Tout comme le projet du 1420 Mont-Royal, il soulève la question du changement de vocation d'une propriété institutionnelle ayant jusque là appartenu au patrimoine historique et mémoriel du Mont-Royal. La succession des consultations publiques met en lumière le risque lié à l'impact cumulé des différents développements immobiliers. D'autant plus qu'à la différence du projet du « 1420 », le projet Marianopolis s'inscrit en contradiction avec plusieurs principes du plan : il entrainerait une nette augmentation de l'empreinte au sol du bâti, une augmentation de la hauteur des bâtiments, une densification du site, etc[958].

[958] Par d'autres aspects en revanche, il correspond aux orientations du plan du Mont-Royal (protection des boisés, mise en valeur du bâtiment du séminaire, maintien d'un accès public au site).

Illustration 27 : Visualisation du projet Marianopolis dans l'ancien séminaire de philosophie (2009)



Les cinq ensembles résidentiels à construire sont figurés de part et d'autre du bâtiment de l'ancien séminaire de philosophie, situé au centre de l'image.

Source : Développement Cato Inc., 2009, *Projet de mise en valeur du site de l'ancien séminaire de philosophie. Plan directeur de développement, rapport final révisé*, p66.

La consultation publique organisée sur ce projet en mai et juin 2009 suscite une mobilisation importante, avec 60 interventions aux séances d'information et le même nombre de mémoires ou exposés lors de la phase d'audience. Le projet suscite une nette opposition : l'option de la densification du site questionne, comme le projet du CUSM l'année précédente, la notion de « capacité limite » de la montagne à accueillir de nouvelles constructions. À cet égard les Amis de la montagne, avec d'autres, déplorent que les développements urbains sur le flanc sud soient élaborés et évalués indépendamment, sans vision d'ensemble[959]. Plusieurs participants s'inquiètent de ce que l'autorisation du projet crée une forme de jurisprudence et encourage d'autres développements ultérieurs. Dans cet esprit, le rapport de la commission consultative recommande une reprise du projet dans le sens d'un impact minoré sur les vues et les espaces verts : baisse de hauteurs, renoncement à la construction de villas dans un espace libre, etc. Il souligne également la nécessité de disposer de balises de protection plus claires et précises, notamment en ce qui concerne la notion de « capacité limite » contenue dans le plan du Mont-Royal.

[959] Cela les conduit à proposer, avec le CRE Montréal, l'Eco musée de l'au-delà et Héritage Montréal, un concept global de mise en valeur du flanc sud (dans et hors périmètre de l'Arrondissement historique et naturel) considéré dans son potentiel de « coulée verte vers la ville ». Ce concept a fait l'objet d'un travail collectif conduit au sein du Comité de concertation des Amis. Voir Amis de la montagne, 2009, *Mémoire des Amis de la montagne dans le cadre du projet de développement sur le site de l'ancien Séminaire de philosophie*, p17.

Contrairement au projet 1420 Mont-Royal, la consultation publique relative au projet Marianopolis a participé d'une révision du projet, imposée par la Ville au promoteur. Tout d'abord, la demande de l'Office à ce que la notion de capacité limite soit précisée par la Ville est reçue favorablement par celle-ci. Le Bureau du patrimoine précise son approche du concept, et vient la présenter à la Table de concertation du Mont-Royal en décembre 2009[960]. L'apport principal de ce document tient à une précision importante : pour les institutions non dotées d'un règlement spécifique, leur capacité à accueillir de nouveaux développement est déterminée au cas par cas, à travers une démarche de planification concertée. Dans le cadre de cette démarche, l'application cumulée des mesures de protection des différents types de patrimoine doit permettre de déterminer si la capacité limite du site est déjà atteinte ou non (voir illustration 28 ci-dessous). Ainsi, à défaut de préciser les balises de protection, ce document clarifie le processus qui permet de déterminer pour chaque site l'atteinte ou non de sa propre capacité limite.

[960] Ville de Montréal, 2009a, *Clarification sur la notion de capacité limite de la montagne, Présentation du 11 décembre 2009 à la Table de concertation du Mont-Royal*, 24p.

Illustration 28 : La notion de capacité limite appliquée à un domaine institutionnel



Les différents éléments figurés sur ce schéma explicatif représentent chacun une mesure de protection ou de mise en valeur patrimoniale : gestion écologique du boisé, zone tampon entre la propriété et le parc, mise en valeur de la paroi rocheuse et du parvis du bâtiment, protection des bâtiments d'intérêt patrimonial, création d'un cheminement piéton vers le parc, protection d'une vue vers le fleuve. L'addition de ces mesures doit déterminer s'il reste un potentiel de développement sur le site.

Source schéma : Ville de Montréal, 2009a, *Clarification sur la notion de capacité limite de la montagne, Présentation du 11 décembre 2009 à la Table de concertation du Mont-Royal*, p20.

Cet exercice, réalisé pour le site de l'ancien séminaire de philosophie, conduit la Ville à conclure que la capacité limite de développement y est déjà atteinte. La présence de boisés et espaces verts autour de l'édifice doit être préservée. En mai 2010, le conseil municipal rejette le projet initial et contraint le promoteur à le limiter aux volumes de construction existants, ce qui implique de passer de la réalisation de 325 à 150 unités d'habitation[961]. Nous ne connaissons pas tous les tenants et aboutissants de cette décision municipale. On peut tout de même souligner deux facteurs qui ont probablement pesé de leur poids : la portée symbolique de ce projet, le premier examiné suite à la parution du plan du Mont-Royal ; la teneur de la consultation publique et la répétition, d'une audience à l'autre, de la demande de clarification de la « capacité limite ».

Il est encore trop tôt pour conclure, à partir du seul projet Marianopolis, à une inflexion durable de la politique municipale à l'égard du développement sur le Mont-Royal. Il est

[961] En conséquence, le promoteur s'est retourné vers la Cour supérieure pour réclamer le remboursement de la somme payée aux Sulpiciens pour l'acquisition de leur propriété. Suite à l'échec de sa démarche, il a engagé le projet immobilier de 150 logements tout en décidant de fermer l'accès public au site.

toutefois permis de constater que, par un effet boule de neige, cette décision municipale entraîne des conséquences pour la suite des examens de l'Office.

La consultation sur le nouveau projet du CUSM (2011) : la capacité limite devrait faire jurisprudence

En 2011, l'OCPM se voit confier le nouveau projet d'agrandissement de l'hôpital CUSM. Ce projet remplace l'opération autorisée en 2008, abandonnée pour des raisons de coût de construction prohibitifs et de problèmes de faisabilité technique. Ce projet propose de redéployer l'agrandissement de l'hôpital sur un bâtiment adjacent, au 1750 avenue Cedar, comme l'illustre le schéma ci-dessous.

Illustration 29 : Localisation du projet d'agrandissement du CUSM (2011)



Source : OCPM, 2011, *Projet d'agrandissement de l'Hôpital général de Montréal - Campus de la Montagne (CUSM). Projets de règlement P-11-012 et P-04-047-103*, p5.

La commission consultative critique cette option qui « accroîtrait le poids de l'hôpital en face du parc du Mont-Royal et augmenterait les nuisances sur l'avenue Cedar », ce que le projet de 2008 permettait justement d'éviter[962]. Surtout, elle s'appuie sur la décision de la Ville relative au projet Marianopolis pour remettre en cause ce nouveau projet d'agrandissement :

[962] OCPM, 2011, *Projet d'agrandissement de l'Hôpital général de Montréal - Campus de la Montagne (CUSM). Projets de règlement P-11-012 et P-04-047-103. Rapport de consultation publique*, p2.

> « L'étude publique, au printemps 2009, du projet de développement sur le site de l'ancien Séminaire de philosophie, lequel débordait passablement de l'empreinte des bâtiments existants, a permis de préciser la portée du concept (*de capacité limite*). Par suite de la consultation publique sur ce dossier, le conseil municipal a adopté, le 20 mai 2010, une résolution par laquelle il refusait le projet de développement sur le site de l'ancien Séminaire, et enjoignait les promoteurs à *« limiter tout projet de développement sur cette propriété aux volumes de construction existants »*[963]. Ce faisant, la Ville interprétait de façon stricte le concept de capacité limite, et contraignait le projet à respecter, non seulement l'empreinte existante, mais aussi les volumes existants. Bien que cette décision du conseil municipal n'établisse pas explicitement une règle pour l'avenir, il est dorénavant impossible de ne pas la prendre en considération, dans la mesure où il y a ici, d'une certaine façon, une jurisprudence dans l'interprétation du concept de capacité limite qu'énonce le plan du Mont-Royal. Il faut donc en tenir compte dans l'analyse du présent dossier »[964].

L'Office se saisit donc de l'interprétation de la notion de capacité limite réalisée par la Ville pour le site Marianapolis et la transpose au site du CUSM. Reste à voir si la Ville fera de même et demandera des modifications notables au projet de l'hôpital, le projet de règlement associé au projet n'ayant pas encore été adopté au moment où nous écrivons ces lignes.

3) Conclusion sur la consultation publique et retour sur le rôle des différents facteurs

L'analyse déployée dans ce chapitre nous permet de souligner la position charnière de la consultation de l'OCPM sur le plan du Mont-Royal : à travers elle, la commission consultative a repris et consolidé l'enjeu de protection du Mont-Royal, déjà soulevé à la Table de concertation. Puis elle a défini une ligne de discours qui a été ensuite déclinée, approfondie, illustrée au fil des projets examinés par l'Office. On constate la constitution, d'un dossier à l'autre, d'un effet cumulatif du débat qui conduit la Ville à préciser sa démarche d'encadrement du développement (clarification de la notion de capacité limite) voire à resserrer son action en la matière (révision du 1er projet Marianopolis). Le Mont-Royal est un dossier sensible et politique, mobilisant une pluralité d'acteurs et d'arènes de négociation. À défaut d'un impact direct et mécanique, le discours de l'Office a contribué à infléchir la décision municipale dans le sens d'une application plus serrée du plan du Mont-Royal.

963 Procès-verbal de l'assemblée du 20 mai 2010 du conseil municipal de Montréal.
964 OCPM, 2011, *op. cit.,* p37-38.

Si l'on s'intéresse au rôle des différents facteurs dans la fabrication des effets, il apparaît intéressant de souligner comment la **stratégie** des acteurs se déploie d'un instrument à l'autre.

La tactique associative joue un rôle important dans la valorisation de l'enjeu de protection : à travers la participation des organismes aux arènes successives, la répétition et l'approfondissement des questions de protection des patrimoines. En miroir, cette tactique fonctionne du fait de l'importance et de l'expertise reconnue par les commissaires de l'OCPM aux associations portant ces enjeux. C'est l'Office qui consolide l'enjeu de protection, en valorisant son importance lors de la consultation sur le plan (alors que le thème de l'accessibilité a été davantage évoqué), puis en déclinant son argumentaire au fil des projets.

Il est également intéressant de souligner le phénomène d'**interaction des instruments**. Le débat à la Table, qui a abouti à la décision de soumettre tous les grands projets institutionnels à l'OCPM, a contribué à élargir la portée potentielle de l'Office en l'ouvrant à la mise en œuvre ultérieure du plan. Il s'est ensuite joué des phénomènes d'allers-retours entre les consultations publiques et la Table de concertation. La consultation publique sur le plan a révélé les fragilités des produits de la Table de concertation ; celle-ci a ensuite servi de lieu d'explicitation de l'action municipale (clarification des modalités de mise en œuvre du plan en 2008, de l'approche de la capacité limite en 2009). Ces interactions témoignent de la complémentarité des instruments de la participation et d'un phénomène d'enrichissement mutuel de ces scènes. Les désaccords exprimés lors de la consultation sur le plan en 2008, qui ont « détricoté » les consensus de la Table, auraient pu laisser attendre un éclatement de celle-ci, qui ne s'est finalement pas produit. Le processus participatif donne ainsi à voir un apprentissage collectif progressif, par-delà les conflits et désaccords.

****

Conclusion du chapitre

La vie sur le Mont-Royal poursuit son cours. À l'échelle micro, les projets se poursuivent, de la mise en valeur du Sommet nord à la reconfiguration du chemin Remembrance. Les modalités de mise en œuvre du plan du Mont-Royal s'affinent, avec l'approfondissement de

la réflexion sur le paysage[965] ou encore l'amorce du développement de plans conjoints de conservation de la diversité écologique entre autorités publiques et institutions. À l'échelle macro, le passage de la Loi sur les biens culturels à la Loi sur le patrimoine culturel (qui entre en vigueur en octobre 2012) questionne sur l'avenir de la gestion patrimoniale du Mont-Royal. Les enjeux liés à l'encadrement du développement sur ce territoire sont ainsi loin d'être épuisés.

Notre analyse du processus participatif qui s'est déroulé, entre 2005 et 2008 pour la concertation et entre 2008 et 2011 pour la consultation publique, donne à voir plusieurs effets sur la **prise en compte des enjeux portés par le public** et leur articulation avec les choix de planification relatifs au Mont-Royal. D'abord, la concertation a permis de placer le principe de protection au cœur de la démarche de planification, principe décliné sous forme de régimes de protection patrimoniale. Ce premier effet est cependant demeuré limité dans la mesure où les modalités de mise en œuvre de ces régimes ont suscité de nouveaux désaccords parmi les acteurs de la Table. On peut dire que si les membres de la Table de concertation ont bien été invités à participer à la formulation des problèmes rencontrés sur le Mont-Royal, ils n'ont pas été constitués en véritables partenaires influant sur la formulation des solutions à y apporter[966].

La consultation publique relative au plan a permis de mettre en évidence la controverse relative aux modalités de mise en œuvre de la protection, jusqu'ici larvée sous de supposés consensus. Elle a ainsi joué le rôle de révélateur. Elle a en outre permis de consolider la protection comme enjeu central de la démarche de planification sur le moyen terme : si elle n'a pas eu d'effet direct sur le contenu du plan, elle a constitué l'occasion, pour l'Office, de définir sa ligne de discours relativement au développement sur le Mont-Royal, ligne que les différentes commissions ont ensuite décliné au fil des projets examinés. Il en ressort que c'est bien la succession des consultations, la répétition et le raffinement progressif des recommandations relatives à la protection qui ont participé à infléchir la mise en œuvre de la planification du développement : précisions apportées à l'approche de « capacité limite », rejet d'un projet impliquant une densification des constructions, etc.

[965] Voir Ville de Montréal, 2011b, *Regards sur le paysage du Mont-Royal, atelier conférence. Bilan des activités et recommandations*, 28p.
[966] Voir Louvet N., 2004, « Le plan de déplacements urbains. Un processus participatif », *Actes de l'INRETS*, n°95, p109.

En parallèle, la Table de concertation a suscité de nouvelles **coordinations** entre les acteurs (ex : Comité d'harmonisation entre les différents gestionnaires impliqués sur le Mont-Royal) et entre les politiques publiques (plan du Mont-Royal, politique de protection des milieux naturels, plan de transport), permettant une plus grande cohérence des interventions sur la montagne. Cependant, les partis pris en matière de planification ont abouti à créer de nouveaux effets de fractionnement : d'un type de propriété à l'autre, des règles différentes s'appliquent ; d'un type de patrimoine à l'autre, des régimes distincts sont déployés, susceptibles parfois d'entrer en conflit. Le processus participatif s'est avéré impuissant à influer sur ces différents points. En ce qui concerne la consultation publique, le recours systématique à l'OCPM pour les projets développés sur le Mont-Royal a placé celui-ci, d'office, au défi de la coordination en matière d'examen des projets, défi qu'il a relevé en adaptant ses méthodes et en déclinant progressivement la ligne de discours qu'il a construite autour du plan du Mont-Royal.

Le dossier du Mont-Royal met donc en évidence le déploiement et la recomposition d'un débat au fil d'un processus riche, composé de multiples scènes participatives. En considérant ce processus, la portée de la participation apparaît comme le produit des interactions entre différentes scènes, des transferts et recompositions qui se jouent entre elles au niveau des acteurs. Les associations de protection métropolitaines, d'une part, qui se mobilisent au fil des dossiers, depuis l'étape de la concertation à celle de la consultation publique, pour y répéter leurs recommandations. Les commissaires de l'OCPM d'autre part, qui par leur attention aux arguments des associations et des experts, qualifient certains enjeux, leur accordent une place particulière et favorisent ainsi leur prise en compte dans l'action publique.

Mais la portée de ce processus pose question : le processus participatif s'inscrit dans la logique procédurale qui sous-tend la démarche d'encadrement de projet et de protection patrimoniale du Mont-Royal, sans parvenir à faire remettre en cause cette logique. Ainsi, l'Office de consultation publique apparaît « pris » dans un rôle de vigie patrimoniale, de vecteur de protection, qu'il parvient effectivement à jouer sur certains dossiers mais dont il questionne profondément la pertinence. Le fait qu'aucune règle ferme de limitation des développements ne soit établie, que les projets dérogatoires continuent à être examinés conduit à un enchaînement de consultations assez répétitives qui donne l'impression d'un bégaiement de l'histoire. Dans ce contexte, la portée des consultations successives est limitée à l'inflexion de certains projets individuels. Elle apparaît incertaine, à rejouer incessamment d'un dossier à l'autre, ce qui soulève un double risque d'essoufflement des acteurs et de

banalisation du discours. Seule une future révision de la démarche de planification, et du parti pris procédural qui la sous-tend, serait à la mesure des enjeux soulevés par les participants et repris par les commissions de l'OCPM. Certains arguent de l'impossibilité d'aller plus loin dans la protection du fait des limites de la réglementation municipale ; d'autres soulignent les possibilités de celle-ci que les autorités locales n'ont pas saisies à l'occasion du plan du Mont-Royal et de sa déclinaison réglementaire. Les récentes modifications législatives relatives à la protection patrimoniale d'une part, à l'aménagement et à l'urbanisme d'autre part[967], ouvriront certainement de nouveaux débats sur ce thème dans les mois à venir.

[967] Le projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme a été présenté le 8 décembre 2011 à l'Assemblée nationale du Québec. Il est destiné à abroger et à remplacer la LAU.

CHAPITRE 7 – Processus participatif et politiques urbaines dans l'agglomération lyonnaise : dynamiques et effets

Introduction

Dans ce chapitre relatif à l'agglomération lyonnaise, nous proposons d'interroger les effets de deux dispositifs de concertation et de débat public sur l'action urbaine, en considérant deux politiques : la rénovation urbaine et la politique de l'habitat (questions qui sont traitées en concertation et en débat public) et le Schéma de cohérence territoriale (SCOT, traité en débat public).

A l'image de notre travail relatif à la participation autour du plan du Mont-Royal (chapitre 6), il s'agit d'examiner la portée de chaque dispositif sur l'offre d'enjeux d'abord, sur la coordination des acteurs et de leurs interventions ensuite, à travers différents indicateurs. Nous nous demandons ainsi si de nouveaux enjeux sont pris en compte à travers le débat ; si le débat permet de réagencer l'offre d'enjeux formulée initialement, c'est-à-dire d'en modifier le contenu, la hiérarchie. Nous nous demandons en outre si le débat met en évidence le besoin d'une plus grande coordination entre les acteurs, les échelles d'intervention et les démarches d'action publique, voire s'il suscite lui-même de nouvelles coordinations. Nous proposons, en guise de conclusion de chaque sous-partie, d'interroger le rôle des différents facteurs retenus dans nos hypothèses de départ (contexte ; instrument ; stratégies ; contraintes et opportunités liées à l'objet). La conclusion générale du chapitre nous permettra enfin de lire la situation lyonnaise au regard des résultats établis dans notre étude de cas montréalaise.

I. L'atelier renouvellement urbain : un débat inédit à l'échelle d'agglomération, mais éphémère et peu productif

1) Une première phase de débat où se confrontent deux conceptions contrastées de la rénovation urbaine et de ses enjeux

1.1) Rappel du contexte de la concertation à l'atelier

Nous avons vu au chapitre 5 que l'atelier renouvellement urbain était une instance de concertation du Grand Lyon, rassemblant une trentaine de membres. Il a été mis en place par le vice président à la politique de la ville, dans le cadre des travaux préparant le nouveau programme de l'habitat (PLH, travaux 2004-2007), à la suite d'une mobilisation militante destinée à provoquer un débat public sur la crise du logement (Etats généraux du logement de l'agglomération lyonnaise - EGL, 2004). L'atelier rassemble des élus et des représentants de l'Etat ; des techniciens du Grand Lyon, de la Direction départementale de l'équipement, du Conseil général ; enfin des représentants d'associations et de groupes d'habitants. Les associatifs et militants mobilisés contre le mal logement jouent un rôle majeur au sein de l'atelier ; ils ont monté un Comité de suivi des Etats généraux du logement (que l'on nommera simplement Comité dans la suite du chapitre) qui leur permet de travailler leur tactique d'intervention[968]. Le Comité perçoit son association à l'atelier comme un signe de reconnaissance de la part des autorités[969].

Le débat à l'atelier commence fin 2004, alors qu'une partie des démolitions, engagée dans le cadre des quatre grands projets de ville (GPV) conduits à Lyon Duchère, Vaulx-en-Velin, Vénissieux et Rillieux-la-Pape, est déjà réalisée. Ainsi, 1951 logements ont été démolis dans les quatre GPV entre 1995 et 2000, essentiellement aux Minguettes et à Vaulx-en-Velin, pour résoudre les phénomènes de vacance structurelle et permettre l'engagement de certaines restructurations urbaines[970]. Plusieurs de ces projets font l'objet d'un portage politique

[968] Il faut noter que le Comité est formé d'une petite dizaine de membres actifs, quatre d'entre eux l'étant tout particulièrement. La composition du Comité et de l'atelier est présentée plus en détail au chapitre 5.

[969] « Le PLH (…) est voté par les assemblées d'élus ; le préparer en tant que partenaire associé est pour nous une reconnaissance significative ». CSEGL, 2005a, *Contribution du Comité de suivi des États généraux du logement*, p1.

[970] Sur la même période, seuls 162 logements ont été reconstruits. Voir Grand Lyon, 2007b,

important par les Maires des communes concernées, par exemple le GPV de la Duchère, soutenu par Gérard Collomb (ancien maire du 9e arrondissement) ou le GPV Vaulx en Velin soutenu par Maurice Charrier (maire de la commune et vice-président du Grand Lyon à la politique de la ville). Le programme de reconstitution des logements démolis dans l'agglomération est également largement défini – il est validé par convention ANRU (Agence nationale de rénovation urbaine) en mai 2005, comme les quatre GPV. Dans ce contexte la création de l'atelier renouvellement urbain, qui vise à ouvrir un espace de dialogue sur une politique dont les fondements et les conditions de mise en œuvre suscitent de vives réactions, s'inscrit d'emblée dans une temporalité marquée par de nombreux « coups partis » et décisions déjà prises en matière de rénovation urbaine dans l'agglomération.

Les règles de fonctionnement de cette instance ont été définies en concertation entre les différentes catégories d'acteurs, avec la médiation de l'attachée politique du vice président à la politique de la ville, qui selon les représentants du Comité s'est avérée ouverte à leurs propositions. Les associations sont intégrées au processus d'organisation de l'atelier : coanimation des débats dès la première séance ; participation aux séances de préparation et de débriefing à partir de la 5e réunion[971]… Globalement, si les acteurs associatifs reconnaissent disposer d'une certaine marge de manœuvre dans la définition du fonctionnement de l'atelier, certains en soulignent tout de même les limites, concernant en particulier la délimitation du champ du débat[972]. Le champ du discutable, de l' « exprimable », constitue un enjeu constant de négociation entre membres du Comité et acteurs institutionnels. Il est donc particulièrement intéressant d'observer les processus de construction et de recomposition des enjeux qui s'y sont joués.

Programme local de l'habitat. Introduction, p7.

[971] La coanimation est assurée par un technicien de la Mission concertation et un membre du Comité. Les séances de préparation et débriefing associent techniciens de la Mission concertation et du service politique de la ville, représentant d'ABC HLM et membres du Comité.

[972] « Cet atelier, et c'est ça la limite de la concertation telle qu'elle est organisée aujourd'hui, c'est encadré par rapport à des thèmes que les politiques au sens large estiment ouverts à la discussion. A la fois ça a l'avantage de ne pas leurrer les gens, mais de l'autre ça veut dire que sur un certain nombre de domaines, l'essentiel n'est pas abordé » (entretien avec un membre du Comité de suivi des États généraux du logement, juin 2006).

A l'image de la manière dont nous avons procédé pour l'étude de cas montréalaise, notre analyse de la concertation a reposé sur la constitution d'une matrice chronologique, inspirée des travaux d'Huberman et Miles[973]. Nous avons rassemblé un matériau important : l'ensemble des comptes-rendus des séances de l'atelier tenues entre novembre 2004 et juin 2007 ; des comptes-rendus de réunions du Comité ; divers documents transmis par les acteurs (notes internes, contributions, échanges de courriels…). L'analyse de ces matériaux, croisée avec d'autres démarches (entretiens avec les acteurs, observation participante à une série de réunions de l'atelier et du Comité) nous a permis de reconstituer le déroulement de la concertation, ses phases, sa dynamique et ses temps forts ; également d'analyser les principaux effets de cette concertation[974].

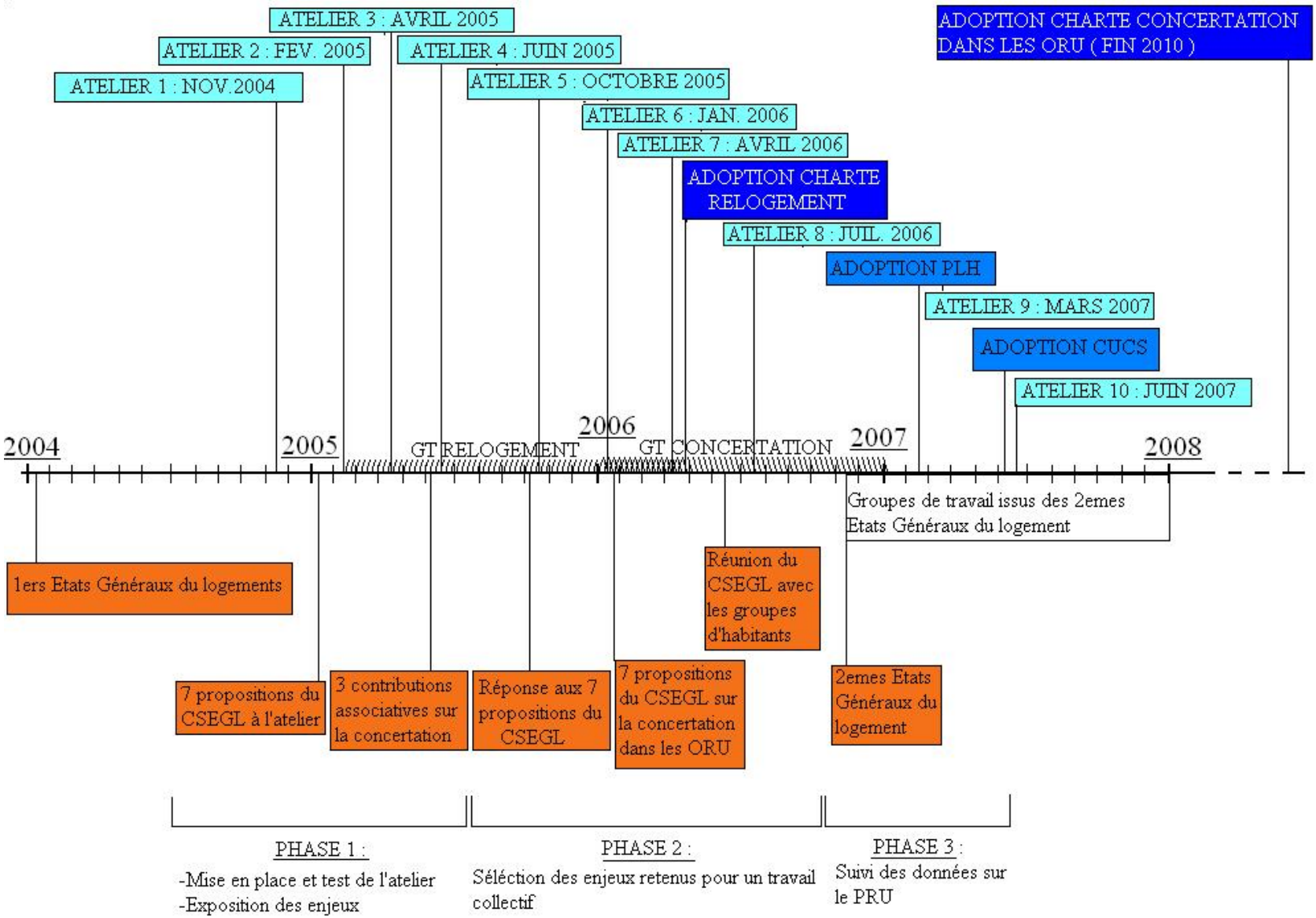
Le débat à l'atelier, conduit entre 2004 et 2007, se partage en trois principales phases, illustrées par le schéma ci-dessous : une phase de mise en place de l'atelier (2004 - 2005), où les principaux points de vue des participants sont exposés ; une phase de sélection et d'approfondissement des enjeux retenus pour le travail collectif (2005 - 2006) ; une phase de suivi des données sur le programme de rénovation urbaine (2007). Nous allons voir que dès la première phase, à l'image de ce que nous avons constaté pour la Table de concertation du Mont-Royal, le débat à l'atelier donne à voir la confrontation de deux conceptions différentes de la rénovation urbaine et de ses conséquences[975].

[973] Huberman A.M., Miles M.B., 1991, *op. cit*.

[974] Pour plus de détails relatifs à notre démarche méthodologique globale sur l'atelier renouvellement urbain, se reporter à l'ANNEXE 30.

[975] Ce chapitre reprend des éléments parus dans notre publication : Combe L., 2011, *Dynamiques et fragilité du débat d'agglomération autour des enjeux d'habitat et de rénovation urbaine*, Centre de ressources Millénaire 3 du Grand Lyon, 23p.

Illustration 30 : Frise chronologique retraçant le débat à l'atelier renouvellement urbain Auteur : L. Combe



1.2) Du côté des militants, un discours axé sur les impacts négatifs des démolitions

Le débat autour de la rénovation urbaine est rythmé par une différence d'approche à la fois temporelle et scalaire de cette politique. On constate une tension entre une approche globalisante de la rénovation urbaine promue par les acteurs institutionnels et plus généralement les maîtres d'ouvrage (collectivités, bailleurs), et une approche qui met la focale sur certains aspects spécifiques de cette politique, en particulier les démolitions. Les militants replacent au centre du débat les impacts immédiats de ces opérations sur les habitants des quartiers et sur l'offre de logement social dans l'agglomération. Ils souhaitent discuter de la manière d'atténuer ces impacts.

Des critiques relatives à la rénovation urbaine…

Les militants du Comité sont conscients du contexte d'avancement des projets de rénovation urbaine sur le territoire, et ajustent leurs revendications en fonction. Comme ils l'énoncent dans un texte produit en janvier 2005, ils visent, à travers leur participation à l'atelier, à « définir quelles sont les marges de progrès qu'(ils) souhait(ent) voir développer dans les opérations » et « travailler sur des points précis dans le but d'une meilleure écoute des habitants et d'un enrichissement des opérations passées ou en cours »[976]. Il s'agit donc pour eux de cibler le dialogue sur les enjeux qu'ils estiment prioritaires et qui renvoient essentiellement aux conséquences des démolitions.

Leur discours met tout d'abord en avant les impacts de court terme et de long terme des démolitions sur le déficit déjà important de logements sociaux dans l'agglomération, notamment des logements accessibles aux plus démunis. Le décalage temporel entre les démolitions – immédiates – et les reconstitutions de logement – à moyen terme – creuse en effet le déficit de logement social. Le processus de relogement des locataires des quartiers en rénovation accroît le temps d'attente des autres demandeurs de logement[977], étant donné que le relogement est inscrit dans les priorités d'utilisation des contingents de réservation de la Préfecture (SIAL : service inter administratif du logement) et du Grand Lyon. En outre, la majorité des relogements est réalisée dans l'offre existante, les unités construites en compensation des démolitions étant mises sur le marché plusieurs années plus tard, servant

[976] Comité de suivi des EGL, 2005*, op. cit*., p1.
[977] Le nombre de demandes de logement social dans l'agglomération est estimé à 45 000 en 2004.

alors « en décalé » au relogement d'opérations en cours[978]. Pour le Comité, le renouvellement urbain est trop souvent limité à des démolitions, et ne ménage pas suffisamment de place aux volets de l'accompagnement social et économique des ménages[979].

Les militants soulignent un autre impact négatif de la rénovation, à plus long terme cette fois : la reconstitution ne prendrait pas suffisamment en compte les besoins de la demande, qui porte essentiellement sur des logements très sociaux (logements PLAI - prêts locatifs aidés d'intégration - en tête). La quasi totalité des logements démolis relèvent du PLAI, tandis que la construction de logements PLUS (prêt locatif à usage social) et PLAI ne représente qu'environ 40% des reconstitutions. Cela s'ajouterait au problème d'une production insuffisante d'offre très sociale prévue au PLH de 2002, dont les objectifs sont insuffisamment croisés avec la réalité de la demande selon le Comité.

Les militants mettent également en avant, les conséquences des démolitions sur les habitants actuels des quartiers, leur trajectoire résidentielle et leurs liens de sociabilité. Ils soulignent la densité des relations sociales tissées entre les habitants de ces sites, à l'encontre de l'image qui en est souvent donnée[980], et le risque d'isolement et de perte de repères lié au relogement des ménages dans des quartiers où ils sont parfois mal accueillis par la population présente.

… Qui nourrissent une plate-forme de revendications sur la mise en œuvre de la rénovation

Pour ces différentes raisons, les militants avaient demandé, lors des Etats généraux, qu'un moratoire sur les démolitions soit adopté tant que les conditions de reconstitution de l'offre ne seraient pas assurées. Cette position, la plus radicale du groupe, est rapidement abandonnée – du moins au sein de l'atelier, en raison de son caractère irrecevable auprès des élus, étant donné le contexte d'avancement des projets et de leur conventionnement avec l'ANRU. Dès janvier 2005, les militants concentrent donc leur discours sur une série de revendications relatives à l'amélioration de la mise en œuvre de la rénovation urbaine (tableau 34 ci-

[978] Les logements PLUS CD (prêt locatif à usage social construction – démolition) construits en compensation des démolitions sont mis sur le marché environ 2 à 3 ans après leur financement. Conférence d'agglomération de l'habitat du Grand Lyon, 2005a, *Séance du 8 février 2005. Document de travail sur le thème relogement*, p3.

[979] Comité d'organisation des EGL, 2004, *Synthèse des EGL de l'agglomération lyonnaise de janvier 2004*, p3.

[980] « Il y a dans les zones sensibles, dit-on, un grave déficit de lien social que manifesterait l'isolement des individus perdus dans l'anonymat des grands ensembles. Défaut de lien social ? Isolement ? Solitude ? Sans doute pour quelques-uns mais par pour l'ensemble où les liens familiaux ou de voisinage sont, au contraire, très forts ». Comité de suivi des EGL, 2005, *op. cit.,* p2.

dessous). Deux modalités procédurales sont essentielles, selon eux, à cette amélioration, à savoir la participation des habitants et l'évaluation des opérations en cours ou à venir[981]. La mise en œuvre de la rénovation doit en outre conduire à revoir le rythme des opérations (idée de reconstruire avant de démolir) et la manière de gérer la vacance (mettre en place des baux temporaires dans les immeubles voués à démolition). Cette dernière revendication s'appuie sur une pratique déjà existante dans l'agglomération lyonnaise dont la conduite opérationnelle est confiée à des prestataires associatifs. Elle concerne un patrimoine communautaire en diffus, situé dans des immeubles voués à la démolition pour des opérations de voirie par exemple.

Comme le montre la colonne « thématiques » du tableau ci-dessous[982], les cinq premières recommandations du Comité valorisent la prise en compte du temps présent, en partant des conséquences de la rénovation sur les habitants actuels des quartiers et sur l'aggravation à court terme de la pénurie de logements.

Tableau 34 : Les principales revendications militantes à l'atelier renouvellement urbain

Thématique	Recommandations du Comité
Replacer les habitants actuels des quartiers au centre des processus de rénovation urbaine	**1.** Améliorer la concertation relative aux projets. S'inspirer de la Charte participation du Grand Lyon pour en tirer une adaptation spécifique au renouvellement urbain
	2. Définir des bonnes pratiques en matière de relogement. Mettre au point une charte de relogement et l'intégrer au PLH
	3. Développer la réhabilitation pour améliorer le cadre de vie des habitants qui restent dans le quartier
Réduire à court terme l'impact de la rénovation sur la crise du logement	**4.** Reconstruire avant de démolir *(revendication devenue ensuite : indexer le rythme des démolitions à celui des reconstitutions)*
	5. Mettre en place des baux temporaires dans les logements à démolir
Réduire à long terme l'impact de la rénovation sur la crise du logement	**6.** Augmenter la production de logements très sociaux
Capitaliser les expériences acquises pour mieux préparer les prochaines	**7.** Mettre en place un observatoire du renouvellement urbain

Cet ensemble de recommandations constitue la base de référence du Comité. Il est élaboré en

[981] « Nous acceptons de regarder l'avenir plutôt que les coups partis et validés par l'ANRU : ces opérations sont préparées depuis 5 ans (et plus) et nous demandons qu'elles soient bien analysées pour améliorer les prochaines ». Comité de suivi des EGL, 2005, *op. cit.*, p1 et 2.

[982] C'est nous qui regroupons ici les revendications par thématique.

janvier 2005, soumis à l'atelier lors de la deuxième réunion de février 2005, et ensuite mobilisé périodiquement par le Comité pour un exercice d'évaluation des avancées de la concertation.

Les représentants d'associations et les militants du Comité produisent donc une offre d'enjeux axée essentiellement sur les conséquences négatives des démolitions, particulièrement à court terme, sur les habitants des quartiers et l'offre de logement social dans l'agglomération. En contrepoint, les maîtres d'ouvrage de la rénovation urbaine donnent à voir, dès les prémisses du débat, une conception de cette politique totalement différente.

1.3) Une approche globale et multidimensionnelle de la rénovation urbaine défendue par les maîtres d'ouvrage

A l'atelier, les représentants des bailleurs sociaux et des structures publiques abordent la politique de rénovation urbaine dans sa globalité : ils mettent en avant les multiples dimensions qui la composent ; ils appréhendent ses effets à long terme, à vaste échelle, et en relation avec les objectifs globaux traduits dans le programme local de l'habitat : rééquilibrer le logement social sur le territoire, promouvoir la mixité sociale en même temps que l'attractivité de l'agglomération, etc.

Donner à voir la conduite de la rénovation à l'échelle d'agglomération…

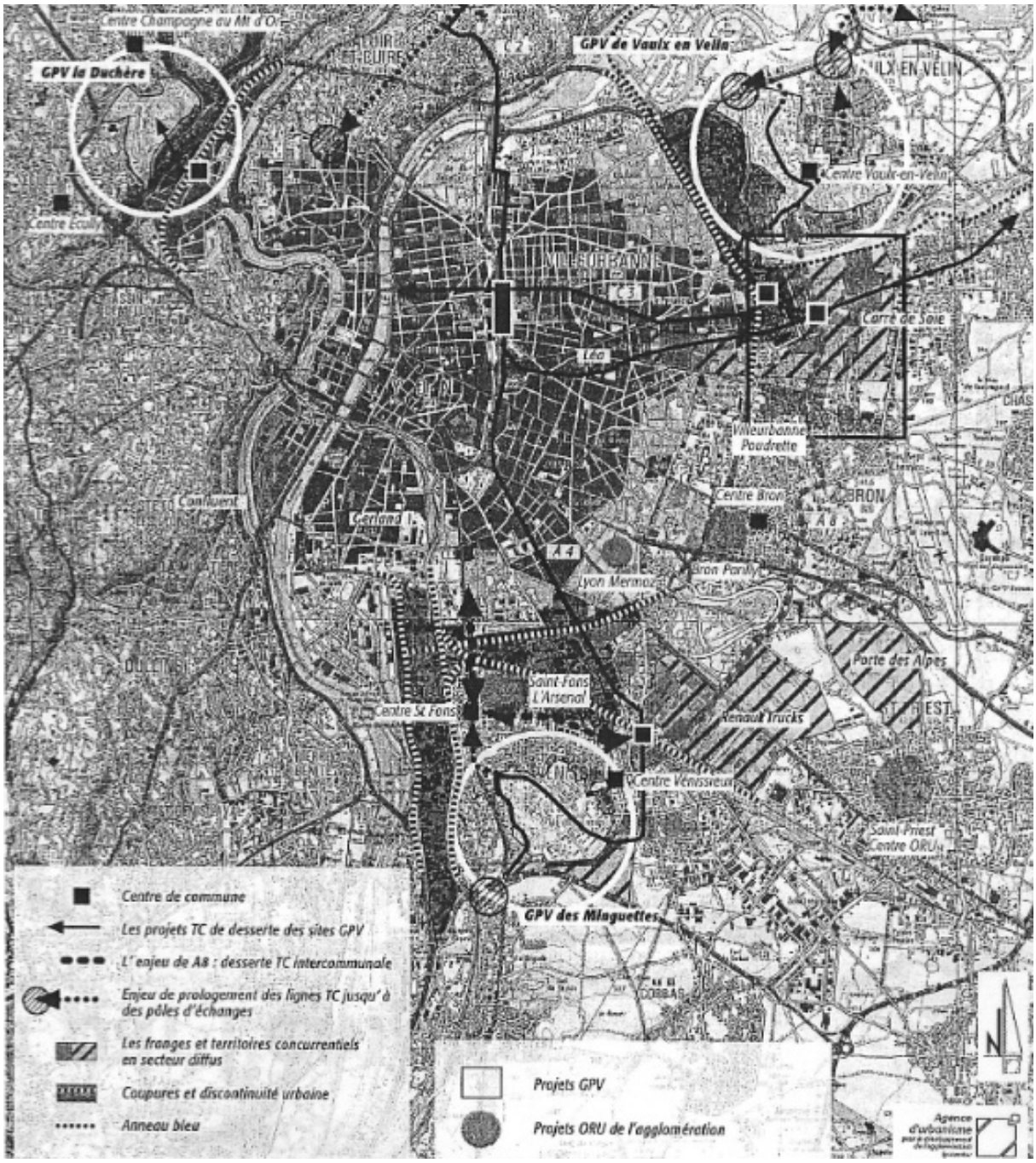
Deux axes de discours sont ainsi privilégiés au cours du débat par les acteurs institutionnels et les représentants des bailleurs. D'abord, donner à voir l'échelle d'agglomération dans laquelle s'inscrit chacune des opérations. Il faut rappeler, comme nous l'avons vu au chapitre 5, qu'il s'agit là d'une force de la rénovation urbaine à Lyon, en comparaison avec d'autres agglomérations françaises[983]. Les présentations réalisées à l'atelier renouvellement urbain illustrent systématiquement le programme de rénovation dans sa globalité : carte représentant l'ensemble des opérations à l'échelle d'agglomération, mises en relation avec les espaces stratégiques du territoire, les nouveaux axes de desserte projetés par le syndicat local des transports, etc. (voir cartes ci-dessous). Cela permet de montrer que chaque opération s'inscrit

[983] Le site internet de l'ANRU présente d'ailleurs la rénovation urbaine à Lyon comme « un programme exemplaire à l'échelle d'une agglomération » (www.anru.fr/Lyon.html).

dans un système global de reconfiguration des quartiers et du tissu urbain de l'agglomération : désenclavement des sites par une meilleure desserte et un dépassement des coupures urbaines, rééquilibrage du logement social dans l'agglomération[984]... Les chiffres diffusés permettent également de relativiser le poids du nombre de logements à démolir initialement au regard du stock global de logements sociaux, les 3000 logements à démolir en 2004-2008 dans les quatre sites en GPV représentant seulement 2,5% des logements HLM de l'agglomération, et 10% des logements HLM situés en périmètre GPV[985].

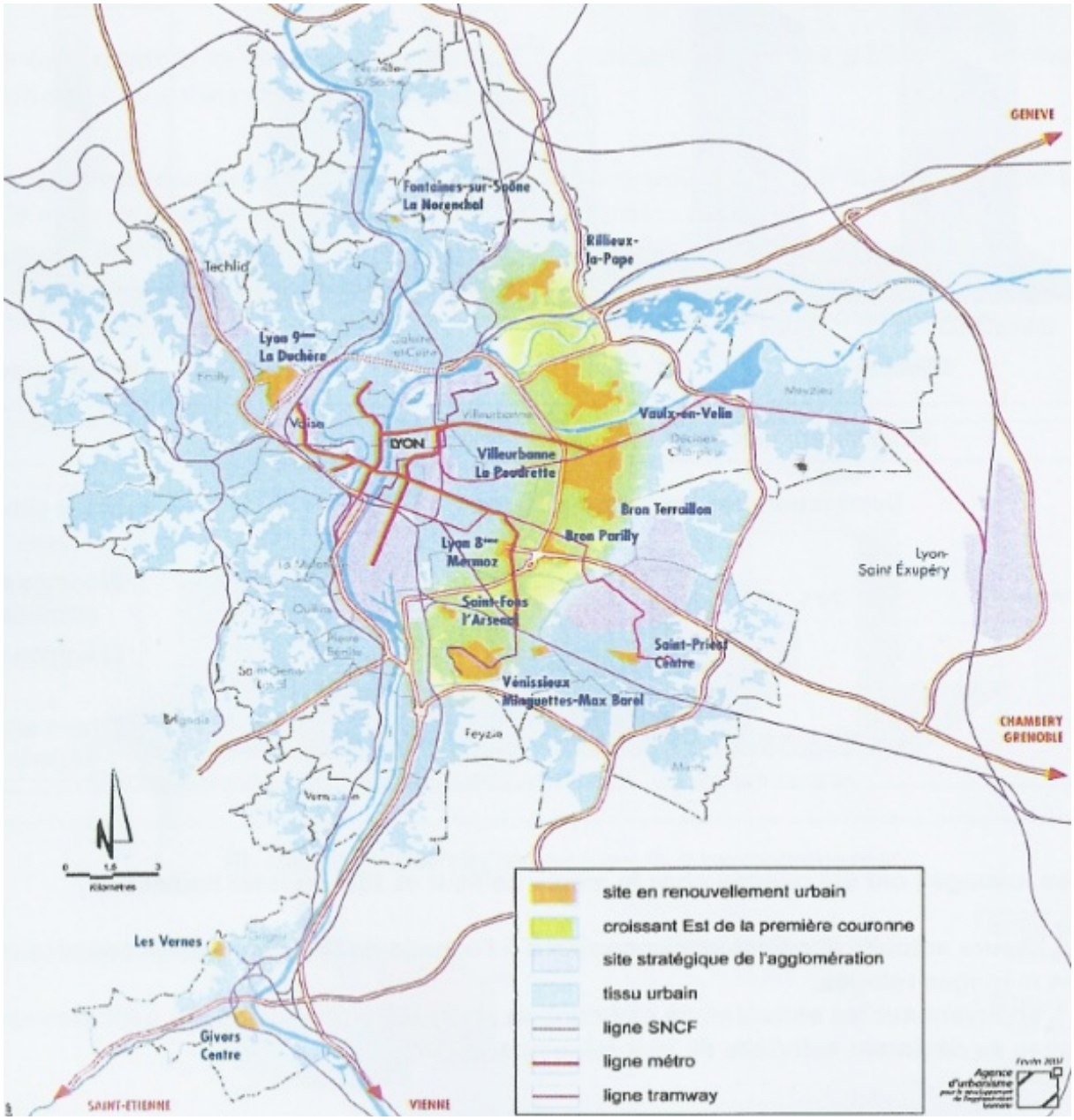
[984] A ce titre, les chiffres relatifs aux objectifs triennaux 2005-2007 de production de logement social pour les 22 communes du Grand Lyon déficitaires au regard de l'article 55 de la loi SRU sont présentés à l'atelier renouvellement urbain (3e réunion, avril 2005).
[985] Chiffres diffusés dans le document de travail de la 1ère réunion (novembre 2004).

Illustration 31 : Carte relative aux questions d'agglomération posées aux GPV (grands projets de ville) et aux ORU (opérations de renouvellement urbain)



Source : Grand Lyon, Agence d'urbanisme du Grand Lyon. Extrait de la carte diffusée lors de la troisième réunion de l'atelier, en avril 2005

Illustration 32 : Carte des sites en renouvellement urbain de l'agglomération lyonnaise



Source : Grand Lyon. Carte diffusée à l'atelier en 2007.

… Ainsi que les multiples dimensions qui la composent

Le deuxième axe de discours privilégié consiste à valoriser le caractère multidimensionnel de la rénovation urbaine. L'objectif est de démontrer que la démolition s'inscrit dans un projet d'ensemble, dont elle n'est qu'une composante[986]. L'appellation de l'atelier – renouvellement urbain et non rénovation urbaine – répond à cette stratégie : les différentes composantes des grands projets de renouvellement, conduits sur d'anciens secteurs industriels de l'agglomération (ex : projets Confluence, Carré de soie), étant mieux connues que celles des projets de rénovation dans les quartiers, souvent assimilés à une simple démolition[987].

Ainsi, plusieurs réunions sont consacrées à la présentation des différents volets de la rénovation urbaine, comme l'illustre le tableau ci-dessous (1ère, 3e et 7e réunion) : projets d'aménagement d'espaces verts, reconstruction de centres commerciaux, démarches de gestion sociale et urbaine de proximité, requalification ou implantation d'équipements de proximité ou d'agglomération, intégration du développement économique dans les équipes projets des sites en Zone franche urbaine (Rillieux, Vaulx, Vénissieux) et Zone de redynamisation urbaine (la Duchère[988]), données relatives à l'insertion… L'atelier est ainsi l'occasion d'une mise à plat des dimensions complémentaires de la rénovation urbaine, et du partage d'informations sur des volets moins spectaculaires que les démolitions – reconstructions. Parmi ces volets, les maîtres d'ouvrage insistent en particulier sur l'importance des réhabilitations : en 2006, elles représentent 6750 logements dans les quatre grands projets et les six opérations de rénovation urbaine, pour 3800 démolitions alors programmées.

[986] « Il n'existe pas de dogmatisme de la démolition mais un éventail de types d'actions diversifiés (…). La focalisation sur la démolition contribue à entretenir une image du renouvellement partielle et partiale. (…) Il convient d'en préciser les contours exacts, en termes d'actions, et de rendre visibles celles d'entre elles qui restent méconnues (…), le tout dans l'objectif de dépassionner le débat et de permettre un échange à un même niveau d'information » (Conférence d'agglomération de l'habitat du Grand Lyon, 2004b, *Atelier renouvellement urbain du 15 novembre 2004*, p4).

[987] Nous nommons tout de même « rénovation urbaine » l'objet de cet atelier, dans la mesure où il traite exclusivement de projets urbains conduits dans les quartiers périphériques de l'agglomération et inscrits, pour la plupart, dans la politique nationale de rénovation urbaine.

[988] La Duchère n'a été classée en ZFU qu'à partir de 2006.

Tableau 35 : Thèmes des séances de l'atelier renouvellement urbain

Phasage	N° de séance et date	Thèmes et objets traités
Phase de test du dispositif	**1** (15/11/2004)	Présentation globale du programme de renouvellement urbain dans l'agglomération et de ses enjeux (reconstitution de l'offre, relogement…).
	2 (08/02/2005)	Evaluation de quatre opérations de relogement.
	3 (15/04/2005)	Les différentes composantes des projets dans l'agglomération. Difficultés et tensions dans la mise en œuvre du renouvellement urbain, dans un contexte de crise du logement.
	4 (17/06/2005)	Trois propositions associatives produites pour cette séance, sur la concertation – *Décision à l'issue de la séance de prolonger l'atelier renouvellement urbain.*
Moment clé	**5** (21/10/2005)	Présentation du document intermédiaire du PLH par la Mission Habitat. Réponses aux propositions du Comité de suivi. Charte relogement présentée en fin de séance.
Diffusion d'information	**6** (10/01/2006)	Enjeux et propositions en matière de concertation
	7 (07/04/2006)	Différentes dimensions composant le renouvellement urbain et son suivi (réhabilitation, gestion sociale et urbaine de proximité…).
	8 (06/07/2006)	Partage d'expérience avec des habitants relais ayant réalisé des échanges à l'étranger sur la rénovation urbaine.
	9 (16/03/2007)	Présentation du bilan relogement, reconstitution de l'offre et démolition. Point sur les GT Observatoire et participation citoyenne.
	10 (06/2007)	Suivi des données sur la rénovation urbaine

Ces démonstrations répondent aux intentions des acteurs institutionnels vis-à-vis de l'atelier renouvellement urbain : cette instance constitue pour eux une opportunité de structurer et de diffuser à tous les acteurs une information claire et uniforme sur la rénovation urbaine :

> « L'atelier a eu un rôle de passage d'information, c'est ce qui manquait le plus entre les associations et les politiques, cette fluidité de l'information. (…) On a pu construire l'information qui pouvait du coup être distribuée à tout le monde, politiques, associations, etc. sans qu'il y ait de choses cachées. Il y a une grosse part du boulot qui a été axée là-dessus : pouvoir avoir des éléments d'avancement du programme qui puissent être les mêmes pour tous, qu'on n'ait pas à les transformer parce qu'on s'adresse à des habitants, sur le nombre de démolitions, les relogements…[989].

Pour ces acteurs, l'atelier constitue donc un lieu d'information et de « pédagogie de la rénovation » autant que de dialogue.

[989] Entretien avec une chargée de mission du service politique de la ville et renouvellement urbain, 2008.

Au fil des réunions composant la 1ère phase de l'atelier renouvellement urbain, les différentes représentations portées par les acteurs s'expriment donc : à travers la production de l'offre d'enjeux proposée par le Comité (plate forme de revendications) ; à travers les réponses apportées par les maîtres d'ouvrage. Le débat est structuré par la tension entre démonstration de la globalité de la politique de rénovation d'une part, l'accent mis sur les impacts de court terme des démolitions d'autre part. Nous allons voir maintenant que la confrontation entre ces deux grandes conceptions de la rénovation urbaine va aboutir à une sélection parmi l'offre d'enjeux avancée par les militants.

2) Processus de sélection des enjeux et approfondissement des questions de relogement et de participation

Le débat à l'atelier renouvellement urbain produit un processus de sélection progressive des enjeux, qui s'affirme à l'ouverture de la deuxième phase de la concertation à l'atelier (voir frise chronologique et tableau 35 ci-dessus).

2.1) La deuxième phase du travail à l'atelier : la mise à l'écart d'une série d'enjeux

Le contexte de la sélection des enjeux

La 5e réunion de l'atelier renouvellement urbain, qui a lieu en octobre 2005, constitue un moment clé de la concertation et du processus de sélection des enjeux. Lors de la séance précédente, les participants, globalement satisfaits du fonctionnement de l'atelier, ont fait le choix d'y poursuivre la discussion, l'atelier ne devant faire l'objet que de quelques séances au départ. Le PLH, encore en cours d'élaboration, est au stade de la version préliminaire. Il a déjà fait l'objet d'une série de rencontres entre le Grand Lyon et les différents maires de l'agglomération, pour tenter de progresser sur le plan de la mixité sociale et de la résorption des déséquilibres[990]. Le projet doit encore faire l'objet d'une validation en Conseil

[990] Conférence d'agglomération de l'habitat du Grand Lyon, 2005d, *Atelier renouvellement urbain du 21 octobre 2005*, p3.

communautaire (printemps 2006), d'une restitution de l'avis des communes et de l'État (été – automne 2006) et d'une adoption définitive (fin 2006)[991]. Il s'agit donc, à l'automne 2005, de favoriser le bon avancement de ce processus, qui ne doit pas être entravé ni ralenti par l'atelier renouvellement urbain.

En vue de la réunion, la version préparatoire du PLH est transmise par la Mission habitat du Grand Lyon au Comité de suivi des États généraux du logement. Elle se présente sous la forme de 70 fiches action, dans leur version préliminaire, à partir desquelles le Comité analyse la prise en compte de ses sept principales recommandations. Il souligne les points positifs du PLH (territorialisation du programme d'action ; comptage des logements PLS – prêt locatif social – dans la catégorie du logement intermédiaire[992]), les revendications qu'il retrouve dans le document (charte relogement, observatoire), celles qui en sont absentes (mesures relatives au rythme des démolitions, mise en place de baux temporaires dans les logements à démolir) ou qui lui semblent insuffisamment développées (concertation, réhabilitation)[993].

La réunion proprement dite vise, pour les représentants du Grand Lyon (élus et techniciens), à « prendre acte des contributions proposées par le Comité de suivi » et à « acter ensemble des marges de progression possibles dans le projet de PLH et pour la suite des travaux de la Conférence d'agglomération de l'habitat »[994]. Il s'agit donc de faire le point collectivement sur les suites possibles des pistes suggérées par le Comité, dans le contexte d'élaboration du PLH décrit ci-dessus. La réunion est conduite selon la trame des sept revendications des militants, auxquelles les représentants de la Communauté urbaine et des bailleurs répondent point par point. Le tableau ci-dessous résume les réponses apportées : en orange figurent les deux points auxquelles une réponse positive est apportée et qui se trouveront traduits, sous une forme ou une autre, dans les politiques locales ; en vert figurent les demandes qui renvoient à une démarche déjà engagée par les acteurs locaux ; en bleu figurent les éléments que les partenaires ont choisi de ne pas reprendre.

[991] Ce calendrier sera finalement repoussé de plusieurs mois, pour une adoption en juin 2007.

[992] Ce parti pris consiste, pour le Grand Lyon, à ne comptabiliser dans la catégorie logement social que les logements les plus accessibles (PLUS et PLAI). Le PLS correspond en 2007 à 7,3 euros le m2 (contre 4,9 pour le PLUS) pour des revenus plafonnés à 2200 euros net par mois pour une personne seule (1700 euros net pour le PLUS et 940 euros net pour le PLAI). Le PLS est pourtant inclus dans le comptage du logement social dans l'article 55 de la loi SRU.

[993] CSEGL, 2005a, *Contribution du Comité de suivi des États généraux du logement à la réunion du 21 octobre 2005*, 4p.

[994] Mission habitat du Grand Lyon, 2005, *Note en vue de l'Atelier renouvellement urbain du 21 octobre 2005*, p1.

Tableau 36 : Réponses apportées aux recommandations du Comité en octobre 2005

Recommandations du Comité	Réponse des acteurs
1. Améliorer la concertation relative aux projets	Mise en place d'un groupe de travail / Production d'une charte, annexée au PLH.
2. Définir des bonnes pratiques en matière de relogement	Mise en place d'un groupe de travail / Production d'une charte.
3. Développer la réhabilitation pour améliorer le cadre de vie des habitants qui restent dans le quartier	Les opérations de réhabilitation représentent une part supérieure aux démolitions dans les logements situés en zone de rénovation urbaine.
4. Reconstruire avant de démolir / indexer le rythme des démolitions à celui des reconstitutions	Difficultés matérielles liées à la reconstitution sur site / piste non exclue mais renvoyée à plus tard.
5. Mettre en place des baux temporaires dans les logements à démolir	- Obstacles technique (état des logements) et moral (solution peu acceptable pour les ménages relogés). - L'urgence renvoie à une compétence de l'État.
6. Augmenter la production de logements très sociaux	- Objectifs du PLH en matière de production de logements type PLAI. - Logement PLS (prêt locatif social) positionné comme logement locatif intermédiaire et non social dans le PLH.
7. Mettre en place un observatoire du renouvellement urbain	Indicateurs liés au renouvellement urbain intégrés dans l'Observatoire de l'habitat.

Les revendications exclues de la suite du travail à l'atelier

Nous allons d'abord nous arrêter sur les enjeux écartés du travail collectif (en bleu) ; ils concernent tous les deux l'atténuation à court terme des impacts de la rénovation urbaine sur l'aggravation de la crise du logement. La reconstruction préalable aux démolitions est jugée impossible (pour une part importante des opérations qui consistent à reconstituer les logements sur le site de la démolition) ou difficile à réaliser techniquement hors site. La question, désignée comme « un enjeu pour l'avenir », est effectivement renvoyée à plus tard : les acteurs proposent simplement de réaliser un bilan du taux de reconstitution fin 2006, puis de conduire une nouvelle réflexion à l'issue des cinq années de convention ANRU, en fonction des résultats obtenus[995].

[995] A ce titre la Mission habitat indique dans une note interne : « Sur l'indexation du rythme des démolitions à celui de la production/reconstitution de logements sociaux : c'est une question de fond qu'il faudrait probablement révoquer en interne au plan technique et politique. La dynamique du PLH semble appropriée ». Mission habitat du Grand Lyon, 2005, *op. cit.*, p5.

La mise en place de baux temporaires n'est pas non plus retenue : cette démarche, peu populaire chez les bailleurs sociaux en raison des risques potentiels qu'elle représente pour le bon déroulement des opérations de démolition, est jugée moralement discutable dans un contexte où la vacance n'est pas liée à une absence de demande (les locataires contraints de quitter leur logement étant peu enclins à accepter que d'autres y emménagent). En outre, en tant que solution d'hébergement temporaire, elle est renvoyée au champ de l'urgence qui constitue une compétence de l'État. Là encore, la seule suite proposée consiste à demander aux organismes gestionnaires de baux temporaires de faire un bilan de leur pratique, afin d'avoir une vision plus claire du contexte actuel de vacance[996].

La mise à l'écart de ces deux enjeux s'explique par plusieurs facteurs : d'abord, la conduite claire d'une politique de rénovation urbaine dont les élus locaux ne souhaitent pas perturber la bonne marche. Le vice président à la politique de la ville a déjà signifié, lors d'un atelier précédent, sa conviction que les démolitions ne doivent en rien être retardées mais au contraire accélérées pour favoriser la bonne conduite des projets dans leur ensemble et l'atteinte de leurs objectifs. Ensuite, la volonté de ne pas contraindre le processus d'élaboration du PLH avec de nouveaux objectifs nécessitant de nombreux mois d'étude. Enfin, l'absence de consensus entre les acteurs sur le diagnostic qui fonde ces deux revendications. Les arguments du Comité selon lesquels la rénovation accentue doublement la pénurie de logements (à court et à long terme) sont écartés par les acteurs institutionnels, qui relativisent l'impact de la rénovation sur l'aggravation de la crise : les attributions de logement social aux ménages relogés ne représenteraient que 500 à 600 des 12 000 attributions annuelles en 2004 ; leur impact sur la durée d'attente de logement serait donc faible et spécifique à certaines situations (demandes de mutation en secteur GPV…)[997]. Si la production de logements très sociaux est reconnue comme faible au regard des besoins, les acteurs soulignent les efforts inscrits dans le PLH destinés à progresser sur ce point[998].

Ces différents facteurs expliquent donc l'exclusion de deux propositions du Comité de la suite du travail à l'atelier. D'autres revendications, renvoyant à des dynamiques locales déjà en

[996] Conférence d'agglomération de l'habitat du Grand Lyon, 2005d, *Atelier renouvellement urbain du 21 octobre 2005*, p5-6.
[997] Conférence d'agglomération de l'habitat du Grand Lyon, 2005b, *Atelier renouvellement urbain du 8 février 2005*, p6.
[998] Le PLH 2007 vise à augmenter la part de logements PLAI dans la reconstitution, portée à environ 10% sur l'ensemble de la programmation. Les objectifs de production de logements PLAI ont été encore été revalorisés en 2011 lors de la mise en conformité du PLH du Grand Lyon avec la loi MOLLE (mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion).

cours, n'ont pas non plus d'impact (ou limité) sur la démarche du PLH.

Les revendications renvoyant à des dynamiques déjà engagées

Pour plusieurs autres revendications, la réponse apportée par les représentants de la Communauté urbaine et des bailleurs renvoie à des dynamiques déjà en cours (en vert dans le tableau ci-dessus). Pour les propositions 3 et 6, les acteurs soulignent les efforts réalisés dans le cadre des projets de rénovation urbaine ou du PLH, ce qui est une manière de « clore » la discussion sur ces points, considérés comme déjà inscrits dans la politique locale de l'habitat. La revendication du Comité relative à l'accroissement de la part de logements très sociaux dans la production d'une nouvelle offre de logement, y compris la part correspondant à la reconstitution de l'offre démolie, rejoint une dynamique déjà engagée qui trouve une traduction dans le nouveau PLH[999]. Même chose pour la demande d'un effort de réhabilitation, qui est déjà intégré aux projets de rénovation urbaine. Les acteurs ne souhaitent pas apporter de modification sur ces points, les efforts étant considérés comme déjà importants au regard du contexte de crise et de contraintes de ressources des différents partenaires.

En ce qui concerne la demande de création d'un observatoire du renouvellement urbain, elle se trouve partiellement traduite dans le PLH : celui-ci prévoit déjà la création d'un Observatoire partenarial de l'habitat, lié à l'ensemble de la politique locale du logement. Il s'agit d'y intégrer des éléments de suivi et d'évaluation relatifs aux projets de renouvellement urbain. Un groupe de travail est créé au sein de l'atelier renouvellement urbain pour définir en partenariat des indicateurs liés à ces projets. On voit ici que la revendication du Comité accompagne un mouvement en marche mais produit, à la différence des deux précédentes, un enrichissement et un travail collectif qui n'était pas prévu au départ.

On voit donc que l'offre d'enjeux du Comité à l'atelier, loin de bousculer la démarche

[999] Augmentation de la part de logements PLAI vue page précédente ; classement du logement PLS dans la catégorie de l'« offre locative intermédiaire » et non sociale. Voir Fiche action n°21 du PLH (2007).

d'élaboration du PLH, n'y participe finalement qu'à la marge. Seules deux revendications sont retenues parce qu'elles correspondent à des attentes partagées par l'ensemble des partenaires concernant la mise en œuvre de la rénovation urbaine (en orange) : la participation habitante et le relogement. Deux chartes vont ainsi être mises en chantier sous l'impulsion de la demande des militants.

2.2) La charte de relogement comme cadre de référence partagé : un aboutissement de la concertation à l'atelier renouvellement urbain

Un enjeu identifié dès le départ comme une des principales pistes de travail à l'atelier

Le thème du relogement est abordé dès la première séance de l'atelier renouvellement urbain et identifié comme un enjeu majeur du débat, dans la mesure où « c'est peut-être à son égard que les plus grands malentendus persistent et que la lisibilité fait le plus défaut »[1000]. Les organisateurs soumettent l'idée d'élaborer un tableau des règles existantes appliquées en matière de relogement, ainsi qu'un état des lieux chiffré des attributions correspondant aux opérations de relogement, afin « de désactiver les accusations qui pèsent contre les conséquences du renouvellement urbain dans l'aggravation de la crise du logement »[1001].

Le relogement est placé au centre des débats dès la seconde réunion (février 2005). Les résultats d'un bilan de quatre opérations sont exposés[1002], mettant en évidence le fait que près de 30% des interrogés expriment une opinion plutôt défavorable sur leur expérience : 20% sont plutôt mitigés (relogement satisfaisant mais dégradation de leur réseau social) et 8% ne sont pas satisfaits (dégradation de leur réseau sans amélioration des conditions de logement). Jusqu'ici, les pratiques des bailleurs en matière de relogement dans l'agglomération sont assez disparates, ne garantissant pas un traitement équivalent de l'ensemble des ménages concernés dans l'agglomération.

[1000] Conférence d'agglomération de l'habitat du Grand Lyon, 2004b, *Atelier renouvellement urbain du 15 novembre 2004,* p4.

[1001] *Ibid.*

[1002] Ce bilan est commandité par l'État, ABC HLM et le Grand Lyon ; il est réalisé par le cabinet Habitat Territoire Conseil et l'association Habitat et humanisme. Il porte sur 4 opérations de relogement : l'UC6A à Bron Parilly ; la Barre 200 à la Duchère ; la Grappinière à Vaulx en Velin ; et Montmousseau à Vénissieux.

Le souhait d'élaborer une charte s'appuyant sur un recensement des bonnes pratiques est alors exprimé « par l'ensemble des acteurs »[1003], suite à la proposition émise par le Comité de suivi des Etats généraux dans sa plate forme de revendications. Un groupe de travail spécifique est lancé à la fin de la réunion, et se réunit dès le mois suivant (mars 2005).

Un groupe de travail dédié à l'élaboration d'une Charte du relogement

Ce groupe de travail réunit services du Grand Lyon et de la Direction départementale de l'équipement (DDE), bailleurs sociaux (l'OPAC du Rhône et l'OPAC du Grand Lyon, connus pour avoir de bonnes pratiques de relogement), Comité et associations de locataires. Il travaille pendant un an environ à l'élaboration d'une charte consignant des bonnes pratiques en matière de conduite du relogement. La discussion s'est amorcée à partir de deux contributions : l'une provenant de la Direction départementale de l'équipement (DDE), l'autre du Groupe de travail Interquartiers (GTI), association d'habitants de la Duchère, où des propositions relatives au relogement avait déjà été élaborées avec des collectifs d'immeubles, dans le contexte conflictuel entourant la démolition de la barre 260. Ces propositions ont pu servir de base à la construction de la charte d'agglomération[1004].

L'objectif de cette charte vise à déterminer un certain nombre de balises pour l'ensemble des bailleurs concernés par la rénovation urbaine et leurs partenaires, destinées à être déclinées localement pour chaque opération : placer le locataire au centre du relogement, respecter des délais raisonnables et les besoins des ménages, maintenir un taux d'effort équivalent pour le ménage en cas de relogement dans un domicile semblable, organiser une concertation autour du processus de relogement, favoriser la solidarité interbailleurs…[1005]. L'élaboration de la

[1003] Conférence d'agglomération de l'habitat du Grand Lyon, 2005b, *Atelier renouvellement urbain du 8 février 2005*, p4.

[1004] Pour la représentante du Groupe de travail interquartiers de la Duchère, la participation à l'atelier renouvellement urbain a permis « de pouvoir porter les problèmes du quartier au niveau du Grand Lyon, à un autre échelon. De faire remonter, par exemple, tous les problèmes que nous avions avec le relogement des gens. On a pu les faire remonter à la Communauté Urbaine, cela a alimenté la Charte du relogement (…). J'avais participé à tous les collectifs d'immeubles *(de la Duchère)* qui avaient eu des problèmes de relogement. Donc, collectif 200, collectif 260, collectif 240. Sur la barre 260, il y avait un collectif très important. Régulièrement on faisait le point de la situation des gens. Comment ils étaient accompagnés, pas accompagnés… La proposition de texte, je l'avais écrit le 21 mars 2005, mais il a été ensuite retravaillé toute l'année 2005-2006 à l'atelier. Je l'avais faite pour cet atelier, et je l'avais fait relire, compléter, relire avec ceux qui avaient participé au collectif 260 (…). C'est ce texte, qui est devenu le texte de base, et après il était discuté, recomposé, remanié » (entretien juillet 2006).

[1005] Ces balises se déclinent en trois volets principaux : les principes du relogement, de la concertation autour du relogement et les moyens à mettre en œuvre au service de chaque opération. Voir à

charte a pu s'appuyer, outre les bonnes pratiques de certains bailleurs, sur les enseignements tirés des bilans réalisés sur les opérations de relogement passées, notamment : la nécessité de renforcer le suivi social des ménages après le relogement ; de dépasser la segmentation de l'accompagnement des locataires d'un territoire à l'autre ; de favoriser la communication entre les différents acteurs (ex : entre bailleurs et services sociaux et de santé). La charte s'accompagne d'un livret méthodologique, placé en annexe, qui présente les incontournables et les étapes clé d'une opération de relogement. Elle est destinée à faire l'objet d'une déclinaison locale sur les sites concernés par son application, sous forme de protocole précisant les modalités précises de sa mise en œuvre.

Chaque catégorie d'acteurs a pu apporter sa contribution à la charte, à l'appui des deux documents apportés par les représentants de la DDE et du GTI :

> « Grosso modo, le fond a été fait pour tout ce qui était concertation inter bailleurs, groupe de pilotage, etc. en bonne partie par les techniciens, parce que c'est eux qui maîtrisent ça, par contre sur toutes les modalités du relogement, les incontournables, ça vient des groupes d'habitants et des associations, qui ont concrètement une expérience de terrain »[1006].

Ce travail collectif a permis de faire intégrer dans la charte des principes jugés importants par les associations : par exemple la prise en compte dans le diagnostic social de l'ensemble des habitants éligibles au logement social de l'immeuble concerné, y compris les personnes hébergées ; ou encore l'engagement des bailleurs signataires à prendre en charge les frais occasionnés par un double déménagement, dans le cas d'un relogement provisoire précédant le relogement définitif[1007].

l'ANNEXE 31 une présentation plus détaillée du contenu de la Charte relogement.

[1006] Entretien avec un membre du Comité de suivi des États généraux du logement, juin 2006.

[1007] *Ibid.*

Une charte intégrée au PLH dont la mise en œuvre fait l'objet d'un suivi

En avril 2006, la charte est adoptée, annexée au PLH et signée par différents partenaires : représentants de l'État, du Grand Lyon, de neuf communes pour la plupart déjà ou bientôt en rénovation[1008], ainsi que treize bailleurs sociaux, leur association départementale ABC HLM et deux gestionnaires de foyers. Deux associations de locataires, la Confédération nationale du logement (CNL) et la Confédération syndicale des familles (CSF) sont également signataires. Le rôle et la légitimité des associations de locataires dans les discussions relatives au relogement expliquent leur mise en avant au moment de la signature du document, alors que d'autres associations ont été plus actives dans l'élaboration de la charte (membres du Comité de suivi des Etats généraux du logement, GTI Duchère).

Le suivi de la mise en œuvre de la charte se fait à deux niveaux : à l'échelle d'agglomération, dans le cadre du groupe de suivi sur le relogement ; à l'échelle locale, dans le cadre des instances partenariales de pilotage des relogements. D'après plusieurs acteurs, la charte semble bien appropriée par certains bailleurs, qui ont le sentiment que le document reflète leurs pratiques ou les fait évoluer dans le bon sens[1009]. Des éléments de bilan sur les opérations de relogement font apparaître que les règles soulignées par la charte d'agglomération semblent globalement suivies : une étude de 2009 indique par exemple que d'après les premiers enseignements des enquêtes réalisées auprès de plusieurs centaines de ménages relogés issus de la Duchère, de Rillieux-la-Pape et de Vaulx-en-Velin, 80 % des ménages interrogés se déclarent satisfaits ou très satisfaits. Ou encore que pour 61% des ménages relogés, le taux d'effort après relogement demeure identique ou inférieur au taux supporté dans l'ancien logement[1010]. Toutefois, des difficultés peuvent être ressenties dans la déclinaison locale de la charte relogement : à Vaulx-en-Velin par exemple, la charte est déclinée dans le cadre du comité d'information et de dialogue entre élus, bailleurs et habitants. Pour R. Prost-Romand (chargée de mission ARRA HLM peuplement - relogement, anciennement chargée de mission de la Fonda Rhône-Alpes et participante à ce titre de l'atelier renouvellement urbain dans ses premiers temps de fonctionnement), cet effort de déclinaison trouve une limite majeure dans la défiance et la difficulté à établir un dialogue local entre bailleurs et habitants :

[1008] Il faut noter que le périmètre de la charte du relogement porte sur l'ensemble des opérations de renouvellement urbain (ANRU et hors ANRU) mais également sur les opérations de réhabilitations lourdes.

[1009] Entretien avec un membre du Comité de suivi des États généraux du logement, juillet 2006.

[1010] Voir Observatoire territorial de la cohésion sociale dans l'agglomération lyonnaise, 2009, *Cahier Habitat et Renouvellement urbain*, p6.

> « *(Cet exercice)* a permis de mettre d'accord l'ensemble des bailleurs sur des pratiques et des définitions communes (…). Mais l'exercice de la déclinaison locale de la charte de relogement trouve ses limites. Du côté des locataires, les groupes de travail sont devenus les instruments de bien autre chose que ce pour quoi ils avaient été constitués, sans doute du fait que les ménages qui composaient les groupes de travail n'étaient pas tous des habitants qui allaient être relogés. Aussi, il s'est installé un climat de défiance et de remise en cause de la parole de l'un et de l'autre entre les habitants et les bailleurs. Autant le niveau d'agglomération a permis une mutualisation et un respect des équilibres, autant les déclinaisons locales peuvent tout remettre en cause une fois que le projet a été arrêté »[1011].

Le travail collectif engagé autour des pratiques de relogement, sous forme de groupe de travail partenarial dans le cadre de l'atelier renouvellement urbain, a donc globalement bien fonctionné : démarrage rapide (quatre mois après le lancement de l'atelier), mobilisation des différentes catégories d'acteurs, capacité à travailler ensemble, temps d'élaboration raisonnable, validation par l'association départementale des bailleurs et signature par une dizaine d'organismes, mise en œuvre qui semble suivie d'effets… Nous allons voir que la situation a été bien différente concernant le deuxième chantier concret lancé dans le cadre de l'atelier, autour de la participation habitante aux projets de rénovation urbaine.

[1011] Voir Prost-Romand R., 2006, « L'expérience de Vaulx-en-Velin : regarder dans la même direction », dans le compte-rendu de la journée débat « Le relogement, une simple formalité ? », *Cahier n°4 de l'habitat social pour la ville*, pp13-16.

2.3) La déclinaison de la charte de la participation aux projets de rénovation urbaine : un processus laborieux à l'aboutissement tardif

Un enjeu fortement porté par les militants

Tout comme le relogement, le thème de la participation des habitants aux projets de rénovation urbaine est abordé dès la première réunion de l'atelier et identifié comme une des pistes principales à retenir à l'issue des discussions. Mais c'est la mobilisation et le travail répété des militants sur ce thème qui vont aboutir au lancement d'un chantier spécifique. A plusieurs reprises, le Comité élabore des contributions sur la participation et incite les groupes d'habitants à faire de même. Lors de la 4e réunion (juin 2005), trois contributions associatives sont soumises au débat : l'une produite par le Comité de suivi des États généraux du logement ; l'autre par un groupement d'associations ; la dernière par le GTI de la Duchère. Dans sa contribution, le Comité réclame notamment un engagement de la participation très en amont des projets[1012]. Lors de la 6e séance (janvier 2006), le Comité présente une nouvelle contribution, plus approfondie que la précédente, préparée avec quatre associations d'habitants et après une rencontre avec le vice président du Grand Lyon à la participation. Plusieurs propositions sont avancées : l'élaboration de la charte de la concertation dans les opérations de renouvellement urbain, et l'intégration de l'annonce de ce chantier au sein du PLH ; la mise en place systématique, dans chaque site, d'un comité consultatif d'information et de proposition ; le renforcement de la place des habitants dans la gestion sociale et urbaine de proximité ; la réalisation d'un bilan de la concertation dans les opérations de renouvellement urbain[1013].

A la suite de cette 6e réunion, il est décidé de créer un groupe de travail spécifique pour décliner la charte de la participation du Grand Lyon (2003), de caractère très général[1014], au cas spécifique et complexe des opérations de rénovation, caractérisées par un calendrier serré, une maîtrise d'ouvrage multiple, une temporalité très étendue, etc. Ce travail de déclinaison, animé par la mission concertation du Grand Lyon en lien avec le service politique de la ville

[1012] Voir Comité de suivi des EGL, 2005b, *Positions et propositions pour une meilleure participation des habitants dans les opérations de renouvellement urbain*, 3p ; Alpil et al., 2005, *Les enjeux de la concertation*, 2p ; GTI la Duchère, 2005, *Retrouver les chemins de la démocratie de proximité !,* 5p.

[1013] Comité de suivi des EGL, 2006a, *Contribution du comité sur la participation des habitants pour la réunion de l'atelier renouvellement urbain du 10 janvier 2006*, 3p. Un bilan synthétique de ces pratiques sera effectivement réalisé au sein du service politique de la ville et renouvellement urbain, et présenté lors de la 9e séance de l'atelier, en mars 2007.

[1014] Pour plus de détails sur la Charte de la participation du Grand Lyon, voir chapitre 4.

renouvellement urbain (PVRU), et mobilisant les membres du Comité de suivi des Etats généraux du logement, s'est déployé sur trois années, entre 2006 et 2009. Il a connu plusieurs interruptions et ralentissements, jusqu'à la publication de la charte à la fin de l'année 2010. Pour les acteurs engagés dans ce travail, il s'agit dès le départ de prendre acte des décisions déjà arrêtées dans l'agglomération en matière de rénovation urbaine[1015]. Dans ce contexte, la charte vise le renforcement de la concertation dans la mise en œuvre de ces projets, et dans la préparation des futures opérations, en soulignant des principes à respecter en termes de temporalité et d'organisation du débat.

La dynamique d'élaboration du document a buté sur plusieurs points de difficulté : d'abord, le travail sur la charte s'engage à partir de conceptions très différentes de la participation chez les acteurs. Ces différences fondamentales entraînent de nombreux débats entre techniciens et associations engagés dans la rédaction de la charte. Par ailleurs, il révèle un désaccord, entre services communautaires, sur le portage politique de la concertation autour des projets de rénovation urbaine - désaccord entrainant une interruption momentanée, en 2007, du travail avec les associations. Ces points de difficulté vont retarder la publication de la charte, non sans conséquence sur la possibilité d'en appliquer véritablement les principes.

Des conceptions différentes de la participation chez les acteurs

La discussion au sein du groupe de travail repose sur des conceptions différentes de la participation des habitants aux projets de rénovation**.** D'un côté, les associations placent l'habitant actuel des quartiers en rénovation comme devant être au cœur de la concertation[1016]. De l'autre, les techniciens relativisent la place qu'il occupe, resituée à l'échelle de dynamiques temporelles et territoriales plus larges (projection de la configuration future du quartier composée d'autres habitants, prise en compte des enjeux d'agglomération…). Les

[1015] « La question qui nous paraît assez majeure c'est celle des coups partis qui sont déjà très nombreux et qui, s'étant mal passés du point de vue de la concertation, laissent un goût très amer aux habitants qui s'expriment encore ». Courriel d'un membre du Comité à un chargé de mission de la mission concertation du Grand Lyon, daté du 4 décembre 2005.

[1016] Pour les militants, « la légitimité du ''vivre sur place'' doit être reconnue et l'intégration du point de vue des habitants doit favoriser l'imagination collective du lieu de vie ». Conférence d'agglomération de l'habitat du Grand Lyon, 2005c, *Atelier renouvellement urbain du 17 juin 2005*, p6. Comme le résument J-C. Barthez et N. Bérut, le Comité a appelé à « reconnaître la légitimité de l'intérêt des habitants pour leur logement dans le court terme, en opposition avec le long terme de l'aménageur ». Voir « Implication de la société civile dans la politique de l'habitat », *La tribune Fonda*, n°90, p13.

critiques exprimées par le Comité et par plusieurs collectifs d'habitants relativement à la rénovation, aux impacts des démolitions, etc. sont parfois présentées comme marginales, peu représentatives de l'opinion de la majorité des habitants, pour qui les opérations de rénovation représenteraient avant tout l'opportunité de changer de conditions de vie[1017]. Présenté comme premier concerné par l'évolution profonde de son cadre de vie, ou comme acquis à la rénovation et minoritaire dans la future configuration du quartier, « l'habitant actuel » est d'un côté placé au centre de l'enjeu de la concertation, et de l'autre disqualifié comme interlocuteur principal des maîtres d'ouvrage. De cette divergence de vues découlent des discussions, des allers-retours nombreux entre militants et institutionnels participant au groupe de travail sur la participation, tout au long de l'année 2006.

Différence d'appréciation quant à l'échelle du portage politique de la concertation

Par ailleurs, le débat à l'atelier soulève un paradoxe : si le programme de rénovation urbaine est une politique d'agglomération, comme les acteurs s'évertuent à le démontrer de séance en séance, pourquoi les règles édictées dans la Charte de la participation du Grand Lyon (2003) ne s'y appliqueraient qu'en fonction des décisions municipales ? En effet, cette charte s'applique en priorité aux projets porteurs d'enjeux d'agglomération. Pour les projets dont les enjeux sont strictement locaux, les communes ont le choix de décider ou non de son application. Un membre associatif du Comité soulève la question lors de la 4e réunion de l'atelier : ce principe de subsidiarité s'applique-t-il au cas des projets de rénovation urbaine, qui relèvent typiquement d'enjeux d'agglomération ? Son interrogation révèle, dès lors, une divergence de point de vue entre les deux services communautaires pilotes de l'atelier[1018].

[1017] Entretien avec une chargée de mission du service politique de la ville et renouvellement urbain du Grand Lyon, février 2008.

[1018] Une technicienne du service politique de la ville demande à son homologue de la mission concertation de reformuler un passage du compte-rendu de réunion qui, tout en reflétant la question posée par le membre du Comité, souligne le manque d'homogénéité et de cohérence des démarches participatives conduites dans l'agglomération, sous pilotage des maires, dans les projets de renouvellement urbain. Pour plus de détails, voir l'ANNEXE 32.

La mission concertation considère que le Grand Lyon peut affirmer sa position d'initiateur du débat, dans le cadre des comités de pilotage, en sa qualité de coordinateur des projets et de leurs différentes maîtrises d'ouvrage, et de pilote d'une politique participative dans l'agglomération. Il peut donc signer seul la charte déclinée, destinée à être traduite ultérieurement en conventions locales. Pour le service politique de la ville, un tel positionnement n'est pas recevable, dans la mesure où le Maire de la commune en rénovation urbaine dispose du pouvoir décisionnel en ce qui concerne la concertation sur son territoire. Une charte de la concertation dans les opérations de rénovation urbaine adoptée par le Grand Lyon risque dans ce contexte de ne pas être applicable…[1019]

Ce désaccord occupe les techniciens des différents services pendant un certain temps, jusqu'à ce que l'arbitrage politique soit donné. *In fine*, la charte de la participation dans les opérations de rénovation urbaine, adoptée en 2010, met en avant la responsabilité du Maire en matière de concertation, tout en soulignant le rôle du comité de pilotage partenarial de chaque projet (voir tableau ci-dessous). Le choix de faire signer la déclinaison de la charte par les représentants de l'ensemble des communes en rénovation urbaine, et non par la seule Communauté urbaine comme c'était envisagé à l'origine, permet d'inclure dès le départ les Maires dans cet engagement à concerter et donc de mieux asseoir les possibilités d'application de la charte. Cependant ce choix a une conséquence sur l'allongement du processus d'adoption du document, qui se déroule de l'automne 2009 jusqu'à la fin de l'année 2010.

Tableau 37 : Les principaux principes contenus dans la Charte de la participation déclinée aux opérations de rénovation urbaine[1020]

Thématiques	Détail
Orientations générales	
Le contexte	- Besoin d'une structuration plus forte des règles en matière de participation des habitants aux ORU. - Objectif : préciser les engagements des signataires au regard des caractéristiques particulières du RU.
Les objectifs de la concertation	- Choix de la concertation : « c'est le choix du dialogue, du débat, de la confrontation des intérêts contradictoires, de l'expression des attentes comme processus d'enrichissement de l'action publique, comme processus d'aide à la conception pour les maîtres d'œuvre et d'aide à la décision pour les élus ». - Objectifs de plus grandes lisibilité, efficacité et légitimité de l'action

[1019] L'année 2006 voit une série d'échanges sur la charte provisoire entre mission concertation et service politique de la ville. Une réunion est organisée le 18 septembre 2006 entre membres des deux services pour mettre à plat les points de vue de chacun. Grand Lyon, 2006c, *Réunion PVRU/DPSA du 18 septembre 2006*, 4p.

[1020] CUCS, 2009, *Charte de la participation, les habitants partenaires du projet. Déclinaison du volet participation citoyenne dans les opérations de renouvellement urbain*, 15p.

Thématiques	Détail
	publique et des décideurs.
Des responsabilités partagées	- Le Maire est responsable de la conduite de la concertation dans le cadre du CUCS et de la convention de rénovation urbaine. - Il préside le comité de pilotage qui assure la responsabilité de l'opération, avec ses partenaires.
Conduite de la concertation	
Engager une concertation dynamique	- Faire partager les enjeux d'agglomération du RU - Améliorer la compréhension des projets - Mieux prendre en compte les interrogations des citoyens - Enrichir et adapter au mieux les projets en s'appuyant davantage sur les connaissances des citoyens et en prenant en compte leurs propositions - Faciliter l'appropriation des projets par les citoyens
Respecter les temps et les niveaux de la concertation	La concertation est un processus qui s'organise dans la durée : - Le temps du diagnostic et du lancement du projet (sur le diagnostic partagé, les grands enjeux, l'élaboration du processus de concertation) - Le temps de l'élaboration du projet (sur les principales orientations du projet, la définition des fondamentaux et des principales opérations, les grands principes du relogement). - Le temps de l'élaboration du projet (sur les différentes opérations successives).
Assurer la participation du plus grand nombre	- Diversifier les outils et les supports - Mise à disposition de financements et moyens adaptés dans le cadre des CUCS - Favoriser l'expression des habitants qui se tiennent à l'écart des dispositifs institutionnels de participation
Assurer une information claire et régulière	- Diffusion d'un journal régulier (grand public) - Communication de documents plus techniques (ateliers de concertation) - Appui sur les outils existants des partenaires
Mettre en place un Comité de suivi participatif (CSP)	- Composé d'élus, représentants d'associations et habitants, etc. - Présidé par le maire ou son représentant - Mis en place dès le début du projet - Est informé de l'avancement du projet - Débat de la stratégie et du calendrier des concertations - Propose les modalités concrètes de mise en œuvre de la concertation - Joue un rôle d'information et d'écoute entre MO et habitants
Établir un bilan annuel	- Bilan annuel sur chaque site des démarches de concertation - Soumis au CSP - Transmis au comité de suivi de la Charte participation du Grand Lyon, au Conseil de développement et à l'atelier RU
Les engagements des signataires	
Élaborer une stratégie de concertation Apporter leurs moyens et leurs compétences	- Mobiliser les moyens le plus en amont possible - Conduire un diagnostic réellement partagé - Préciser l'objet de la concertation, le négociable - Ouvrir le champ de la concertation (pas que l'urbain) - Viser la participation du plus grand nombre - S'appuyer sur les associations locales comme relais - Favoriser la diversité des points de vue - Privilégier les temps de dialogue pour une construction commune - Favoriser la participation des acteurs institutionnels et bailleurs - Mettre en place un Comité de suivi participatif
Les engagements spécifiques de chaque signataire	
Communes	- Organiser matériellement la concertation (not. Animation du CSP) - Etre garantes de la mobilisation des acteurs, du soutien technique et financier aux associations et groupes d'habitants, de la coordination avec les autres actions locales

Thématiques	Détail
Communes et Grand Lyon	Co financer et suivre les postes de chargés de concertation / communication
Grand Lyon	- Organiser les instances d'agglomération / soutien technique ou financier aux associations - Mobiliser la mission concertation et le conseil de développement - Favoriser la capitalisation et l'échange d'expériences
Etat	Apporter, dans son domaine, les moyens techniques et financiers
Région	Soutenir des actions de concertation innovantes
Bailleurs (représentés par ABC HLM)	Participer à la concertation et la conduire le cas échéant (notamment dans le cadre de la GSUP)
Associations locales et collectifs de locataires	Participer activement aux opérations de concertation en fonction des moyens accordés.
Conseil de développement	- Désigner ses représentants pour participer aux CSP - Proposer un espace de débat sur les enjeux des politiques de RU à l'échelle de l'agglomération - Assurer un rôle de suivi évaluation de la mise en œuvre de la Charte

Au final, la Charte de la participation déclinée aux opérations de rénovation urbaine, présentée synthétiquement dans le tableau ci-dessus, édicte un certain nombre d'engagements visant l'amélioration de la concertation dans les territoires. Elle s'accompagne en annexe d'un mémo de bonnes pratiques, inspiré du guide méthodologique élaboré en cette même période par la Mission concertation en direction des chefs de projet urbain du Grand Lyon (voir chapitre 4). Cette charte a le mérite de clarifier les différentes phases de la concertation, soulignant l'importance d'un processus qui démarre très en amont - reprenant ainsi l'une des revendications principales du Comité sur la participation, comme vu avant - et accompagne toutes les étapes du projet, articulant différentes modalités (information, écoute, dialogue, restitution). Elle explicite les attendus d'une « concertation dynamique » : les cinq objectifs qui s'y rapportent montrent que la concertation vise tout autant une meilleure information et acceptation des projets par les citoyens que leur enrichissement par l'écoute et le dialogue. La charte a enfin pour mérite d'impliquer les différents acteurs du renouvellement urbain, chacun étant signataire d'engagements spécifiques. On peut noter tout de même que du côté des bailleurs, seule l'association départementale ABC HLM est signataire du document et aucun bailleur individuel, contrairement à la Charte relogement adoptée en 2006, dont l'objet les impliquait bien davantage[1021].

Parmi les mesures avancées, la charte propose la généralisation des Comités de suivi

[1021] Outre les 12 Maires ou adjoints des communes en renouvellement urbain, la charte sur la participation a pour signataires les deux vice-présidents du Grand Lyon à la politique de la ville et à la participation, le Préfet à l'égalité des chances, le président de la région Rhône-Alpes, les présidents d'ABC HLM, du Conseil de développement, et de trois associations de locataires agréées au niveau national. La liste précise des signataires est présentée à l'ANNEXE 33.

participatifs (CSP), qui n'existent que dans un nombre limité de territoires. C'est une manière de donner suite à la demande du Comité, exprimée en janvier 2006, que des « comités consultatifs d'information et de proposition » soient systématiquement mis en place dans les sites en renouvellement. Les CSP, dispositifs de dialogue mixtes (associant élus, techniciens, associatifs et habitants) et permanents, ont été mis en place dans différents sites de l'agglomération, à partir de 2004, en accompagnement de projets urbains, parfois sous une autre dénomination[1022]. Ils participent à l'élaboration du programme annuel de concertation et suivent tout son déroulement. Le CSP revêt donc une double dimension concertative : instance de dialogue directe avec plusieurs représentants de la société civile, elle constitue également un lieu de réflexion partagée sur la conduite globale de la concertation autour d'un projet. Cependant, ce type de comité est loin d'être systématique dans la conduite des opérations de rénovation urbaine, puisqu'en 2010 on ne le retrouve qu'à la Duchère, à Vaulx-en-Velin et à Mermoz nord. La charte vise donc à généraliser l'emploi de ce dispositif.

Un aboutissement tardif qui entame la marge de mise en œuvre de la charte

Nous avons vu que plusieurs facteurs ont ralenti les phases d'élaboration puis de signature de la charte : désaccords des partenaires sur le sens de la participation habitante, sur l'échelle de son portage politique ; choix de faire signer le document par l'ensemble des maires concernés. D'autres facteurs conjoncturels ont encore ralenti la progression du travail sur la déclinaison de la charte : un changement de personne au sein de la mission concertation[1023], la mobilisation des techniciens du service politique de la ville autour du CUCS (contrat urbain de cohésion sociale) communautaire en 2006-2007… Datée de juin 2009[1024] et parue en fin d'année 2010, la charte n'a pu être annexée ni au PLH ni au CUCS au moment de leur adoption (2007), comme prévu initialement. Ce chantier n'a pas non plus été annoncé dans les fiches action du PLH, comme le Comité l'avait demandé.

[1022] Pour une présentation plus détaillée des CSP et des projets dans le cadre desquels ils ont été mis en place dans l'agglomération, se reporter à l'ANNEXE 34.

[1023] Le chargé de mission qui assurait jusque là la coanimation de l'atelier, fort apprécié des membres du Comité de suivi des États généraux du logement, a quitté la mission concertation pour devenir directeur du GPV la Duchère.

[1024] Une délibération a été adoptée en juin 2009 par le Conseil communautaire, approuvant le document et autorisant la signature. Le même type de délibération a été adopté par le Conseil municipal de la Ville de Lyon, en séance du 16 novembre 2009. Le temps nécessaire au processus de signature dans les 12 communes a repoussé la parution de la charte en 2010.

La signature et la publication de la charte en 2010 entraînent des effets sur ses possibilités d'application, et sur les possibilités que les associations et les habitants s'en saisissent localement pour faire valoir les principes qu'elle contient. Cette publication intervient alors que la définition et la mise en œuvre des GPV sont engagées depuis le début des années 2000. Sept autres opérations ont été conventionnées – donc définies dans leurs composantes essentielles - en 2007 (2008 pour Bron Terraillon). Dans ce contexte, plusieurs préconisations de la charte sont tout bonnement caduques : viser une forte mobilisation des moyens d'information et de dialogue le plus en amont possible, organiser une concertation dès le temps du diagnostic et du lancement du projet, la faire porter « sur les principales orientations du projet, la définition des fondamentaux (…) du programme de renouvellement »[1025]… Le décalage entre les objectifs ambitieux affirmés dans la charte et la réalité de l'avancement des projets est frappant. Bien sûr, chaque opération s'inscrit dans un contexte spécifique, souvent dans le prolongement de projets antérieurs autour desquels des pratiques de débat ont pu être enclenchées. De plus, des modalités de concertation ont été définies dans chaque convention de rénovation urbaine. Cependant la qualité de ces pratiques est très inégale d'un site à l'autre. Le décalage temporel entre le calendrier des projets et les préconisations de la charte réduit donc d'emblée sa marge d'application. La charte dans sa globalité devient pertinente pour d'éventuelles opérations futures, mais la définition des projets « ANRU I » lui échappe largement[1026].

Cette analyse des travaux de l'atelier renouvellement montre que leurs apports ont été limités : les deux principaux chantiers conduits dans le cadre des politiques locales et répondant aux revendications militantes ont débouché, dans un cas, à une charte relogement annexée au PLH et bien appropriée par les acteurs, dans l'autre, à une charte participation parue bien trop tardivement pour produire des effets significatifs sur le terrain. Nous allons voir maintenant que les impacts de l'atelier en termes de coordination des politiques, des instances et des acteurs se sont également avérés faibles voire nuls, en dépit des efforts consentis dans ce sens.

[1025] CUCS, 2009, *Charte de la participation, les habitants partenaires du projet. Déclinaison du volet participation citoyenne dans les opérations de renouvellement urbain*, p6.
[1026] Pour ces projets, les possibilités d'appliquer la charte renvoient essentiellement à l'étape de la réalisation des projets – ce qui constitue déjà en soi un vaste chantier.

3) La faible portée du débat sur la coordination de l'action en matière de rénovation urbaine

Nous avons vu, au chapitre 5, que les politiques locales de l'habitat et de la rénovation urbaine étaient marquées par leur complexité institutionnelle, l'imbrication des responsabilités et des échelles qui les caractérisent. Elles se déploient sur une série de dispositifs. Il s'agit dans l'agglomération lyonnaise : du PLH et des volets logement du SCOT et du PLU à l'échelle intercommunale ; du PDALPD, du FSL[1027] à l'échelle départementale ; des différentes scènes de la Conférence d'agglomération de l'habitat (ateliers thématiques, plénières) ; des Conférences communales du logement ; des Comités de pilotage des projets de rénovation urbaine… Le CUCS du Grand Lyon (contrat urbain de cohésion sociale), outil de la politique de la ville communautaire qui a succédé à l'ancien contrat de ville, est également impliqué par son volet « habitat et cadre de vie ». Ces différents dispositifs coexistent dans un contexte où des politiques aux objectifs différents, parfois potentiellement contradictoires, doivent être mises en œuvre concomitamment : application du plan de cohésion sociale ; du programme de rénovation urbaine ; du droit au logement opposable… Ce système complexe pose un défi de coordination des dispositifs, de leurs objectifs et des acteurs qui les animent. Nous allons voir que l'atelier renouvellement urbain, situé au croisement entre politique de l'habitat, politique de la ville et rénovation urbaine, ne produit qu'une coordination faible, incomplète et éphémère des dispositifs et acteurs participant à ces champs d'action.

3.1) Une coordination fragile et circonscrite à des acteurs particuliers

L'atelier constitue un double levier de coordination des acteurs : parce que les séances de l'atelier et de ses groupes de travail (relogement, participation, observatoire) sont des occasions de travail collectif inédites en matière de renouvellement urbain ; mais aussi parce que le Comité de suivi des États généraux du logement, constitué pour suivre les travaux de l'atelier et la prise en compte des revendications des EGL, conduit un travail permanent pour tenter de coordonner et de mettre en réseau des acteurs. Nous allons aborder ces deux points

[1027] Pour rappel : Plan départemental d'aide au logement des personnes défavorisées ; Fonds de solidarité logement.

successivement.

Un effort de coordination conduit par le Comité, mais peu suivi d'effet

Le Comité des Etats généraux du Logement poursuit, tout au long de son action, l'objectif d'élargir son audience et de travailler en double partenariat avec, d'un côté, les représentants de groupes d'habitants et d'associations de locataires et, de l'autre, les représentants des collectivités et des bailleurs. Il souhaite à la fois servir de relais entre ces deux groupes d'acteurs et les rapprocher afin qu'un dialogue direct puisse se nouer entre eux. Le Comité conduit plusieurs actions dans ce sens.

Tout d'abord, il milite en faveur d'une intégration des représentants de groupes d'habitants et d'associations de locataires à l'atelier renouvellement urbain, ce qui n'était pas acquis au départ :

> « Ça n'a pas été si facile que ça à faire passer, notamment aux techniciens (…). Au début, il y avait une crainte réelle de certains techniciens sur le contrôle des habitants. Qu'est-ce qui nous dit qu'ils ne vont pas déraper, attaquer bille en tête les élus ? Et ça, ils ne l'accepteront pas, on craint qu'ils ne l'acceptent pas. Puisqu'on a quand même en face des vice présidents, drapés dans leur légitimité. Ça, ça faisait peur, je pense plus aux techniciens qu'aux élus »[1028].

La crainte des techniciens de voir des « débordements » liés à la participation de représentants d'habitants et de locataires n'est justifiée qu'une seule fois : lors de la troisième séance, un représentant de la section de Bron de la CSF (Confédération syndicale des familles) accuse les élus de trois banlieues lyonnaises en rénovation de refuser d'accueillir des pauvres sur leur commune. Il traduit en cela l'inquiétude de plusieurs participants quant au risque que les quartiers d'habitat social en rénovation urbaine perdent leur fonction d'accueil des populations défavorisées, et que celles-ci ne trouvent plus de solution de logement dans l'agglomération. Ce discours, qui enfreint la règle de base de l'atelier consistant à ne jamais traiter d'opérations spécifiques et interpelle directement les élus (notamment Maurice Charrier, vice-président à l'origine de la création de l'atelier et alors maire de Vaulx-en-Velin), provoque une micro crise au sein de l'atelier. Le mois suivant, le Comité de suivi

[1028] Entretien avec un membre du Comité, juin 2006.

adresse un courrier aux participants pour déplorer cet incident et apaiser la situation[1029].

Mis à part cet événement ponctuel, on peut souligner, plus globalement, que la participation des représentants d'habitants et de locataires à l'atelier constitue une véritable gageure : la technicité des termes employés lors des échanges (sigles, notions, nom des dispositifs…) a pour effet de mettre à distance les nouveaux arrivés dans le débat ou encore les participants maîtrisant mal l'aspect technique de la politique de l'habitat. Ainsi, les représentants d'habitants se trouvent de fait marginalisés et prennent très peu la parole lors des débats. Ce « jargonnage » est très fréquent, malgré les règles de fonctionnement définies au départ[1030] et la vigilance des animateurs qui appellent régulièrement les participants à plus de clarté. En dépit de ces difficultés, la participation d'associations ou comités de locataires (CNL, CSF) et de groupes d'habitants (Groupe du mardi de Vénissieux, GTI la Duchère, Collectif de copropriétaires d'un site de Saint Priest) ne faiblit pas, comme le montrent les chiffres présentés à l'ANNEXE 35. Leur participation permet, notamment, de mettre en évidence des problématiques souvent négligées dans les débats sur la rénovation urbaine, comme la situation des copropriétaires d'immeubles à démolir, bien qu'elle soit simplement survolée à l'atelier.

Du côté militant, le Comité de suivi travaille à entretenir la dynamique partenariale entamée avec les Etats généraux début 2004. Pour cela, il organise, en parallèle de l'atelier renouvellement urbain, des rencontres qui lui permettent de poursuivre le dialogue sur des thèmes liés à la politique de l'habitat[1031]. Ensuite, il tient régulièrement informés les participants aux premiers Etats généraux du logement de l'avancée des travaux de l'atelier et de ses revendications, par le biais de synthèses et de lettres d'information[1032]. Au fil de son action, le Comité prévoit des séances de travail avec des représentants de groupes d'habitants ou de locataires pour élaborer ensemble des textes soumis ensuite à l'atelier renouvellement urbain. C'est le cas en particulier sur le thème de la participation, comme nous l'avons vu plus haut.

[1029] Courrier signé de la Fonda Rhône-Alpes pour le Comité de suivi, daté du 30 mai 2005.

[1030] Le document de référence sur le fonctionnement de l'atelier fixe, parmi les principes de déroulement des séances : « Exposés courts et synthétiques en veillant à ne pas « jargonner » ou être trop « techno ». Conférence d'agglomération de l'habitat du Grand Lyon, 2004a, *Objectifs et attendus de l'atelier renouvellement urb*ain, p2.

[1031] Un atelier rencontre est par exemple organisé le 16 septembre 2004, soit 8 mois après les 1ers EGL et deux mois avant le lancement de l'atelier renouvellement urbain, sur le thème « les conditions de production de logement ».

[1032] Le Comité fait par exemple le point sur ses revendications dans CSEGL, 2006b (mai), *La lettre des Etats généraux du logement. Informations et perspectives*, 4p.

En outre, le Comité réorganise, deux ans après les premiers États généraux du logement, une seconde rencontre axée sur des thèmes un peu différents (coût du logement ; attributions ; vie sociale des quartiers), faisant une place plus importante aux représentants d'habitants dans sa préparation et son animation. Au cours de l'année 2006, le Comité tient plusieurs réunions pour leur organisation, auxquelles des représentants de groupes d'habitants sont conviés et participent effectivement. La rencontre de juin 2006 réunit par exemple des membres du GTI de la Duchère et du groupe de mardi de Vénissieux[1033]. Le Comité met également en place des groupes de travail thématiques reprenant les thèmes principaux de ces journées, auxquels il convie, à son habitude, représentants des collectivités, des bailleurs et des habitants. Contrairement aux groupes de travail de l'atelier renouvellement urbain, ces groupes se tiennent en marge des instances de concertation institutionnelles, et sont animés par des militants et par le chargé de mission de la Fonda qui assure le secrétariat du Comité.

Ces différentes actions montrent que le Comité a sans cesse le souci de s'ouvrir aux diverses catégories d'acteurs concernées par la politique locale de l'habitat, d'associer en particulier les catégories traditionnellement exclues des arènes de débat – et de surcroît de négociation – de ces politiques, à savoir les représentants des habitants des quartiers. Ce travail d'ouverture et de promotion du dialogue s'explique par la volonté de conférer davantage de légitimité aux revendications du Comité en les ancrant dans les réalités du terrain[1034]. Le Comité étant composé d'organismes militants, marqués politiquement, son élargissement aux groupes d'habitants est perçu comme un levier essentiel pour conférer davantage de crédibilité et d'assise à ses propositions.

Mais cet effort de coordination et de mise en réseau ne va pas sans poser de difficultés. Le Comité dispose de peu de moyens pour mener à bien le travail de coordination des groupes d'habitants sur toute l'agglomération, qui demande temps et ressources. Le financement d'un poste de secrétariat du Comité a été ponctuel et n'a donc pas permis de nourrir ce travail sur la longueur[1035]. De plus, certains groupes d'habitants portent un regard sévère sur le Comité. Lors d'une réunion du groupe de travail relatif au « coût du logement », des représentants de groupes d'habitants ont reproché aux membres du Comité participant à l'atelier renouvellement urbain « de ne pas soutenir les habitants et de cautionner les décisions prises »

[1033] Notes personnelles de l'auteur prises pendant la réunion du 13 juin 2006.
[1034] Entretien avec un membre du comité, juin 2006.
[1035] Ce poste a été cofinancé à partir de mai 2006, pour l'organisation des deuxièmes États généraux du logement, par le Grand Lyon et la Fondation de France. Axé sur ce projet, il n'a pas été renouvelé ensuite.

par l'élu délégué à la politique de la ville[1036]. Le positionnement du Comité, qui accepte des compromis dans le but de voir avancer certaines de ses revendications et entre donc dans le jeu de la négociation[1037], n'est pas compris par ces groupes d'habitants qui défendent une position plus radicale. On retrouve cette analyse dans le rapport de J-M. Berthet relatif au renouvellement urbain dans l'agglomération lyonnaise, qui cite une association locale :

> « Les ateliers du renouvellement urbain, c'est que des propositions. Les politiques font ce qu'ils veulent. On est dans la compromission. Les politiques ont renoncé à imposer le moratoire sur les démolitions. Il fallait tenir là dessus (…). L'effet positif, c'est la charte du relogement. Ça donne des orientations mais c'est très malin, ça permet aux élus d'afficher des choses positives alors que le problème est pas forcément là. Sur les questions essentielles, est-ce qu'on demande l'avis des gens? Non! Lorsque les politiques décident, les choses sont bloquées donc je vois pas l'intérêt »[1038].

L'acceptation des limites de la concertation, la construction de compromis font partie intégrante de la tactique du Comité pour faire avancer certaines de ses revendications. Ce qui implique que certains de ses membres, exprimant par ailleurs des positions beaucoup plus radicales, modèrent leur position dans le cadre de la concertation :

> « Le groupe des États généraux comprend des gens d'extrême gauche : en acceptant de participer à la démarche, ils ont accepté de jouer un rôle. Il n'y a pas de violence comme il peut y en avoir sur les tracts. Ça implique d'accepter certaines règles ».
> « Nous on est dans une démarche constructive de dire : faisons évoluer les pratiques, on rappelle régulièrement que cette problématique (*ex : reconstruire avant de démolir)* est une problématique qui nous tient à cœur, mais parallèlement on avance sur ce qui peut avancer »[1039].

En ce qui concerne le travail de coordination entre représentants d'associations, de groupes d'habitants et maîtres d'ouvrages des projets et des politiques locales, le Comité rencontre là encore des difficultés. Les groupes de travail sur le coût du logement, les attributions et la vie

[1036] Compte-rendu de la réunion du groupe de travail « coût du logement » du 12/09/06, p2. Les participants expriment leur crainte de jouer le rôle de simples « faire valoir ». Cette réunion rassemble des représentants du Groupe du mardi de Vénissieux et de la section CSF de Bron.
[1037] Pour un des membres du Comité, « c'est aussi ça le propre de la politique, c'est l'art des compromis, sans pour autant se renier » (entretien avec un membre du Comité, juillet 2006).
[1038] Berthet J-M., 2007, *op. cit.,* p84.
[1039] Entretiens avec deux membres du Comité, juin et juillet 2006.

sociale des quartiers s'essoufflent rapidement[1040]. Le Comité se trouve donc acculé à abandonner son travail de coordination, patiemment construit depuis les 1ers États généraux du logement. Progressivement, le Comité lui-même va se déliter, ses différents membres étant pris par leurs emplois ou mandats respectifs, globalement assez usés par l'exercice et par le « patinage » certain du travail sur la charte de participation des habitants aux opérations de rénovation urbaine. Cela nous conduit à revenir aux effets limités de l'atelier en général sur la coordination des acteurs.

L'atelier : une coordination d'acteurs incomplète et éphémère

L'atelier renouvellement urbain a eu le mérite de concrétiser une coordination inédite, sous forme de concertation prolongée, entre différents acteurs institutionnels, représentants des bailleurs et associations. Il n'y avait pas de lieu jusqu'ici pour traiter de rénovation urbaine à l'échelle d'agglomération entre ces différentes catégories d'acteurs. L'atelier a regroupé, pendant trois ans, les représentants de trois services du Grand Lyon (mission habitat, service politique de la ville renouvellement urbain, mission concertation), permettant on l'a vu d'apporter des arbitrages sur certains points de désaccord[1041]. Si les services de la Direction départementale de l'équipement sont également très assidus aux réunions (présence à 6 réunions sur 8, avec souvent plusieurs représentants[1042]), ce n'est pas le cas du Conseil général. Son service logement participe aux quatre premières réunions, puis le Conseil général est absent de l'atelier à partir de la cinquième séance. Il ne participe pas au groupe de travail relatif au relogement[1043], et n'est pas représenté lors du moment symbolique de la signature de la Charte de relogement par plusieurs partenaires (avril 2006, septième séance), alors que plusieurs mesures intéressent directement ses services (ex : la coopération avec les acteurs sociaux). En cela, l'atelier renouvellement urbain n'a pas permis de renforcer l'implication du Conseil général, acteur qui coopère peu avec les partenaires de la politique de l'habitat dans

[1040] Le groupe de travail sur le coût du logement périclite rapidement, faute d'animateur capable de l'alimenter. Les deux autres parviennent au départ à mobiliser les partenaires (la réunion sur les attributions du 28 février 2007 réunit par exemple les représentants de quatre bailleurs et de l'association ABC HLM). Mais ils finissent par s'essouffler, la mobilisation des représentants des collectivités et des bailleurs, pris par d'autres priorités, déclinant progressivement.

[1041] Voir les chiffres précis de la participation des acteurs à l'ANNEXE 35.

[1042] Il s'agit par exemple du chargé de mission Ville ou du délégué territorial de l'ANRU quand cette mission était encore dévolue à la DDE.

[1043] Le contact a été pris avec le Conseil général, sur ce dossier, à la fin 2005, pour clore la phase de concertation sur la charte.

l'agglomération lyonnaise (Grand Lyon, bailleurs, DDE) sur les domaines de sa compétence[1044].

Comme nous l'avons déjà souligné avant, l'atelier renouvellement urbain n'a plus été réuni après 2007, alors que le PLH et le CUCS étaient adoptés. Il n'a pas été institué comme instance pérenne, malgré les demandes formulées dans ce sens par les membres du Comité à la fin de l'année 2006[1045], alors qu'il aurait pu constituer un lieu pertinent pour le suivi à long terme de l'application du programme de rénovation urbaine, de la Charte relogement puis de la Charte de la participation aux opérations de rénovation urbaine. L'atelier a donc permis une coordination inédite mais éphémère.

[1044] Pour des raisons politiques, notamment, le Conseil Général coopère peu avec le Grand Lyon. Un déficit de relation est également constaté avec les services de la DDE et avec les bailleurs sociaux. Comme en témoigne, en 2007, une chargée de mission de l'ARRA HLM : « C'est vrai que souvent, ça nous a manqué qu'il n'y ait pas le Conseil général autour de la Table. Notamment sur la partie accompagnement social (…). Je pense par exemple à toutes les opérations de relogement dans le cadre du renouvellement urbain. On a démarré les premières opérations dans les années 2000, sur la barre 200 à la Duchère, et on n'avait pas un travailleur social autour de la table ». Brunerie M-L., 2007, *La problématique du « mal logement » : entre accord consensuel et pratiques divergentes*, mémoire de fin d'études, ENTPE.

[1045] « Il faut rappeler l'intérêt de l'atelier RU et demander à ce qu'il devienne pérenne, pour avancer dans la recherche de solution » (compte-rendu de la réunion du 26 octobre 2006, p1). Les membres du Comité revendiquent « un statut qui puisse donner une légitimité (…) à l'atelier renouvellement urbain » (*ibid..,* p2).

3.2) Une faible articulation des politiques locales et des instances participatives

Si l'on s'intéresse maintenant, plus spécifiquement, aux effets de coordination des politiques locales suscitées par le travail à l'atelier renouvellement, force est de constater leur faiblesse. Ils renvoient essentiellement au traitement des enjeux liés au renouvellement urbain dans deux politiques d'agglomération : le Programme local de l'habitat (PLH) et le Contrat urbain de cohésion sociale (CUCS). Suite au travail de l'atelier, de nouvelles mentions aux thématiques du relogement et de la concertation sont ainsi inscrites au PLH : une fiche action se rapporte à l'objectif de « garantir une méthode commune pour le relogement dans le cadre du renouvellement urbain » (fiche 38) ; la Charte relogement est annexée au document comme on l'a vu ; la fiche relative à la gestion sociale et urbaine de proximité (fiche 33) est complétée en cohérence avec les travaux de l'atelier renouvellement urbain. En ce qui concerne le CUCS, son chapitre 10 reprend de nombreux éléments développés dans la Charte de concertation dans les opérations renouvellement urbain : le principe d'une meilleure structuration des règles de la concertation sur les projets de renouvellement, le partage des enjeux d'agglomérations liés aux projets, la mise en place de comités de suivi participatif, l'élargissement des thématiques et des publics impliqués dans la concertation[1046]... Le CUCS a ainsi permis de « faire exister » ces principes avant la parution de la charte, qui n'intervient qu'en fin d'année 2010.

Ces points d'articulation sont donc modestes et peu nombreux ; en outre, ils concernent exclusivement les politiques du Grand Lyon. A plusieurs reprises, les représentants du Comité demandent à ce qu'un travail soit réalisé pour une meilleure articulation entre le PLH et le PDALPD (plan départemental d'aide au logement des personnes défavorisées, cf. chapitre 5). Ce plan est alors perçu par de nombreux acteurs comme un document catalogue, sans moyen ni effet[1047]. La démarche d'élaboration du PLH – et plus spécifiquement l'atelier renouvellement urbain qui interpelle directement la question du logement des plus démunis - aurait effectivement pu constituer une occasion de remobiliser ses acteurs partenaires. Cependant, le PDALPD n'est jamais évoqué en profondeur lors des séances de l'atelier, notamment parce que le Conseil général est peu présent.

L'atelier renouvellement urbain produit donc peu d'effets de coordination entre politiques

[1046] Grand Lyon, 2007a, « Chapitre 10. Les habitants partenaires du projet », *Contrat urbain de cohésion sociale*, p66-68.

[1047] Voir Brunerie ML., 2007, *op. cit*., p68.

locales. Cela ne fait, il est vrai, pas partie de ses objectifs de départ. En miroir, on constate que l'atelier génère très peu de coordinations entre instances participatives. Lors de plusieurs séances, les organisateurs font référence aux travaux des autres ateliers du PLH, sans que jamais l'atelier ne travaille en relation directe avec eux. Rappelons qu'une série d'ateliers thématiques a été mise en place au sein de la Conférence d'agglomération de l'habitat, en accompagnement de l'élaboration du PLH (ex : sur l'adéquation entre offre et demande ; le logement des personnes défavorisées… Voir chapitre 4), dont certains ont produit des documents nouveaux (ex : le guide pratique santé mentale et logement de 2006) ou des enrichissements des fiche actions du PLH. Un échange entre ces ateliers et l'atelier renouvellement urbain aurait été intéressant, notamment pour donner aux participants une vision large et transversale du travail en cours sur le PLH.

Un autre « lien manquant » apparaît entre atelier et instances participatives : il concerne le Conseil de développement du Grand Lyon, pourtant évoqué à plusieurs reprises comme un partenaire de travail pertinent. Lors de sa contribution sur la participation des habitants de janvier 2006, le Comité demande qu'un groupe de travail soit mis en place pour définir la règle du jeu de la concertation dans les opérations de renouvellement urbain, en lien avec la commission « solidarité d'agglomération et cohésion sociale » du Conseil de développement[1048]. La réponse institutionnelle n'est pas négative, les acteurs s'interrogeant sur le cadre le plus pertinent pour conduire la déclinaison de la charte, entre l'atelier et le Conseil[1049]. La réponse apportée est finalement celle d'un travail conjoint entre les deux instances. Dans les faits cependant, le Conseil de développement n'a jamais été associé, proprement dit, à l'élaboration concrète de ce document, si ce n'est à travers la participation de deux de ses membres au groupe de travail, qui y sont présents également au titre de représentants du Comité de suivi des Etats généraux du logement. Le fait que le Conseil de développement figure au titre des contributeurs de la charte (listés en première page) paraît ainsi abusif. Finalement, les liens entre l'atelier renouvellement urbain et le Conseil de développement n'auront été qu'à peine esquissés[1050].

[1048] Comité de suivi des EGL, 2005, *op. cit*., p1.

[1049] Note interne au service politique de la ville renouvellement urbain, d'une chargée de mission au vice président à la politique de la ville, datée du 10 janvier 2006.

[1050] En 2010, alors que l'atelier n'existe plus, le Conseil de développement se ressaisira de la Charte de la participation aux opérations de renouvellement urbain, dont il est signataire. Nous en traiterons dans la deuxième partie de ce chapitre.

Pour remédier à cette situation, le PLH tente de formaliser de nouveaux liens entre la Conférence d'agglomération de l'habitat et le Conseil de développement, comme le montre le tableau ci-dessous. Positionné en tant que « développeur de débat public », ce dernier est en effet perçu comme un outil pertinent pour élargir la participation sur les questions d'habitat. Nous verrons dans la deuxième partie du chapitre comment ces préconisations se traduisent concrètement.

Tableau 38 : Mesures du PLH pour rapprocher Conférence d'agglomération de l'habitat et Conseil de développement (2007)

Objectif et fiche concernée	Détail
Développement d'une interface (fiche 54)	- Rencontre annuelle. - Liens avec les comités de quartier et commissions locales.
Organiser des échanges réciproques entre les deux structures (fiche 56)	- Désigner plusieurs représentants du Conseil de développement pour contribuer aux travaux de la Conférence d'agglomération de l'habitat et rendre compte, réciproquement au Conseil de développement. - Définir, après une rencontre - débat autour du PLH avec les membres du Conseil de développement, un programme de travail conjoint (cycle de conférence, apports et contributions en fonction des thèmes, publications grand public, sondages d'opinion, etc.).

Source : Grand Lyon, 2007b, *Programme local de l'habitat. Tome 2, fiches action*, p155 à 160.

4) Conclusion sur la concertation et retour sur le rôle des différents facteurs

La concertation à l'atelier renouvellement urbain a donc produit peu d'effets dans la démarche d'élaboration du programme local de l'habitat (PLH). La plate forme de revendications avancée par le Comité de suivi des Etats généraux du logement, qui a dès le départ structuré l'offre d'enjeux à l'atelier, a fait l'objet d'un exercice de sélection de la part des acteurs institutionnels. Porteurs d'une approche plus globale de la rénovation urbaine, partageant peu les analyses des militants, ces acteurs ont écarté une série de propositions pour n'en retenir que deux, identifiées comme les seuls dénominateurs communs aux parties en présence : la clarification des règles relatives au relogement et à la participation habitante. Ces chantiers

ont cependant connu des succès inégaux. *In fine*, seules l'annexion immédiate de la Charte relogement au PLH et l'intégration bien plus tardive de la Charte participation au CUCS ont apporté un peu de concrétisation aux résultats de l'atelier. Celui-ci n'a pas permis de générer des coordinations durables entre acteurs : l'atelier n'a pas été pérennisé après l'adoption du PLH, et le Comité de suivi des États généraux du logement, bras militant de l'atelier, s'est progressivement délité sous l'effet de l'essoufflement des travaux et de ses contraintes internes.

Ces résultats s'expliquent par le rôle de plusieurs facteurs. Tout d'abord, la **stratégie** des acteurs. L'objectif central des organisateurs de l'atelier était moins de produire des contributions communes que d'échanger des informations (« pédagogie de la rénovation urbaine ») et de calmer la controverse relative aux démolitions. A ce titre, l'atelier a bien permis aux acteurs institutionnels et aux bailleurs de produire et de diffuser une information homogène auprès de l'ensemble des partenaires, et de légitimer le programme de rénovation urbaine, à travers un triple processus : transparence des données, mise en perspective systématique des enjeux à l'échelle d'agglomération, valorisation des volets méconnus des projets. Face à cette stratégie le Comité, esseulé dans la concertation, sans appui d'une force extérieure légitimante (ex : les groupes d'habitants, en dépit des efforts consentis par le Comité pour les approcher ; d'autres instances participatives…) ne s'est pas trouvé en position de force pour faire valoir ses propositions, ou faire pression afin que la concertation aboutisse plus rapidement et se prolonge sur le long terme. Le Comité n'est pas parvenu à créer un lien entre échelles de mobilisation dans l'agglomération, alors qu'ailleurs l'articulation des niveaux de mobilisation associative parvient à se construire[1051].

On peut souligner le rôle de deux autres facteurs. **L'objet** tout d'abord, ou plus exactement sa temporalité dans le territoire étudié. Les débats à l'atelier et au groupe de travail sur la participation ont été engagés tardivement par rapport à la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine dans l'agglomération, ce qui a limité d'office leur prise sur le contenu et la conduite de ces projets – situation renforcée par la lenteur de la progression du travail sur la participation. Le caractère informel de **l'instrument** de concertation a également joué un rôle. L'absence d'obligation, d'assise légale, de visibilité et d'attente élargie autour de l'atelier a favorisé le flottement du travail relatif à la charte de la participation puis l'interruption du

[1051] On peut citer l'exemple de La Coordination anti démolition des quartiers populaires créée en 2005 en Île-de-France, issue de la rencontre de deux collectifs d'habitants, qui couvre 25 communes. « Les participants sont mobilisés sur une double base locale et régionale, et plus impliqués dans leur quartier », Deboulet A., 2006, *op. cit.,* p179.

débat. Non formelle, la conduite du débat repose avant tout sur la persévérance des acteurs mobilisés, parmi les élus, techniciens et participants. Mais elle est vulnérable à une série d'aléas liés aux multiples contraintes de ces acteurs (autres dossiers prioritaires, changements de personnes, ressources financières et temporelles limitées des associations pour s'investir dans une concertation sur le long terme…). Tout cela a facilité le fait que les élus et techniciens, « tenus » jusqu'à 2007 par le processus d'élaboration du PLH dans lequel ils avaient inscrit l'atelier, aient abandonné la partie à la suite de sa parution.

Après l'interruption de l'Atelier renouvellement urbain en 2007, une autre instance participative s'est saisie de la question du logement et notamment de la rénovation urbaine : le Conseil de développement. Nous allons voir maintenant comment ce passage s'est opéré, avec quels effets de transfert et de recomposition des acteurs et des enjeux. Mais nous allons également nous intéresser au travail du Conseil sur le SCOT, son chantier majeur, pour questionner les effets du Conseil sur les enjeux et la coordination de l'action urbaine.

II. Un Conseil de développement au défi de l'action publique métropolitaine

Le Conseil de développement, organe consultatif du Grand Lyon créé dans la foulée de la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire (1999) et dans la continuité de l'exercice Millénaire 3 (1997-2000) a été refondé en 2006 pour améliorer sa contribution aux politiques d'agglomération (chapitre 4). Censé être désormais plus représentatif de la société civile organisée dans toute sa diversité, le Conseil pâtit toujours de l'inégalité de la participation des différents collèges qui le composent. Il se caractérise en outre par sa couleur de « comité d'experts », due au profil de son président et de ses membres actifs mais également à la logique de participation des membres aux différents chantiers, ce qui entraîne plusieurs conséquences. D'abord, cela le conduit à avoir un discours pragmatique et consensuel en décalage avec les attentes de l'institution. Ensuite, cela limite la possibilité de la construction collective au Conseil, ses travaux étant essentiellement pilotés par des experts ou de bons connaisseurs des dossiers traités (chapitre 5).

Dans ce contexte général, nous allons nous intéresser à deux chantiers traités par le Conseil de développement : le premier renvoie à son travail d'élaboration d'une alerte sur la crise du logement, qui nous intéresse dans la mesure où il constitue une forme de prolongement de la concertation conduite à l'atelier renouvellement urbain. Nous allons voir cependant que la scène de débat étant très différente, le discours produit sur la problématique du logement l'est également. L'autre chantier auquel nous nous intéressons est celui du Schéma de cohérence territoriale (SCOT), autour duquel le Conseil a produit une contribution « fleuve », construite sur plus de cinq ans en différentes étapes. La dimension cumulative de cette saisine nous est parue particulièrement intéressante pour interroger les effets du débat sur les enjeux de planification et la coordination des acteurs. Nous examinerons ces deux types d'effets successivement, en croisant les travaux relatifs à l'habitat et au SCOT.

1) Un Conseil entre posture d'expertise et rôle d'interpellation : des apports limités aux politiques territoriales

1.1) Une « alerte sur la crise du logement » où le Conseil travaille sa capacité d'interpellation

Comme nous l'avons vu au chapitre 5, un groupe de travail s'est constitué en 2007 au Conseil de développement autour de la problématique de l'habitat et de l'élaboration d'une alerte sur la crise du logement. Il s'agit d'une auto saisine motivée par les associations membres de la commission « solidarité et cohésion sociale » du Conseil de développement. Le choix de ce thème s'explique par la proportion importante d'associations de logement dans la composition générale de cette commission, présentée à l'ANNEXE 36. Le noyau de participants moteurs dans la rédaction de l'alerte regroupe plusieurs associations essentiellement investies dans les champs du caritatif, de l'humanitaire et de l'urgence. Les associations revendicatives, telles que celles investies au sein du Comité de suivi des Etats généraux du logement, sont moins présentes dans ce chantier. Certaines associations du Comité (Alpil, Fonda, CNL) sont membres du groupe, mais y occupent de fait une place limitée : l'Alpil ne participe pas directement au travail sur l'alerte ; aucune de ces associations ne fait partie du noyau central des rédacteurs. Nous avons vu au chapitre 5 que ce relatif effacement des organismes contestataires au Conseil s'expliquait par le sentiment que la critique militante des politiques locales du logement s'y exprimait difficilement.

Le traitement de la crise du logement au sein du Conseil de développement produit donc à la fois un transfert d'acteurs et une recomposition du public participant par rapport à l'atelier renouvellement urbain, ce qui entraîne un changement dans la manière d'aborder les enjeux d'habitat et de rénovation urbaine. Le schéma ci-dessous synthétise les relations entre les différences instances étudiées.

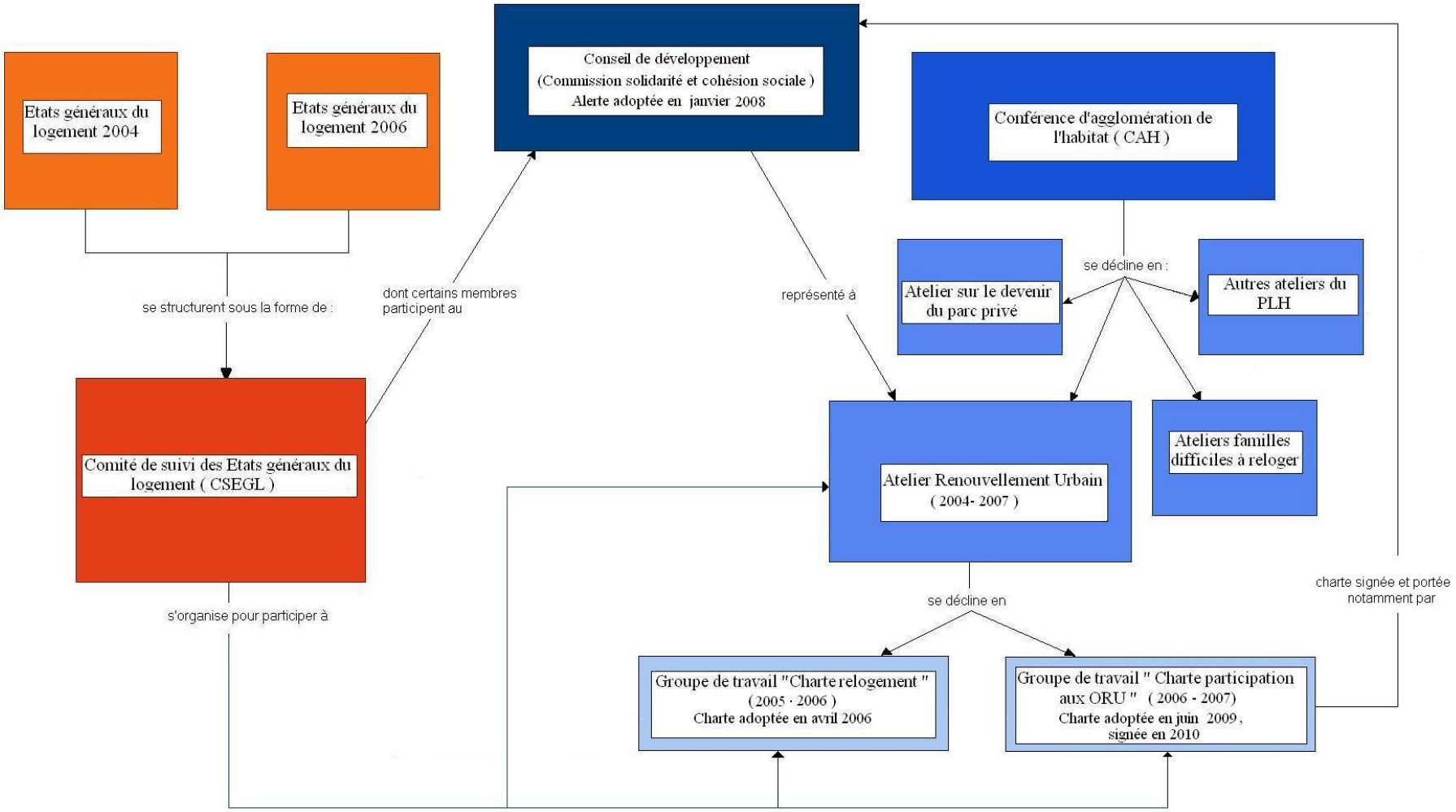


Illustration 33 : Schéma des instances de concertation du Grand Lyon (bleu)
et des lieux de débat impulsés par des militants (rouge) liés aux enjeux de logement et de rénovation urbaine

Auteur : L. Combe.

Le Conseil comme relais d'expression des préoccupations du Comité…

En dépit de la faible implication des membres du Comité de suivi des Etats généraux du logement dans le groupe de travail sur l'alerte, ce document se fait tout de même écho des revendications exprimées lors des Etats Généraux du logement et portées au sein de l'atelier renouvellement urbain. Préconisant la mise en place d'un plan à dix ans de résorption de la crise, l'alerte recommande en complément d'« engager sans attendre des actions à court terme en matière d'offre de logements » reprenant certaines propositions du Comité. Par exemple, la nécessité d'engager une réflexion sur la mobilisation de logements temporaires, parmi ceux voués à changement d'affectation ou à démolition dans le cadre de la rénovation urbaine. Elle pointe également l'importance d'une vigilance accrue au rythme et à l'articulation des démolitions et reconstructions, dans l'objectif de ne pas aggraver la pénurie de logements sociaux. L'idée d'un moratoire sur les démolitions exprimée au Conseil de développement n'a pas fait consensus parmi les rédacteurs, ce dont témoigne l'alerte, chose rare dans les productions du Conseil qui reflètent rarement les contradictions entre les membres :

> « Le débat entourant la question des démolitions reste très vif et doit être poursuivi largement. Sans remettre en cause leur bien fondé, la question de leur rythme est posée. Pour les uns, l'ampleur de la crise justifie un ralentissement, voire un arrêt momentané des démolitions et l'utilisation « temporaire » de ces logements. Pour d'autres au contraire, poursuivre les démolitions, c'est lutter contre la ghettoïsation »[1052].

Les préoccupations du Comité, plus ou moins partagées par les autres associations, sont donc bien exprimées dans l'alerte. Cela a été favorisé par l'influence d'un travail que le Collectif Logement Rhône (CLR)[1053] menait en parallèle de l'élaboration de l'alerte. Dans ce cadre, des travaux ont été conduits autour de différentes politiques territoriales (SCOT, Plan départemental d'aide au logement des personnes défavorisées….), en appelant à une réelle articulation des différentes politiques urbaines aux politiques de l'habitat, condition *sine qua non* pour une production de logements à la hauteur des besoins. Le travail réalisé au sein du collectif associatif a nourri l'élaboration de l'alerte sur la crise du logement. Plusieurs

[1052] Conseil de développement du Grand Lyon, 2008b, *Alerte sur la crise du logement*, p15.

[1053] Le Collectif Logement Rhône est fondé en janvier 2006, dans le but de coordonner les différentes associations de solidarité liées au logement, à la fois pour promouvoir les échanges entre elles et le travail avec les partenaires institutionnels. C'était la Fonda qui assurait, auparavant, ce rôle de coordination des associations de logement. Le CLR œuvre aujourd'hui pour la mise en œuvre du droit au logement de tous les résidents du département. Ce collectif rassemble une quinzaine d'associations.

membres de la commission « solidarité et cohésion sociale » ont en effet réalisé la liaison avec le collectif, en particulier le représentant du Pact Arim et celui du Centre culturel œcuménique (CCO) de Villeurbanne, par ailleurs Président de la Fapil Rhône-Alpes (Fédération des associations pour l'insertion par le logement)[1054]. Étant donné que l'Alpil était très présente dans les travaux du Collectif Logement Rhône, ses préoccupations ont été de fait traduites dans l'alerte, en dépit de sa faible implication dans l'élaboration du document proprement dite. On voit ici que les travaux du Conseil de développement, loin de se tenir en vase clos, s'inscrivent dans un contexte plus large et ont des ramifications avec d'autres arènes qui influencent les discours produits au sein du Conseil.

Le Conseil de développement a donc joué un rôle de relais des préoccupations exprimées à l'atelier renouvellement urbain ; mais a-t-il constitué une chambre d'écho pour autant ? La faible visibilité extérieure des travaux du Conseil permet d'en douter. Dans d'autres contextes le débat public, plus largement médiatisé, joue bien davantage le rôle de caisse de résonance des enjeux portés par les associations dès la concertation d'amont sur les politiques urbaines. C'est le cas à Montréal où le travail conduit par l'Office de consultation publique est régulièrement évoqué dans la presse locale. Le Conseil de développement ne produit pas aujourd'hui ce type d'écho : dans ce contexte, le rôle qu'il joue en termes transfert d'acteurs et de répétition des enjeux n'a qu'un impact réduit sur la politique de l'habitat, comme nous allons le voir plus tard.

…Qui s'inscrivent dans un discours plus global sur la crise du logement, articulant approches technique et sensible

L'alerte sur la crise du logement constitue le premier chantier où le Conseil de développement s'est positionné en tant qu'organe d'interpellation des pouvoirs locaux sur une problématique jugée sous-estimée. Ce rôle sera ensuite décliné sous différentes formes[1055]. Le chantier sur la crise du logement constitue donc un tournant dans la posture du Conseil, qui se positionnait jusque là en tant que « conseil d'experts » (posture qui demeure tout de même dominante dans

[1054] Entretien avec un membre du Conseil de développement, octobre 2010.

[1055] Par exemple : mise en évidence de la problématique des « sans voix » lors du forum autour des absents du débat public (2008), dont nous reparlerons plus loin ; travail autour d'une « alerte vélo » pour attirer l'attention sur les difficultés relatives à l'utilisation du deux roues dans l'agglomération lyonnaise (2011).

ses travaux). A ce titre, l'alerte souligne plusieurs enjeux jugés insuffisamment pris en compte dans les politiques locales, des « aspects de la crise (…) laissés dans l'ombre, alors qu'ils sont pourtant tous interdépendants ». En insistant à la fois sur la gravité de la crise du logement et sur ses « aspects les plus invisibles » qui ne doivent pas être occultés[1056], le Conseil de développement cherche à pointer des « enjeux orphelins » que les acteurs publics devraient davantage intégrer dans leurs analyses et leurs plans d'action[1057]. Parmi ces « enjeux orphelins », on compte le problème spécifique des femmes et des personnes isolées dans l'accès au logement, pour lesquelles doit être produite une offre adaptée afin de désengorger les dispositifs d'hébergement ; l'enjeu d'une meilleure coordination des politiques locales dans les territoires périurbains, dans le but d'y réguler davantage la production de logements et d'y développer le principe de mixité ; la nécessité d'étudier davantage les « solutions » de logement de crise développées par les particuliers (co ou sous location, hébergement, logement en camping…).

La pluralité des contributeurs au document, dont le noyau a comporté à la fois des associations d'insertion par le logement, d'amélioration de l'habitat mais aussi caritatives et humanitaires, se perçoit dans la tonalité du document qui articule deux lignes de discours. D'une part, une présentation objective des caractéristiques de la crise du logement et la mise en avant de propositions techniques à même d'y apporter des réponses. On retrouve parmi elles plusieurs propositions qui sont également portées par le Collectif logement Rhône : conduire une politique foncière plus ambitieuse, à travers la mise en place d'un établissement public foncier à vaste échelle ou la réactivation de la procédure de zone d'aménagement différé ; renforcer la coordination entre les politiques d'habitat et les autres politiques urbaines (SCOT, PLU, déplacements…) ; lier toute aide publique pour les propriétaires privés à une contrepartie sociale…[1058]. Cette approche technique de la crise du logement et des réponses à y apporter s'articule, dans l'alerte, avec la mise en avant de la dimension humaine et sociale de la crise : à travers la présentation répétée des catégories de population particulièrement touchées et leurs besoins spécifiques ; l'insistance sur les besoins de renforcement et d'adaptation de l'accompagnement social à la diversité des profils concernés… Cette double tonalité de l'alerte est bien résumée par ses deux premières annexes, l'une présentant une série de témoignages de ménages directement touchés par la crise, l'autre des données chiffrées

[1056] Conseil de développement du Grand Lyon, 2008, *op. cit.,* p2 et p8.

[1057] Rappel : nous entendons par là des enjeux qui ne font pas encore l'objet d'un traitement spécifique dans les politiques locales.

[1058] On retrouve ces différentes recommandations dans Collectif logement Rhône, 2008, *Droit au logement opposable : préconisations détaillées du CLR (complément à la lettre du CLR aux élus*), 12p.

permettant de mieux appréhender l'ampleur du problème dans son ensemble.

Outre l'alerte publiée en 2008, le Conseil a souligné à plusieurs reprises la gravité de la crise du logement, dans les contributions sur le plan de mandat, le SCOT, la Vision métropolitaine et la mixité, s'invitant aux côtés des ambitions de « compétitivité » et d'« attractivité » affirmées par la Communauté urbaine. Pour le Conseil, les objectifs de développement métropolitain doivent se penser et se construire au regard des réalités en matière de ségrégation socio spatiale, de carence de l'offre sociale, de précarité des populations… caractéristiques de la crise actuelle. En appelant à hiérarchiser différemment les objectifs du développement et à mieux prendre en compte les difficultés inhérentes au contexte social actuel, le Conseil a joué sur ce thème plus que sur tout autre son rôle d'interpellation des pouvoirs publics.

La prise de relais relative à la Charte de la participation dans les opérations de renouvellement urbain

Le Conseil de développement joue également un rôle de relais en ce qui concerne l'audience donnée à la Charte de la participation dans les opérations de renouvellement urbain, produite à l'atelier. Le président du Conseil est signataire de cette charte en 2010, dans laquelle il prend plusieurs engagements spécifiques : 1/ désigner des représentants pour participer activement aux comités de suivi participatif dans les quartiers ; 2/ proposer un espace de débat sur les enjeux des politiques de renouvellement urbain à l'échelle de l'agglomération, en articulation avec les projets locaux et en lien avec les acteurs associatifs ; 3/ assurer un rôle de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de la charte de la participation[1059].

Le premier engagement est déjà réalisé depuis plusieurs années, les comités de suivi participatifs des projets de Vaulx-en-Velin et de la Duchère ayant intégré des représentants du Conseil de développement bien avant la parution de la charte. Les deux autres engagements n'ont pas encore été remplis[1060]. Depuis deux ans, le Conseil de développement joue plutôt un

[1059] CUCS, 2009, *Charte de la participation, les habitants partenaires du projet. Déclinaison du volet participation citoyenne dans les opérations de renouvellement urbain*, p11.

[1060] L'organisation d'un espace de débat sur les enjeux des politiques de renouvellement urbain à l'échelle de l'agglomération par le Conseil de développement, qui avait été envisagé pour l'année

rôle de promotion et de diffusion de la charte, dans différentes arènes. A plusieurs reprises en effet, les membres du Conseil ont tenté de faire connaître ce document et d'inciter les partenaires de la rénovation urbaine à le mettre en œuvre. C'est le cas par exemple lors des Assises de la politique de la ville organisées en novembre et décembre 2010 par le Grand Lyon et les 26 communes concernées dans l'agglomération[1061]. Ces assises visaient à organiser un débat local entre les acteurs du territoire afin de réfléchir à l'avenir de la politique de la ville dans le cadre de la remise en cause de la géographie prioritaire, et dans un contexte de tensions entre représentants de l'État local et collectivités autour du CUCS[1062]. Les membres du Conseil de développement ont largement participé à ces assises, et notamment à l'atelier relatif au « Développement social urbain et participation des habitants ». A cette occasion, le président du Conseil et une représentante du GTI de la Duchère ont rappelé l'existence de la charte et plaidé « pour qu'elle soit mise en œuvre résolument »[1063].

Suite à ces assises, le vice président à la politique de la ville, Maurice Charrier, a saisi le Conseil de développement sur l'élaboration de l'avenant au CUCS 2007-2009 du Grand Lyon. Dans l'attente de la définition nationale des nouveaux contrats, un avenant a en effet été élaboré pour la période 2011-2014. Le travail du Conseil sur cet avenant a constitué une nouvelle occasion de valorisation de la charte. La contribution recommande ainsi de « mettre en œuvre activement la nouvelle Charte de la participation citoyenne », soulignant trois points spécifiques : l'intérêt de généraliser le système des comités de suivi participatifs ; d'établir un bilan annuel, par la mise en place d'un comité de suivi de la charte de la participation, et de constituer par la même occasion un réseau d'échange des pratiques dans et hors agglomération[1064].

2011-2012, n'a pas encore été engagé, ce qui peut s'expliquer par plusieurs facteurs : le contexte d'incertitude actuel sur les suites de la rénovation urbaine en France et ses possibilités de financement (chantier de l'ANRU 2) ; ou encore l'hyperactivité du Conseil de développement, déjà occupé par une série importante de dossiers.

[1061] Voir Grand Lyon, 2011b, *Quel avenir pour les quartiers populaires ? Actes des assises d'agglomération de la politique de la ville*, 88p.

[1062] Le CUCS, signé en 2007 a fait l'objet, en août 2008, de nouvelles orientations pour la programmation 2009 de la part de la préfecture du Rhône, suscitant l'inquiétude et le désaccord des maires.

[1063] Notes personnelles de l'auteur prises lors de l'atelier des Assises de la politique de la ville.

[1064] Conseil de développement du Grand Lyon, 2011b, *Une nouvelle étape de la politique de la ville. Contribution du Conseil de développement à la préparation de l'avenant au CUCS et aux conventions locales 2011-2014*, p13.

On voit donc qu'à plusieurs reprises, le Conseil de développement a servi de relais aux enjeux et produits de la concertation qui s'est déroulée au sein de l'atelier renouvellement urbain. Cela s'explique par la porosité entre Conseil et atelier, entre lesquelles plusieurs associations créent un trait d'union ; mais aussi par l'intérêt que le Conseil porte, depuis plusieurs années, à la question de la participation citoyenne. Coélaborateur de la Charte de la participation du Grand Lyon adoptée en 2003, le Conseil a également conduit un chantier relatif aux « absents du débat public » en 2008. Partant du constat de l'absence des populations précaires dans les instances participatives institutionnelles, la commission « solidarité et cohésion sociale » décide de provoquer le dialogue entre élus, citoyens actifs et personnes défavorisées à travers l'organisation d'un forum dédié à la question. Cette rencontre a rassemblé une dizaine d'élus (conseillers généraux, communautaires et communaux) et une quinzaine d'associations de solidarité et d'insertion œuvrant notamment auprès des plus démunis[1065]. A l'issue de ce forum, les représentants du Grand Lyon ont proposé de mettre à l'étude un dispositif permanent d'écoute des personnes en difficulté absentes du débat public, associant d'autres partenaires (État, Conseil général, Caisse d'allocation familière, bailleurs...) et des membres des collectifs de personnes en situation de précarité. Ce chantier rejoint pleinement celui de la Charte de la participation dans les opérations de renouvellement urbain, qui interpelle directement la question de la prise de parole des habitants des quartiers populaires.

Du fait de sa composition et de ses centres d'intérêt majeurs, le Conseil de développement a donc joué un rôle de transfert d'acteurs et de répétition des enjeux soulevés à l'atelier renouvellement urbain. Mais avec peu d'impact sur les choix d'action publique, comme nous allons le voir maintenant.

[1065] Voir Conseil de développement du Grand Lyon, 2008c, *Être mieux à l'écoute des personnes absentes du débat public. Actes du forum*, 13p. Ce chantier fait écho au travail conduit par plusieurs associations membres du Conseil de développement sur l'expression des « sans voix », comme la MRIE – qui a pris part directement à l'organisation du forum - ou Moderniser sans exclure.

Des impacts encore limités sur la politique locale de l'habitat

L'effet des discours portés par le Conseil de développement sur le thème du logement et sur la question de la participation citoyenne aux projets de renouvellement urbain reste limité. L'alerte sur la crise du logement, tout en ayant été reçue avec intérêt par plusieurs acteurs de l'agglomération, n'a pas produit de réponse spécifique de l'institution, si bien que le Conseil travaille aujourd'hui à une actualisation de l'alerte dans le cadre d'un nouveau groupe de travail « habitat ». Cette actualisation vise à souligner le caractère toujours urgent d'un renforcement des réponses publiques à la crise du logement, tout en prenant en compte l'évolution du contexte depuis la parution de l'alerte (approfondissement de la crise économique, mise en œuvre du droit au logement opposable…). Les versions préparatoires de l'alerte actualisée mettent l'accent sur la précarisation des ménages et la fragilisation de la mixité sociale, et affirment la nécessité de renforcer le rôle social du parc privé pour faire face à la crise[1066].

En 2011, le Conseil n'a pas été associé au travail de mise en compatibilité du PLH du Grand Lyon avec les objectifs de la loi de mobilisation pour le logement, le nouveau vice-président à l'habitat préférant laisser l'instance s'autosaisir sur l'actualisation de l'alerte afin de favoriser sa liberté de parole. Rappelons qu'en raison d'une incompatibilité de calendrier, le PLH de 2007 n'avait pas pu être soumis au Conseil de développement comme prévu initialement. On constate donc toujours une distance entre fabrique de la politique locale de l'habitat et Conseil de développement : celui-ci est conduit à se répéter, reformulant en 2011 des enjeux déjà soulignés en 2008, alors que le travail relatif au PLH aurait pu constituer l'occasion d'un approfondissement concerté entre professionnels et associations – sous forme de groupe de travail par exemple - des certaines pistes soulevées dans la première alerte. De son côté, le travail relatif au dispositif permanent d'écoute des personnes en difficultés, annoncé par le Grand Lyon suite au forum sur les absents du débat public, n'a pas abouti à ce jour[1067]. Cependant, ce chantier est bien inscrit dans l'avenant au CUCS adopté fin 2011, comme demandé par le Conseil de développement dans sa contribution[1068].

[1066] Voir Conseil de développement, 2011a, *Document de travail sur l'actualisation de l'alerte logement*, 7p.

[1067] Les modalités ont été étudiées par le service politique de la ville du Grand Lyon et la MRIE, sans qu'il soit encore concrétisé.

[1068] « Plusieurs dispositions *(de l'avenant)* visent à renforcer les modalités de participation à ces opérations *(de renouvellement urbain)* : renforcement du pilotage des instances participatives, mobilisation des centres sociaux sur ce sujet, poursuite d'une démarche spécifique pour faire exister une expression des personnes très précaires ». Grand Lyon, 2011a, *Extrait du registre des*

Malgré ces limites importantes, qui témoignent d'une inertie entre propositions formulées par le Conseil de développement et prise en compte dans l'action publique, plusieurs signes indiquent tout de même une évolution de la politique locale du logement, qui va dans le sens de plusieurs préconisations du Conseil de développement : la réflexion sur un investissement public accru en faveur du maintien de la fonction sociale du parc privé ; l'articulation renforcée des interventions en matière d'habitat et de foncier, avec la création en 2008 d'un pôle « politique du logement » intégrant le vice-président à la stratégie et aux actions foncières… La nomination en 2008 de l'ancien directeur de Forum Réfugiés, qui a participé activement à la rédaction de l'alerte, comme vice-président chargé de l'habitat au Grand Lyon, est un autre signe.

Le Conseil de développement joue donc depuis 2007 un rôle de relais des enjeux soulevés dans le cadre de l'atelier renouvellement urbain et des travaux qui y ont été conduits, sans que cela ne produise pour l'instant d'impact important sur la conduite de la politique locale du logement. La confidentialité des travaux du Conseil, qui ne suscitent pas d'écho médiatique ni ne sont relayés par des lobbies importants ; la déconnexion persistante entre chantiers du Conseil et circuit d'élaboration et de conduite de la politique du logement sont autant de facteurs qui expliquent la faiblesse de ses impacts.

Nous allons maintenant nous intéresser à un autre chantier conduit par le Conseil de développement depuis sa refondation en 2006, autour du SCOT de l'agglomération lyonnaise, pour examiner les enjeux qu'il a soulevés à propos de ce schéma et la manière dont ils ont été reçus et repris par l'institution.

délibérations du Conseil de Communauté. Séance du 17 octobre 2011, p2.

1.2) Sur le SCOT : un Conseil en posture d'expertise

Une saisine cumulative a priori favorable à la prise en compte des contributions

Comme nous l'avons vu au chapitre 5, le travail du Conseil de développement autour du SCOT se caractérise par son aspect cumulatif, résumé dans le tableau ci-dessous[1069]. Ce chantier global articule des travaux sur les documents constitutifs du SCOT (projet d'aménagement et de développement durable - PADD, document d'orientations générales - DOG), sur des thématiques spécifiques assez marginales au regard de l'exercice de planification (sports, culture) et sur des enjeux de mise en œuvre du schéma (densité). On peut également rapprocher des travaux sur le SCOT la contribution du Conseil sur le Projet stratégique agricole et de développement rural (PSADER, 2010) qui interpelle directement l'enjeu de la gestion des espaces naturels et agricoles traité dans le schéma, ou encore sur le Plan Climat énergie (2010). Pour asseoir ses contributions, le Conseil a à plusieurs reprises joué son rôle de « promoteur de débat public» en élargissant son débat sur le SCOT aux acteurs peu ou pas représentés en son sein : les jeunes, les autres Conseils de la région urbaine ainsi que les professionnels de l'aménagement et de l'immobilier.

Tableau 39 : Travaux successifs du Conseil de développement sur le SCOT et produits associés

Travaux	Produit	Années
Travaux inclus dans la saisine SCOT		
Projet d'aménagement et de développement durable (PADD)	Contribution	2007
Sports et loisirs sportifs	Contribution	2008
Culture	Contribution	2009
Vieillissement	Note de travail	2009
Document d'orientations générales (DOG)	Contribution	2009
La densité et ses conditions d'acceptation sociale	Plaquette « Pour une approche citoyenne de la densité urbaine »	2011
Chantiers connexes		
projet stratégique agricole et de développement rural (PSADER)	Contribution	2010
Plan Climat Energie	Contribution	2010
Rencontres et forums		

[1069] Cette partie du chapitre comprend des éléments communs à l'ouvrage *Débattre dans l'action urbaine. Planification et développement durable à Grenoble, Lyon et Montréal*, dirigé par F. Paulhiac et M. Gauthier, à paraître aux Presses universitaires de Montréal.

Travaux	Produit	Années
Jeunes	Actes	2007
Autres Conseils de développement	Actes	2007
Forum des professionnels	Actes	2008

L'aspect « cumulatif » de la saisine SCOT est intéressant : d'abord, il induit une articulation entre les processus de débat et d'élaboration du schéma. Les rencontres du Conseil avec les référents du SEPAL et de l'Agence d'urbanisme (élu, directeur, techniciens) ont été régulières, donnant lieu à des retours sur la prise en compte des contributions. Dans ce contexte, une indifférence totale des décideurs vis-à-vis des travaux du Conseil était difficilement envisageable. Par ailleurs, ce fonctionnement a permis au Conseil de souligner et d'approfondir ses critiques et recommandations, d'une contribution à l'autre. Certains enjeux pointés dès la contribution au PADD ont été repris par le SEPAL sous la forme de nouvelles saisines soumises au Conseil (par exemple, l'apport du sport et de la culture au développement territorial). Le fonctionnement « cumulatif » de la saisine a eu en outre un effet « anticipateur ». Par exemple, des éléments des contributions précédentes ont été intégrés dès la conception du DOG, avant la contribution spécifique du Conseil sur cette partie opposable[1070]. A priori, le fonctionnement de la saisine du SCOT s'est donc révélé favorable à la prise en compte des travaux du Conseil, à l'appropriation par les membres des enjeux du schéma et à l'approfondissement des échanges entre décideurs et société civile.

Il faut rappeler que les saisines successives du Conseil de développement lors de l'élaboration du SCOT ne résument pas la démarche d'ouverture du SEPAL à la société civile : d'autres outils ont été mis en place dans le cadre de la concertation préalable, procédure rendue obligatoire pour les SCOT par la Loi SRU. Les plus importants ont été les ateliers thématiques organisés en amont de l'élaboration du SCOT (2005-2006) et réunissant essentiellement des représentants de professionnels de l'aménagement et de la société civile organisée[1071]. La mise en place d'outils favorisant une information et une participation plus larges (lettres d'information, site internet, réunions publiques, registre de concertation) a été limitée, d'où l'intérêt représenté pour le SEPAL par le Conseil de développement, organe affichant une certaine représentativité de la société locale. La somme des outils et démarches

[1070] Par exemple, le projet de DOG a pris en compte la proposition du Conseil de développer, dans les territoires urbains, un réseau de voies vertes et bleues de proximité desservant plusieurs équipements (proposition formulée dans la contribution sur le sport).

[1071] Parmi les 70 participants à ces ateliers préparatoires, on dénombre 17 membres du Conseil de développement dans sa composition 2006-2010. Pour plus de détails, consulter l'ANNEXE 37.

mis en place dans le cadre de l'élaboration du SCOT donne à voir un processus ouvert essentiellement à la société civile organisée, aux experts et professionnels, dans le même esprit que l'élaboration du Schéma directeur et de son projet d'agglomération « Lyon 2010 » dans les années 1980 (voir chapitre 4) – bien que les discours sur la participation aient été tenus *fortissimo* dans le cas de Lyon 2010 et *mezzo voce* dans le cas du SCOT[1072].

Nous allons d'abord examiner le contenu des contributions du Conseil de développement. Quels sont les enjeux majeurs que celui-ci a soulevés autour de la planification et du développement de l'agglomération ? A-t-il permis de faire valoir des enjeux nouveaux ou « orphelins » ?

Les messages relatifs au SCOT : un peu de confrontation de valeurs… et beaucoup de critiques techniques

Un enjeu essentiel est répété par le Conseil de développement, dans le cadre de ses travaux relatifs au SCOT mais également dans ses autres contributions, qui renvoie aux valeurs défendues par les membres et à leur conception du développement territorial : il s'agit de l'importance de la conciliation entre développement économique et cohésion sociale. Le Conseil n'a jamais remis en cause le primat de la compétitivité de la métropole, objectif affiché par le SCOT et la Vision métropolitaine[1073], mais il a souligné qu'il ne devait pas se faire au détriment des objectifs de cohésion sociale. Ainsi, l'enjeu du développement économique devrait-il être traité non seulement du point de vue de l'attractivité territoriale, mais également de l'emploi, de la solidarité, de la formation, etc. Le Conseil a plaidé pour que le SCOT intègre davantage les enjeux relatifs aux loisirs sportifs, aux activités culturelles, au développement d'une offre de logements diversifiée... dans la mesure où ils contribuent à la fois à l'attractivité territoriale, à la solidarité et au vivre ensemble. Cette conception multidimensionnelle et régulatrice du développement[1074] a été répétée de la contribution au

[1072] « On a parlé – c'est beaucoup plus modeste – d'une démarche élaborante (…). Je trouve que sans afficher quoi que ce soit d'être qualifiés de planification radicalement nouvelle, on a fait un boulot de maillage de terrain, d'acteurs, d'écoute relativement important ». Entretien avec une technicienne impliquée dans l'élaboration du SCOT, novembre 2011.

[1073] Il s'agit d'une démarche stratégique visant à tracer les enjeux du développement de la métropole lyonnaise, à horizon 2020, pour qu'elle relève le défi de la compétition interurbaine (notamment intégrer le top 15 des métropoles européennes). Elle a fait l'objet d'une contribution du Conseil de développement en 2007.

[1074] Cette vision du développement, qui fait écho aux écrits de l'humanisme économique, est présentée

PADD à celle du DOG, et s'explique par la composition du Conseil de développement, marquée par la présence d'associations défendant des objectifs de justice sociale, d'intégration, d'expression de tous, etc., largement mobilisées dans les débats[1075].

Mais comme nous l'avons vu au chapitre 5, d'autres fractions du Conseil – comme les acteurs économiques et socioprofessionnels – sont assez bien représentés dans le chantier sur le SCOT et y impriment leur marque. On peut ainsi souligner la capacité de ces acteurs à faire émerger et à valoriser des enjeux de développement jusque là peu mis en avant dans le SCOT : valoriser les atouts du développement endogène (ex : le tissu des PME lyonnaises) autant sinon plus que les leviers d'attractivité du territoire ; dans la même logique, insister sur le rôle et les potentialités de l'université, de la formation, de la logistique et de la production industrielle dans le développement du territoire. On peut déceler ici les traces du discours des représentants des intérêts économiques lyonnais porté en particulier depuis les années 1970, critiques envers l' « abandon du projet industriel » au profit des activités tertiaires[1076]. La diffusion de ces thèmes au sein du Conseil de développement s'explique par la participation active (particulièrement au sein de la commission aménagement et déplacements) de plusieurs anciens membres des instances locales de représentation des entreprises et de structures ayant relayé ces objectifs économiques : Chambre de commerce et d'industrie de Lyon, Aderly (agence de développement de la région lyonnaise), Agence d'urbanisme…

Mais globalement, la capacité du Conseil de développement à mettre en évidence des « enjeux orphelins » des politiques locales s'est tout de même avérée relativement faible, dans la mesure où le Conseil a surtout endossé une approche technique et experte du schéma.

plus en détails à l'ANNEXE 38.

[1075] A cet égard, un membre associé, représentant d'une banque française, a exprimé lors d'une séance plénière sa « frustration forte sur la lecture de la vie économique » faite au Conseil de développement, « une approche réductrice » (réunion du 26 septembre 2007).

[1076] Voir Linossier R., 2006, *op. cit*. Ainsi la contribution sur le PADD énonce : « Le Conseil de développement considère que le document devrait être plus volontariste sur le devenir du patrimoine et des activités de production de biens de la métropole. Certains membres évoquent l'érosion voire le risque de disparition industrielle au profit d'activités tertiaires plus positives en terme d'image. Ils regrettent que ces secteurs clés de l'économie ne soient pas mieux pris en compte dans les piliers de la métropole, participant eux aussi aux filières d'innovations, créateurs de richesses et d'emplois ». Conseil de développement, 2006, *Contribution sur le PADD du SCOT*, p20.

Au fil de ses contributions, le Conseil de développement en appelle régulièrement à la prise en compte du « principe de réalité » : à plusieurs reprises, il appelle les acteurs à mieux définir les moyens de leurs ambitions. Il pointe les imprécisions, les insuffisances ou les contradictions potentielles dans les modalités envisagées : par exemple, le décalage entre l'objectif de construction d'une multipolarité métropolitaine et le périmètre très restreint du SCOT. Le Conseil souligne également la nécessité de développer certaines modalités de mise en œuvre, traitées de manière trop superficielle alors qu'elles apparaissent comme des leviers majeurs pour atteindre les objectifs du SCOT. Il souligne à cet effet la tiédeur du document en matière de politique foncière, sans laquelle plusieurs objectifs majeurs du document (multipolarité, développement économique, équilibre du logement et solidarité…) ne pourront être atteints. Pragmatique, le Conseil de développement joue un rôle intéressant en terme de vigilance vis-à-vis de la cohérence entre objectifs et moyens de mise en œuvre. Cependant, cela témoigne du fait qu'il place sa capacité d'interpellation davantage sur le terrain du « réalisable » que du créatif, mimant ainsi le rôle d'un « conseil d'expert » qu'il n'est pas appelé à jouer.

Ainsi, tout en reconnaissant la qualité des contributions du Conseil, plusieurs acteurs locaux témoignent du décalage ressenti entre la nature de ces travaux et ce qu'il en était attendu. Une technicienne impliquée dans l'élaboration du SCOT en témoigne :

> « Ce qui me frappe, c'est que ce sont tout de même des points de vue d'experts, plus que des problèmes de société civile (…). On n'attend pas que le Conseil soit une espèce de partenaire renvoyeur de balles, mais beaucoup plus un apporteur d'idées, parce qu'ils ont beaucoup été dans un exercice de contre expertise par la société civile, mais ce n'est pas ça qu'on attendait »[1077].

Ce sentiment est également exprimé du côté des élus communautaires. Ainsi, le vice-président chargé des finances, adjoint au Maire de Rillieux la Pape, précise-t-il son ressenti lors de la rencontre annuelle du Conseil de développement avec les groupes politiques du Grand Lyon :

[1077] Entretien novembre 2011.

> « *(Cet élu)* tient à remarquer qu'il existe parfois une trop grande convergence entre les réflexions des élus communautaires et celles des membres du Conseil. Il conseille au Conseil d'être plus offensif et plus critique (…). Il alerte donc les membres du Conseil sur le fait qu'ils ne doivent pas se positionner en experts qui doublonnent la réflexion des élus ou l'expertise des services. Il suggère que le Conseil trouve des « angles permettant de faire bouger les lignes ». (…). Comme le Conseil Économique et Social national, le Conseil aurait intérêt à faire apparaître les dissensus, conflits d'intérêts et contradictions »[1078].

Si ces remarques ne concernent pas spécifiquement les travaux sur le SCOT, elles témoignent d'une posture générale adoptée par le Conseil qui se donne à voir tout particulièrement dans les contributions relatives au schéma. Cela s'explique par plusieurs facteurs présentés au chapitre 5 : le choix de saisir le Conseil sur le SCOT, objet difficile à appréhender du fait de son caractère technique et son échelle, favorise d'emblée le rôle des spécialistes en son sein ; tout comme la composition des groupes de travail sur le SCOT, où s'investissent des acteurs spécialistes des questions traitées. La posture d'expertise adoptée par le Conseil n'est pourtant pas la plus efficace pour voir ses recommandations prises en compte, dans le contexte de l'agglomération lyonnaise marqué par la richesse et la qualité des services techniques mobilisés autour du schéma (SEPAL, Agence, Grand Lyon). L'examen de l'évolution des documents constitutifs du SCOT montre d'ailleurs que les contributions du Conseil n'ont eu qu'un impact très ciblé sur les choix de planification.

L'impact ciblé des enjeux soulevés sur les choix de planification dans le PADD et le SCOT

Peu de modifications ont été apportées au PADD issu de la phase de concertation de l'hiver 2006-2007. Il faut souligner que cette phase a impliqué une pluralité d'acteurs (notamment les personnes publiques associées) dont le poids était autrement plus déterminant dans le processus décisionnel, mais également que la saisine du Conseil, tenue dans des conditions serrées[1079], s'est située en fin de processus, après que les grands arbitrages aient eu lieu. Parmi les modifications qui se sont inscrites en accord avec les préconisations du Conseil, on note le

[1078] Direction de la prospective et du dialogue public du Grand Lyon, 2011, *Relevé des échanges de la rencontre annuelle du Conseil de développement avec les groupes politiques du Grand Lyon*, p2.
[1079] Le Conseil a dû produire une contribution en trois mois à partir d'une synthèse succincte du projet de PADD (10 pages).

changement dans l'approche de la compétitivité, qui correspond à la reprise de l' « esprit régulateur » des contributions du Conseil. La compétitivité est présentée comme un « un défi à relever » dans la version finale et non plus comme un choix volontaire[1080]. A plus long terme, on peut également souligner que la proposition du Conseil de prendre en compte des indices diversifiés de mesure de la performance du territoire (par exemple, l'indice de développement humain - IDH, l'empreinte écologique, etc.)[1081] a été retenue au moment de la définition des indicateurs d'évaluation du SCOT[1082]. Cependant, d'autres modifications apportées indiquent un moindre niveau d'exigence relativement aux principes directeurs avancés par le document et se sont inscrites en cela en contradiction avec la contribution du Conseil[1083].

Nous avons signalé que la rédaction du document suivant, le DOG, s'est en partie inspirée des contributions initiales du Conseil de développement. Pour autant, la contribution directe des groupes de travail sur le sport, la culture ou sur le DOG lui-même est globalement faible. Dans le contexte d'élaboration du schéma, impliquant de nombreuses collectivités et personnes publiques associées, la position occupée par le Conseil de développement est marginale, et se joue sur des points très précis et réduits :

> « On a pris en compte autant que possible – ça se jouait à deux lignes de rédaction près, hein – les conclusions des travaux précédents. On retrouve les traces, (…) c'est très clair, dans le PADD et dans le DOG il doit y avoir cinq ou six phrases qui ont bougé, peut-être une dizaine, sous l'impact de formulations du Conseil de développement. Il est difficile d'appeler ça véritablement de la concertation, ce sont des formes de contribution »[1084].

[1080] Comme l'indique l'ancien président du SEPAL dans un courrier au président du Conseil, en 2007 : « En ce qui concerne la notion de développement, vous avez souhaité que la compétitivité n'apparaisse pas comme une valeur en soi. Le bureau du SEPAL vous suit parfaitement sur ce point, mentionnant la compétitivité comme une contrainte ou un défi, et proposant aux acteurs de ne pas borner leur horizon à la seule performance économique » (courrier daté du 5 mars 2007, p1).
[1081] Conseil de développement du Grand Lyon, 2007, *PADD du SCOT de l'agglomération lyonnaise. Première contribution du Conseil de développement*, p11.
[1082] SEPAL, 2009, *Extrait du registre des délibérations du Comité syndical du syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise*, p4.
[1083] Par exemple la baisse du degré d'exigence dans la cohérence entre développement économique et transports : changement de « conditionner la création de nouvelles zones d'activité à une desserte bimodale (route et fer ou fleuve) » à « localiser les nouvelles zones dans les sites pouvant être desservis par deux ou trois modes de transport ».
[1084] Entretien avec une technicienne impliquée dans l'élaboration du SCOT, novembre 2011.

Plusieurs modifications au document final du DOG s'inscrivent en cohérence avec les recommandations du Conseil de développement. On constate par exemple l'ajout d'une partie sur la culture comme composante du rayonnement de la métropole ; de mentions relatives à l'amélioration de l'accessibilité des grands équipements sportifs et culturels, à la localisation des activités économiques en fonction de l'objectif de développer l'emploi dans l'ensemble des bassins de vie de l'agglomération, etc.[1085] Mais ces contributions concernent davantage les éléments d'orientation générale que les mesures prescrites par le DOG. Cela s'explique par le fait que le Conseil a formulé de nombreuses propositions qui soit débordaient le champ de compétences du SCOT, soit s'avéraient trop précises. Ainsi, les recommandations du Conseil de développement renvoyant à une plus grande opérationnalité des objectifs du SCOT n'ont globalement pas été reprises (par exemple, proposition de critères à inscrire dans un cahier des charges de définition des pôles urbains, etc.). Le SEPAL a en effet souligné à plusieurs reprises sa volonté de produire un document « à la bonne hauteur », comprenant moins des prescriptions précises que des pistes dont les acteurs locaux étaient susceptibles de se saisir.

1.3) Conclusion partielle sur le débat public et le rôle des facteurs

Le chantier du SCOT a donc répondu à un certain nombre de choix qui n'ont pas facilité la capacité d'impact du Conseil sur le schéma : saisine sur un document technique et assez distant des préoccupations des citoyens ; également sur des thématiques situées aux marges de l'exercice de planification (les loisirs sportifs, la culture) donc plus difficiles à intégrer dans le document… A ces facteurs propres à **l'objet** SCOT, il faut ajouter des facteurs plus globaux, relatifs au rôle actuel de **l'instrument** « Conseil de développement » et à son positionnement vis-à-vis de ses commanditaires. Le Conseil pâtit d'un manque de visibilité au sein de l'instance communautaire, ainsi que d'une inégale propension des services à s'impliquer dans ses travaux. Dans ce contexte, le Conseil est en permanence en quête de légitimité, ce qui le conduit à un certain nombre de choix stratégiques non forcément pertinents : multiplication des chantiers, dynamique d'autonomisation vis-à-vis du Grand Lyon (idée de se doter d'un statut associatif pour être plus visible et peser davantage dans le processus de décision)[1086],

[1085] Les modifications au DOG impulsées par les contributions du Conseil sont listées à l'ANNEXE 39.

[1086] Sur ces différents points, voir Briel L., 2011, *Un Conseil de développement sous contraintes institutionnelles. Le cas du Grand Lyon*, Mémoire de Master 2, Institut d'études politiques de Grenoble, Université Pierre Mendès France, 102p. L'auteure montre que le fondement qui sous-tend la pensée des membres moteurs du Conseil de développement est « de considérer ce dispositif comme une entité propre et auto - organisée de démocratie participative construite par la société civile », en

appui sur les compétences de quelques membres très présents dans les différents travaux… Mais si son expertise lui a indéniablement permis de regagner de la crédibilité et de la légitimité au regard de l'expérience négative du premier Conseil de développement (reconnaissance de la qualité et du sérieux des contributions sur le SCOT), elle risque bien aujourd'hui de les lui faire reperdre, si le Conseil s'enferme trop systématiquement dans cette posture.

Nous venons d'aborder la question du discours du Conseil de développement et de ses impacts sur l'élaboration du contenu du SCOT. Nous allons maintenant nous pencher sur la capacité du Conseil de développement à susciter des coordinations nouvelles entre les acteurs et les dispositifs d'action publique. Nous allons voir que le Conseil a réussi à susciter des coordinations nouvelles intéressantes, en termes d'échelles de réflexion sur la planification et de dialogue entre les acteurs impliquées dans la conduite et la mise en œuvre du SCOT.

2) Des dynamiques de coordination inédites entre échelles de débat et acteurs impliqués dans la mise en œuvre du SCOT

2.1) De nombreux appels à une meilleure coordination de l'action publique urbaine

Au fil de ses contributions, le Conseil de développement affirme à de nombreuses reprises la nécessité de construire une gouvernance métropolitaine plus affirmée. C'est l'argument central de son discours sur toutes les saisines concernant la planification urbaine. Les objectifs centraux du SCOT (construire la multipolarité et affirmer la compétitivité de la métropole) ont incité le Conseil à formuler ce message en faveur d'une gouvernance métropolitaine renforcée, dans une double logique institutionnelle (réinvestir la Région urbaine de Lyon et l'Interscot) et citoyenne (créer un lieu de débat public à l'échelle métropolitaine). Le Conseil a également appelé au développement d'outils concrets permettant d'opérationnaliser cet objectif (une politique foncière et une tarification intégrée des transports collectifs à l'échelle métropolitaine). Il a repris ces recommandations dans sa contribution à la réflexion autour du projet de réforme territoriale, appelant à saisir cette réforme comme l'opportunité d'un

opposition avec ce pourquoi le Conseil a été créé (instance mise en place par l'institution pour enrichir les politiques d'agglomération), p77.

renforcement net de la coopération métropolitaine, à travers différents partenariats opérationnels.

Ce discours renvoie à l'histoire de la construction d'une action métropolitaine dans l'agglomération, qui a longtemps buté sur un ensemble de facteurs institutionnels, politiques et économiques (voir le chapitre 3). Mais au-delà des discours, le Conseil de développement a lui-même mis en action le principe de renforcement de la gouvernance de la région métropolitaine.

2.2) La construction de nouvelles scènes de coordination

La coordination des Conseils de développement à l'échelle métropolitaine

Depuis le forum réunissant autour du SCOT de Lyon les représentants des différents Conseils de développement de la RUL (2007), poursuivi par la signature d'une charte de coopération inter-Conseils en faveur du développement de la métropole (2007), puis par la saisine commune à propos du contournement ferroviaire de Lyon et la contribution inter Conseils de développement sur le projet de constitution d'un pôle métropolitain en région lyonnaise (2009)[1087], s'est mise en place une forme de stratégie de contournement de l'immobilisme des grands élus locaux par la société civile – une stratégie toute symbolique et dont il est à peu près impossible de mesurer l'influence. On peut simplement constater sa synchronicité avec une initiative lancée par le président du Grand Lyon, Gérard Collomb, visant à relancer la gouvernance politique de la métropole Lyon—Saint-Étienne, baptisée « le G4 » ou « Euro-métropole ». Ce dispositif de coopération entre les grandes intercommunalités, « souple et pragmatique », privilégie notamment les thèmes du rôle respectifs de l'université, de la culture et des transports dans le développement urbain, chers au Conseil de développement. Aujourd'hui, il trouve son prolongement dans la constitution d'un pôle métropolitain, chantier en cours de construction entre le Grand Lyon, Saint-Étienne Métropole, Vienne et la Communauté d'agglomérations des pays isérois.

En matière de coordination, le Conseil de développement joue donc sa partie là où il le peut : à savoir dans la création de nouvelles scènes d'échanges et de travail collectif parmi la société

[1087] Voir plus de détails sur ces forums et travaux à l'ANNEXE 40.

civile. Ainsi, il produit un accompagnement et un incitatif « citoyens » au renforcement de la gouvernance métropolitaine. Mais sa contribution se joue aussi, à l'échelle du SCOT, dans son rôle de « promoteur de débat » entre acteurs institutionnels et professionnels de l'aménagement.

Le Conseil comme lieu opportun, à la fois neutre et neutralisable, pour l'organisation d'un Forum des professionnels

L'événement le plus intéressant dans l'effort d'ouverture du processus d'élaboration du SCOT impulsé par le Conseil de développement est l'organisation du Forum des professionnels tenu en janvier 2008, posant l'enjeu du passage entre les objectifs de la planification urbaine et l'action opérationnelle. Ce forum a rassemblé, autour des principaux responsables techniques de l'élaboration du SCOT (directeurs du SEPAL et de l'Agence d'urbanisme), un panel de professionnels de l'aménagement provenant d'horizons divers : planification, architecture, logement social, promotion immobilière, secteur du BTP (bâtiment travaux publics)… Ces participants étaient appelés à réagir au PADD du SCOT, adopté en avril 2007, et à faire des propositions pour l'élaboration du DOG. Quelques thématiques fortes sont ressorties du débat, qui rejoignent les préoccupations exprimées dans les contributions du Conseil de développement (l'importance de développer la culture de l'anticipation foncière chez les acteurs publics, l'importance de l'outil fiscal dans les politiques d'aménagement local, la nécessité de développer des activités de logistique en milieu urbain …). Les responsables présents au Forum ont souligné sa pertinence et son intérêt dans le cadre des travaux du SCOT :

> Le Directeur de l'Agence d'urbanisme souligne que sa structure est « insuffisamment ouverte sur les professionnels de l'urbanisme et de l'immobilier » et que des « chantiers de relations » comme de « nouveaux lieux de débat dans la même veine que ce forum » sont à inventer. Le Directeur du SEPAL salue la productivité de la rencontre et souligne la convergence entre ce débat et ceux qui animent le Bureau du syndicat[1088]. Il indique encore dans les actes de la rencontre : « *(ce forum)* aura contribué à nous aider, j'en suis certain, à mobilier les « repreneurs » susceptibles de porter les objectifs du SCOT et de contribuer à leur concrétisation dans les actions qu'ils conduisent ou auxquelles ils participent »[1089].

[1088] Notes personnelles prises lors du forum de janvier 2008.
[1089] Conseil de développement du Grand Lyon, 2008a, *Actes du forum. Réflexions des professionnels de l'urbanisme et de l'aménagement sur le SCOT*, p6.

Cette rencontre a en effet constitué l'occasion de mobiliser des acteurs clés, tels les professionnels de l'immobilier et de la construction, pourtant peu associés traditionnellement au processus d'élaboration des documents de planification. Le Conseil a donc donné à ce moment là une occasion d'élargir la démarche d'élaboration aux acteurs qui vont participer, par la suite, à la mise en œuvre du document. Ce forum est un bon exemple de l'ambiguïté attachée au Conseil : le président a dit avoir profité du caractère de neutralité politique de l'instance pour faciliter l'organisation du Forum[1090] ; mais par ailleurs les organisateurs ont tenté en quelque sorte de « neutraliser » le Conseil, en appelant ses membres, dans toute leur diversité (habitants, représentants de conseils de quartier…) et donc leur imprévisibilité, à n'intervenir qu'à la toute fin des discussions. Le débat public n'a ici servi que de prétexte pour organiser une rencontre entre spécialistes.

Au vu du succès de ce forum des professionnels, les porteurs du SCOT ont demandé au Conseil de développement d'en organiser un second. Ce forum n'a pu être monté au moment prévu (2009) pour des raisons budgétaires. Il est tout de même prévu de l'organiser courant 2012, dans le cadre du travail sur la mise en œuvre du SCOT.

Le Conseil génère donc ponctuellement de nouvelles coordinations entre acteurs et entre échelles de réflexion sur le développement territorial. Mais on constate que son fonctionnement global reproduit les logiques de fractionnement de l'action publique locale davantage qu'il ne les transgresse.

2.3) Le débat au Conseil : entre reproduction des logiques de fractionnement de l'action publique locale et émergence de travaux transversaux

Comme nous l'avons vu au chapitre 4, le Conseil de développement s'inscrit dans un ensemble d'instances permanentes de débat ou de concertation créées quelques années avant ou après lui par la Communauté urbaine : Conférence d'agglomération de l'habitat (1998), Commission consultative des services publics locaux (2002), Grand Lyon l'esprit d'entreprise (2003) et la Conférence intercommunale d'accessibilité (2009). Il coexiste également avec une série de démarches de concertation ad hoc mises en place autour des grands projets d'aménagement urbain. Le champ du débat suit donc une logique de découpage et de spécialisation dans laquelle le Conseil de développement, par essence généraliste, a du trouver

[1090] Entretien avec le président du Conseil de développement, février 2008.

sa place[1091]. Ainsi, les angles morts du débat au Conseil de développement (questions économiques, grands projets…) laissent voir les logiques de découpage de l'action publique locale et des débats qui l'accompagnent.

En dépit de cette logique globale de fractionnement, des efforts de croisement des travaux du Conseil avec d'autres instances de concertation ou d'autres structures que ses commanditaires habituels (Grand Lyon et SEPAL) commencent tout juste à émerger : ainsi, le Conseil de développement a été saisi en 2009 par le Sytral (syndicat local des transports) sur une mission de suivi de l'état d'avancement de la mise en œuvre du deuxième Plan de déplacements urbains (PDU), après plusieurs années d'attente de cette saisine de la part des associations d'environnement et de transport investies dans l'instance[1092]. Le Conseil a également été saisi d'un dossier partagé avec la Commission consultative des services publics locaux (CCSPL) sur la stratégie des déchets. Ces exemples, encore émergents, illustrent le rôle du Conseil dans la déspécialisation et la pluralisation de la participation publique à un stade relativement précoce de diverses politiques à l'échelle de l'agglomération, trois caractéristiques rarement rassemblées par une instance participative. En revanche, on constate qu'en dépit des objectifs de transversalité entre Conseil et Conférence d'agglomération de l'habitat inscrits au PLH de 2007, un travail commun n'a pas encore été engagé, au-delà de la participation de membres du Conseil aux réunions de la Conférence.

Mais on peut se questionner plus globalement sur l'intérêt réel que représenterait un décloisonnement plus poussé des chantiers du Conseil de développement. En effet, celui-ci ne constitue qu'une fraction limitée de la politique de participation citoyenne du Grand Lyon, qui déploie d'autres objectifs : faire intégrer la concertation comme un volet à part entière de la conduite de projet ; pour cela, intensifier les relations entre les chargés de mission participation et les différents services du Grand Lyon, dans l'optique d'y diffuser une culture plus affirmée de la participation citoyenne… Or, à ce jour, l'animation des instances permanentes – et surtout du Conseil de développement – occupe une part majeure du temps et de l'énergie des agents de la Mission participation citoyenne. A ce titre, une ligne de fracture se dessine entre plusieurs membres du Conseil de développement, qui souhaitent lancer toujours plus de chantiers, et le positionnement de la Mission participation citoyenne, qui

[1091] On peut noter qu'au moment de sa refondation, le Conseil s'est substitué au Comité consultatif en urbanisme et déplacements du Grand Lyon, envisagé au départ comme une instance à part.

[1092] Entretien avec le vice-président à la participation citoyenne, en 2007 : « Le SYTRAL a sur cette question-là une culture qui reste largement à construire […]. Le prochain PDU, ce sera de droit. J'ai regretté que l'ancien Conseil n'ait pas été saisi sur le PDU. Donc il y a des saisines qui s'imposent complètement ».

souhaite réaffirmer son rôle dans la mise en œuvre globale de la politique participative, sans que l'élu référent ne tranche véritablement ce débat[1093]. Dans ce contexte, la limitation du rôle du Conseil de développement, instance gargantuesque qui a tendance à grossir de manière exponentielle, structure Frankenstein qui échappe à ses créateurs[1094], paraît une stratégie nécessaire pour le remettre à sa juste place.

3) Conclusion sur le débat public

Le Conseil de développement, instrument à la croisée des chemins, pris entre des stratégies contradictoires, peine à trouver sa place au sein de l'instance communautaire et à produire un impact sur les politiques qui lui sont soumises. Cela nourrit une préoccupation croissante de ses membres et du vice président à la participation citoyenne sur la question du suivi des contributions et de l'évaluation de leurs impacts à moyen terme sur l'action publique locale. Jusqu'ici, le retour des acteurs institutionnels sur la prise en compte des travaux du Conseil prenait la forme d'un énoncé rigoureux mais formel des modifications apportées aux documents. Au-delà, le Conseil dispose d'une visibilité très faible voire nulle sur l'évolution des pistes qu'il a pu lancer[1095]. L'affirmation de cet examen prolongé apparaît aujourd'hui comme un défi majeur pour le Conseil de développement, alors qu'il avait été négligé au moment de la refondation de l'instance (2006), largement focalisée sur des enjeux de composition et de représentativité.

****

[1093] Voir Briel L., 2011, *op. cit*., p75 à 81.

[1094] A cet égard, la tentation de l'autonomisation du Conseil de développement vis-à-vis du Grand Lyon rappelle étrangement le phénomène qui avait marqué le premier Conseil de développement sous la présidence d'Alain Godard (2003-2004), créant alors un conflit entre ce dernier et l'élu délégué à la participation citoyenne.

[1095] Les membres ont récemment exprimé leur préoccupation à ce sujet dans le cadre de l'actualisation de l'alerte logement, lors d'une séance plénière… L'élu référent en a conscience, qui affirme : « le suivi / traçabilité des contributions est clairement l'enjeu des années à venir. Un retour immédiat du vice-président concerné ne suffit pas, et il faut progresser vers des retours et suivi des dossiers dans la durée. C'est une attente forte des membres ». Direction de la prospective et du dialogue public du Grand Lyon, 2011, *op. cit*., p4.

Conclusion du chapitre

La concertation tenue au sein de l'atelier renouvellement urbain du Grand Lyon a donc permis une coordination éphémère entre différents acteurs impliqués dans la politique de rénovation urbaine (Etat, collectivités, bailleurs) ou concernés par sa mise en œuvre (associations, représentants d'habitants). Parmi les revendications initiale des militants, deux ont fait consensus parmi les acteurs, aboutissant à l'élaboration de chartes relatives au relogement et à la participation citoyenne. Le Conseil de développement a ensuite fait office de relais à certaines propositions des militants. Mais globalement, l'expérience du débat d'agglomération sur les questions de logement et de rénovation urbaine met en évidence plusieurs enjeux :

- D'abord, la fragilité du débat et la faiblesse de ses impacts concrets sur l'action publique, malgré la dynamique de transfert et de résurgence des enjeux d'une scène à l'autre ;

- Ensuite, la difficulté à élargir la discussion sur les enjeux de logement et de rénovation urbaine, pour produire un véritable débat public. Le débat sur le PLH est demeuré enserré dans des instances confidentielles et spécialisées, et cela depuis les années 1980. La difficulté aujourd'hui à articuler véritablement les travaux de la Conférence d'agglomération de l'habitat et du Conseil de développement, comme le prescrit le PLH, prolonge ce phénomène.

- Enfin, le sentiment global d'une dégradation des conditions du dialogue dans l'agglomération. Plusieurs discours récents d'acteurs associatifs vont dans ce sens, critiquant le morcellement des délégations, la difficulté d'accès aux responsables, l'absence de prise sur les décisions…[1096], Le débat mené à l'atelier renouvellement urbain a pu nourrir ce constat, par la faiblesse de ses effets au regard du temps et des ressources qui y ont été consacrés. Le Conseil de développement pourrait encore l'alimenter, si les différentes versions de l'alerte sur la crise du logement ne produisent pas davantage de suites.

[1096] Ces critiques ont été avancées par plusieurs acteurs associatifs et militants dans les entretiens. Ou encore exprimées lors du colloque célébrant l'anniversaire du projet d'agglomération « Lyon 2010 », tenu au Grand Lyon.

Cette situation d'inertie dans l'élargissement et la prise en compte des démarches participatives relatives au logement contraste avec le dynamisme de la politique de l'habitat dans l'agglomération lyonnaise, porteuse d'innovations et d'efforts toujours prolongés pour tenter de répondre à la crise du logement et à la ségrégation socio spatiale : parmi les évolutions récentes, on peut noter le renforcement des objectifs de production de logement sociaux et très sociaux, à l'occasion de la mise en conformité du PLH avec la loi MOLLE ; la constitution d'un fichier unique pour les demandes de logement social dans l'agglomération, destinée à faciliter la démarche pour les demandeurs, contraints auparavant à multiplier les dossiers ; l'intégration dans le PLU intercommunal de l'outil « secteurs de mixité sociale » visant à favoriser les opérations mixtes de production de logement, associant promoteur privé et bailleur social… Dans ce paysage global, la mise en place de démarches participatives pérennes, ouvertes et porteuses d'effets apparaît comme le parent pauvre de la politique de l'habitat.

En ce qui concerne le SCOT, l'expérience du Conseil de développement donne à voir un exercice réussi de réhabilitation d'une instance participative en difficulté à travers un chantier « fleuve » relatif à la planification métropolitaine. Cependant, les atouts de cette démarche ont également constitué ses faiblesses : le Conseil de développement s'est trouvé impliqué mais en même temps marginalisé dans le processus d'élaboration d'un schéma métropolitain multi acteurs ; en même temps qu'il démontrait ses capacité d'analyse sur cet objet technique, il commençait à s'enfermer dans une posture d'expertise préjudiciable à moyen terme. Sur le chantier SCOT, la répétition d'enjeux forts (en faveur d'une conception multidimensionnelle et régulatrice du développement, d'un renforcement de la coopération métropolitaine) a permis au Conseil de décliner une ligne de discours claire, mais sans produire d'écho important dans la démarche de planification.

Le processus participatif étudié dans l'agglomération lyonnaise donne donc à voir des phénomènes d'alimentation des scènes participatives par des collectifs associatifs, de transferts d'acteurs et de prise de relais d'une arène à l'autre sur un certain nombre d'enjeux. On retrouve donc le processus d'interactions entre les arènes que l'on avait déjà souligné dans le chapitre 6. Cependant, contrairement à la situation constatée à Montréal, le processus participatif à Lyon donne moins à voir une progression dans la prise en compte des enjeux transférés d'un dispositif à l'autre, qu'une simple répétition de ces enjeux, sans prise réelle sur les choix d'action publique. Les effets des débats observés à Lyon sont moins de l'ordre du substantiel (prise en compte des enjeux soulevés par le public) que de l'ordre du procédural, les différents dispositifs suscitant des coordinations intéressantes - bien que fragiles - entre acteurs, échelles et dispositifs.

Cependant, les résultats obtenus à travers nos deux études de cas s'inscrivent à chaque fois dans le contexte particulier du territoire concerné, et doivent être appréciés à la lumière de ce contexte. A Montréal, les dispositifs de consultation publique et d'audiences publiques sont pratiqués depuis les années 1980. Ils ont généré des phénomènes d'apprentissage parmi les acteurs, aussi bien du côté des maîtres d'ouvrage que des participants. La connaissance et la pratique des règles du jeu consultatif ont entraîné des ajustements, des habitudes et des « techniques » de participation chez les acteurs[1097]. La situation est différente à Lyon, où la pratique de la participation s'inscrit bien davantage dans une logique pragmatique et exploratoire.

[1097] Dans les entretiens, les acteurs associatifs témoignent ainsi de l'adaptation de leur pratique d'intervention à l'OCPM au fur et à mesure de leur apprentissage : « Tout ça nous a amené à réfléchir à notre manière d'intervenir en consultation publique. On a décidé de ne pas soumettre que des principes, même si c'est nécessaire pour être bien compris, mais amener des propositions plus directement ciblées sur les projets à l'étude (projets de règlement). C'est un moyen d'être plus facilement pris en compte par l'Office. Sinon, on a de la difficulté à voir l'efficacité de notre action » (Responsable des politiques d'Héritage Montréal, septembre 2008). « On s'est mis à mettre des images (…). On analyse toujours les dossiers du mieux qu'on peut, puis on essaye de rendre notre analyse ou nos conclusions très claires, et ça, ça marche toujours » (Responsable du forum public des Amis de la montagne, septembre 2008). « C'est important de répéter. Répéter, répéter, répéter les mêmes messages. En commission, on fait également en sorte de concentrer les messages. Si on se prononce sur plein de points différents, ça laisse la porte ouverte à la commission ou à la Ville de choisir ce qui fait leur affaire » (Directeur du CRE Montréal, septembre 2008).

Alors qu'à Montréal les acteurs s'appuient déjà sur un certain nombre d'acquis issus de leur apprentissage, à Lyon ils apparaissent encore littéralement « pris » dans cette dynamique d'apprentissage, étant en train de construire un regard réflexif sur leur pratique et d'en tirer des enseignements. Ces différences de temporalité, de praxis et de culture participative sont essentielles à prendre en compte pour bien comprendre l'inégalité des processus lyonnais et montréalais dans leur capacité à générer des impacts sur l'action publique.

Conclusion générale de la thèse

Nous commençons cette conclusion par une récapitulation des résultats de la thèse, déclinés au fil des chapitres. Nous ne prétendons pas revenir de manière exhaustive sur l'ensemble des points que nous avons abordés au cours de cette recherche, mais nous proposons de reformuler certains résultats en indiquant les apports respectifs des phases de concertation et de débat public. Dans un deuxième temps, nous soulignons le principal apport de ce mémoire, à savoir la mise en évidence du rapport entre processus participatifs et production d'effets. Puis nous proposons une mise en perspective de nos résultats, à travers lesquels nous réinterrogeons la notion d'institutionnalisation ainsi que les défis majeurs de la participation en urbanisme aujourd'hui. Enfin, l'évocation des angles morts de notre travail nous conduit à dessiner quelques perspectives de recherche qui permettraient de prolonger cette thèse.

I. Contributions de la concertation et du débat public en matière de prise en compte des enjeux et de coordination de l'action urbaine

Notre recherche donne à voir la capacité des dispositifs participatifs à **faire émerger des enjeux nouveaux** ou faiblement pris en compte jusque là dans l'action publique, qui peuvent être considérés comme des « enjeux orphelins » appelant à être investis par les acteurs locaux. La concertation à Lyon met en évidence le besoin de consolider les règles concernant le relogement et la participation habitante dans les projets de rénovation urbaine. A Montréal, elle met l'accent sur des enjeux connus, déjà déclinés dans des politiques locales, mais qui n'ont jamais fait l'objet d'une réelle mise en œuvre : la protection des patrimoines et l'amélioration de l'accessibilité. Le débat public constitue également une scène apte à la mise en évidence d'enjeux orphelins, qu'ils soient déclinés de la scène de concertation ou émergent du fait de la pluralisation des participants entraînée par le passage de la concertation au débat public. Cette étape implique en effet une recomposition de l'offre globale d'enjeux, dont le contenu et/ou la hiérarchie sortent modifiés.

En ce qui concerne la réception et la reprise, par les autorités, des enjeux portés par le public, l'examen des différentes études de cas donne à voir deux phénomènes. D'abord, une prise en

compte directe de certains enjeux à l'étape de la concertation (ceux qui ont survécu à l'épreuve de la réduction de l'offre[1098]), dont la portée est limitée par plusieurs contraintes : controverses sur les modalités de mise en œuvre du principe de protection à Montréal ; désaccords qui ralentissent l'élaboration de la charte de participation à Lyon… L'impact de la participation se joue donc essentiellement sur **l'énonciation des enjeux**, et moins sur la recherche de solutions. Le deuxième phénomène observable, relatif à l'étape du débat public, donne à voir **un phénomène d'inertie** entre propositions formulées par les instances et prise en compte dans l'action publique. La faiblesse des impacts des travaux du Conseil de développement, ou encore du rapport de l'OCPM sur le plan de protection du Mont-Royal témoigne de cette inertie. L'expérience montréalaise, sur laquelle nous avons un peu plus de recul temporel, montre toutefois qu'à moyen terme, **la succession des consultations peut susciter des infléchissements inattendus**, non pas sur la formulation de la politique mais dans la manière de l'appliquer. Nous y reviendrons plus loin.

Les scènes participatives étudiées montrent que si les instances de concertation produisent un effet plus significatif que les instances de débat public en ce qui concerne la prise en compte des enjeux, ce n'est pas le cas en matière de **coordination**. Au-delà de coordinations d'acteurs inédites mais éphémères (atelier renouvellement, comité militant) ou d'articulations nouvelles de politiques urbaines (plan du Mont-Royal et politiques des milieux naturels et de transport), les scènes de concertation peinent à transgresser la logique de fractionnement qui imprime les champs d'action publique traités. L'étape du débat public apparaît plus à même de produire un impact procédural, par la génération de coordinations nouvelles.

Au-delà de ce récapitulatif des résultats obtenus, qui donnent à voir les apports spécifiques des scènes de concertation et de débat public, nous souhaitons surtout mettre l'emphase sur la mise à jour du rôle du processus participatif dans la production globale d'effets.

[1098] L'offre d'enjeux portée au débat par les participants fait en effet l'objet d'un traitement impliquant sa réduction : sélection des enjeux faisant consensus parmi les participants (atelier renouvellement urbain), mise en concurrence pour voir émerger un enjeu majeur (la protection du patrimoine naturel, à la Table de concertation du Mont-Royal), qualification d'un enjeu jugé prioritaire (l'importance de la protection patrimoniale soulignée par l'OCPM).

II. Le processus participatif comme notion opératoire pour saisir la construction des effets

Notre hypothèse de départ relative à l'importance de prendre en compte non pas des dispositifs mais des processus participatifs, le processus étant entendu comme l'ensemble des dispositifs relatifs à une même politique et de leurs interrelations, s'est avérée pertinente pour la compréhension et la mesure des effets dans les deux territoires. En effet, des phénomènes de transfert, de répétition et de recomposition d'enjeux se donnent à voir d'une instance à l'autre, jouant dans la capacité d'impact globale du débat. Si chaque dispositif produit des effets, plusieurs d'entre eux ne peuvent être compris que s'ils sont replacés dans leur processus d'inscription.

Dans le dossier du Mont-Royal en particulier, le rôle du processus se donne à voir en plusieurs strates. D'abord, les débats des années 1980-1990 influencent ceux des années 2000. Les ratés et les suites avortées du premier plan et du comité de concertation permettent en effet d'expliquer l'insistance relative à la question de la protection à la Table de concertation du Mont-Royal et la méfiance à l'égard de la planification collaborative bilatérale exprimée par les associations. Dans les années 2000, le passage du plan du Mont-Royal de la *concertation* à la *consultation* produit, au-delà de la recomposition du public et de l'offre d'enjeux, un transfert d'acteurs et de discours qui vont se trouver repris et valorisés par les commissaires. Puis la succession de consultations publiques sur les projets participe, par la répétition et le développement progressif des arguments, à infléchir la logique de mise en œuvre du plan.

Notre recherche montre ainsi que les effets de la participation constituent le produit « cumulé » d'une série de scènes en interaction. L'inflexion du plan du Mont-Royal d'abord, puis de son mode d'application ensuite, sont le résultat de la progression du débat – marquée par des avancées, des reculs, des remises en question – au fil de différentes scènes relatives au plan et aux projets qui lui succèdent. Notre analyse donne à voir les principales composantes du processus participatif qui agissent dans la construction de ces effets : la mobilisation répétée d'acteurs associatifs influents ; la reconnaissance de ces acteurs par les commissaires, qui se font les relais de leurs préoccupations ; la répétition, le raffinement des critiques, des argumentaires et des recommandations.

Cette mise en évidence du rôle du processus interpelle tout particulièrement le champ de l'aménagement et de l'urbanisme. En effet, nous avons montré en introduction, au fil de la revue de littérature puis à travers nos études de cas que ce champ d'intervention se décline sous la forme d'activités plurielles. Chaque politique urbaine, par exemple, comprend des séquences successives de préparation, d'élaboration, de négociation puis de mise en œuvre dont plusieurs font l'objet d'un exercice participatif. Il apparaît donc crucial, dans le champ de l'urbanisme, de prendre en compte la succession et les interrelations entre ces scènes pour pouvoir saisir – au sens à la fois d'identifier et de comprendre – les effets du débat. Cette démarche nous semble pourtant incomplètement accomplie dans la recherche en urbanisme et aménagement.

1) Des approches partielles des processus participatifs en urbanisme

Comment les auteurs ont-ils abordé le lien entre processus participatif et construction d'effet, dans le champ de l'urbanisme, de l'aménagement et des études urbaines ? Nous proposons ici un rapide retour sur la littérature, pour apporter des éléments de réponse à cette question. Comme le soulignent justement Bacqué et Sintomer, de nombreuses analyses « permettent d'appréhender les dynamiques sociales et politiques engagées autour (des) dispositifs. Généralement, elles étudient avec finesse les personnes et les groupes qui portent les innovations, les freinent ou s'y opposent, et comment l'épreuve de la durée contribue à transformer les objectifs, les participants et les procédures utilisées »[1099]. Nous allons constater, à travers la revue de plusieurs travaux, que cet examen de l' « épreuve de la durée » laisse souvent dans l'ombre l'enjeu de la construction cumulative des effets.

1.1) Points d'accroche et de décrochage entre processus de projet et processus participatif

Plusieurs démarches de recherche interrogent l'articulation entre processus de projet et processus participatif, et de ce fait les choix d'aménagement et d'urbanisme qui incluent ou au contraire échappent à la participation.

[1099] Bacqué M-H., Y. Sintomer, 2010, *op. cit.,* p8.

Dans sa thèse de doctorat sur les projets de lignes THT (très haute tension) en France et au Québec, Louis Simard adopte une approche processuelle de chacun des projets étudiés, considérés dans la totalité de leur déroulement[1100]. Il propose une présentation séquentielle des démarches de projet, caractérisées par trois grands moments successifs sous-tendus par des phénomènes récurrents : une phase de préparation des conflits potentiels, lors de laquelle se construisent des alliances et débutent des négociations entre maîtres d'ouvrage et maires concernés ; une phase d'entrée en scène des opposants à l'occasion des enquêtes ou des audiences publiques ; enfin une phase de finalisation des projets qui se caractérise par la tenue de négociations entre les maîtres d'ouvrage et les maires puis les propriétaires terriens.

Par la prise en compte de ce processus global incluant des épisodes de natures diverses, Simard peut resituer les moments de participation vis-à-vis d'exercices d'une autre nature (expertise, négociations, etc.) et mesurer leur importance relative. Il souligne ainsi que les maîtres d'ouvrage « déplacent l'essentiel de la conduite des projets en amont et en aval de la consultation publique formelle et des dispositifs délibératifs prévus par la procédure »[1101]. C'est bien la prise en compte du processus global de conduite de projet qui permet à Simard de mettre en évidence ce phénomène de redéploiement des choix cruciaux de part et d'autre des temps de participation.

La thèse de Camille Gardesse sur la concertation dans le projet de réaménagement des Halles de Paris souligne des phénomènes similaires en se penchant sur les « possibilités d'articulation entre processus de projet urbain et processus participatif »[1102]. Le projet d'urbanisme et les moments de participation qui l'accompagnent sont pris en compte dans la durée, de 2002 à 2010. Ainsi, la thèse reconstitue un processus participatif impliquant différents types d'outils : réunions publiques, ateliers, etc. Tirant un constat proche de celui de Simard, Gardesse montre que les décisions cruciales relatives au projet échappent aux démarches participatives, se jouent ailleurs dans la démarche de projet : « Les dispositifs appelés « concertation » par la Mairie de Paris n'ont pas véritablement mis en négociation la définition du projet dans ses principes majeurs »[1103].

[1100] Simard L., 2003, *Conflits d'environnement et concertation : le cas du Québec et de la France autour des lignes THT*, thèse de sociologie, Institut d'Études Politiques de Paris.
[1101] *Ibid.*
[1102] Gardesse C., 2011, *La « concertation » citoyenne dans le projet de réaménagement du quartier des Helles de Paris (2002-2010),* thèse en urbanisme, Institut d'urbanisme de Paris, Université Paris Est de Créteil.
[1103] Gardesse C., 2011, *op. cit.*

Ces recherches questionnent donc les points d'accroche et de décrochage entre processus de projet et processus participatif, soulignant l'importance des moments où des prises de décision essentielles se font *hors concertation*. Il ne s'agit donc pas de mettre en exergue la présence ou l'absence d'effets cumulés d'une étape à l'autre, mais plutôt de dessiner un champ et un hors champ de la participation rapportée à la totalité du processus de projet. D'autres recherches interrogent plus directement la relation entre un processus articulant différents moments de participation et la production d'un effet sur l'élaboration d'une politique.

1.2) Des effets aux différentes étapes du processus participatif

Le travail de François-Mathieu Poupeau sur les débats relatifs aux protections patrimoniales de la Ville de Paris[1104] considère un processus participatif constitué de plusieurs scènes, à travers lequel il interroge la prise en compte des demandes formulées par des habitants et citoyens dans la constitution de la liste de bâtiments devant faire l'objet d'une protection labellisée « PVP »[1105]. Comme les auteurs cités plus haut, Poupeau met en évidence les ruptures de ce processus à l'occasion desquelles l'administration « reprend la main ». Les conseils de quartier interviennent d'abord, appelés à se prononcer sur les éléments bâtis à prendre en compte dans la démarche PVP. Une commission entre en scène ensuite. Exclusivement composée d'experts, elle doit traiter les demandes formulées par les conseils de quartier, les sélectionner et les traduire au sein du PLU. Les critères de sélection des demandes sont ainsi totalement réappropriés par l'administration, et non soumis à délibération publique. Plusieurs moments de mobilisation suivent ce travail de la commission : par exemple des négociations directes d'associations de quartier auprès des fonctionnaires pour faire prendre en compte certains bâtiments ; ou encore la voie politique par laquelle des modifications finales sont apportées à la liste des PVP au moment de l'arrêt du PLU. Le processus se termine par une enquête publique, où de nouveaux réajustements à la liste sont demandés, et aboutissent effectivement à des modifications.

[1104] Poupeau F-M., 2009, *op. cit*.
[1105] Les « Protections Ville de Paris » constituent un nouvel outil de protection patrimoniale inscrite par la Ville dans son PLU.

Ce processus donne à voir une « influence profane » indirecte sur la constitution des PVP, qui joue essentiellement « comme un cadre cognitif contraignant, qui fait peser un certain nombre de « règles du jeu » de la gestion des demandes locales sur les experts, incitant ces derniers à relativiser l'application de leurs critères de jugement »[1106] : en effet, les facteurs de sélection évoluent au fur et à mesure de l'arrivage des propositions issues des conseils de quartier, organisées à l'échelle des arrondissements ; la prise en compte des demandes est équilibrée entre les différents arrondissements pour des raisons d'ordre politique… Le « cadre cognitif contraignant » généré par la situation de concertation agit donc et produit des effets tout au long du processus. Ainsi l'article de Poupeau interroge les rapports entre le déroulement d'un processus comprenant différents moments (participation – traitement des demandes issues de la participation) et la constitution d'une influence sur la décision finale. Mais il met davantage l'accent sur le processus hybride de filtrage et de sélection des demandes par la commission PVP, processus influencé par le cadre cognitif que produit la concertation, que sur le parcours précis de certains acteurs ou de certaines demandes au fil du processus, qui expliquerait leur impact final. On voit ainsi peu ressortir les effets de répétition et de cumul dans la production globale des effets.

Dans un article paru en 2004, portant explicitement sur le « processus participatif » constitué par le Plan de déplacements urbains (PDU)[1107], Nicolas Louvet croise deux dimensions interreliées : d'une part, les différentes phases du processus d'élaboration d'un PDU (diagnostic, projet, enquête publique). De l'autre, différentes attitudes caractéristiques des acteurs voulant faire valoir leurs intérêts : l'initiateur qui souhaite faire prendre en compte de nouveaux problèmes ; le partenaire qui souhaite apporter des réponses aux problèmes posés ; le contestataire qui s'oppose au projet. Pour Louvet, l'étape à laquelle l'autorité organisatrice des transports ouvre la démarche d'élaboration du PDU détermine l'attitude du participant et, partant, son influence sur le contenu du document : lors des phases les plus en amont (diagnostic, projet), les associations peuvent jouer un rôle d'initiateur et/ou de partenaire, influant sur la définition du problème et le choix des solutions. Lors de l'enquête publique en revanche, les associations, confrontées à un plan dont les lignes principales sont déjà déterminées, s'opposent généralement au document dans son intégralité, ce qui s'avère stérile sur le plan de la contribution au processus de planification. Ainsi, la « concertation

[1106] Poupeau F-M., 2009, *op. cit.*, p140.
[1107] Louvet N., 2004, « Le plan de déplacements urbains. Un processus participatif », *Actes de l'INRETS*, n°95, pp103-113.

productive » se limite-t-elle aux phases amont du processus[1108].

Louvet souligne les différentes figures qu'une même association peut prendre en fonction de l'étape où elle intervient : un groupe agissant en qualité d'initiateur ou de partenaire lors des phases amont peut « passer le costume du contestataire en aval de la procédure » parce qu'il ne retrouve pas l'intégralité de ses demandes dans le projet de politique[1109]. S'il examine par là des différences de postures prises par les participants au fil du processus participatif, l'auteur ne traite pas explicitement de la relation entre les dispositifs, susceptible de se traduire par des phénomènes de transferts et des répétitions d'enjeux, ou au contraire de recomposition totale comme son article semble le suggérer. Cet angle mort empêche d'interroger l'existence d'une influence éventuellement cumulative. Les différentes phases du processus et les attitudes successives du public sont pensées individuellement, sans que leur impact cumulé potentiel soit réellement questionné. Dans cette approche, le « processus » est essentiellement pensé comme une succession de phases bien distinctes, jouant chacune son rôle dans la favorisation ou la contrainte de l'influence participative.

Plusieurs recherches en urbanisme et aménagement prennent donc en compte des processus participatifs se déployant dans le temps, articulant une diversité d'outils en accompagnement d'une démarche de projet ou d'élaboration de politique. Les auteurs interrogent l'articulation de ce processus avec les choix centraux de définition du projet (Simard, Gardesse) ; ils identifient des phases successives de la conduite de projet ou du processus décisionnel, correspondant chacune à des phénomènes sociologiques spécifiques en matière de relation gouvernants / gouvernés (Simard, Louvet). Nous n'évoquons ici qu'une poignée de recherches, qui témoignent d'un souci d'élargir le regard à des processus considérés dans leur entier tout en laissant plusieurs questions en suspens. Les travaux cités ne mettent pas en lien le processus participatif et la construction d'effets, laissant de côté l'advenue éventuelle d'impacts liés à la succession des dispositifs.

[1108] Louvet N., 2004, *op. cit*., p111.
[1109] *Ibid.*

2) Processus et contexte participatifs dans la construction cumulative des effets

Ainsi, il nous semble qu'une étape de plus peut être franchie, avec l'affirmation que le processus est susceptible de générer des effets non pas seulement en tant que succession d'étapes aux logiques indépendantes, mais en tant que chaîne de dispositifs en interaction. Le processus fait système et c'est ce qui lui permet de produire des impacts spécifiques. Ce résultat plaide pour une intégration du temps long dans l'analyse de la participation, particulièrement dans les champs de l'urbanisme et de l'aménagement.

La prise en compte du temps long et du système d'instances montre les possibilités de rétroaction d'une arène sur l'autre. Ainsi, le processus ne produit pas que du cumul, de la capitalisation d'apports, mais aussi des phénomènes de réduction, de pertes en ligne comme nous l'avons exposé au fil de nos études de cas. Il faut donc se garder d'aborder les processus participatifs de manière trop séquentielle, linéaire, et plutôt considérer qu'ils se composent d'influences et de rétroactions successives.

Notre recherche montre que la capacité du processus à produire des effets « cumulatifs » dépend largement du contexte dans lequel il s'inscrit. C'est en cela qu'on peut s'interroger sur les notions de processus, de contexte et de « milieu » participatif.

3) Du contexte au « milieu participatif » ?

L'examen des démarches participatives étudiées à Lyon et à Montréal invite à croiser deux dimensions retenues dès le départ dans notre cadre d'analyse, à savoir le processus et le contexte participatifs. Le contexte montréalais s'avère plus favorable à la production d'effets, pour plusieurs raisons que nous avons déjà évoquées : l'existence d'une culture et d'une pratique de la participation plus anciennes et plus ancrées chez les acteurs ; les apports de l'apprentissage que l'expérience a permis de générer, etc. Il apparaît également que la stabilité de la scène de débat que constitue l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) génère à long terme une bonne interconnaissance entre les acteurs. Les commissaires situent les protagonistes, leurs argumentaires, leur position. De leur côté, les participants connaissent le dispositif, savent comment l'utiliser. Ainsi, Montréal a vu au fil du temps la constitution de

ce qui apparaît comme un « milieu participatif » avec ses figures et ses exercices récurrents, qui nourrit le processus et favorise sa capacité productive.
A Lyon, la situation est très différente : la construction exploratoire de méthodes de débat, la difficulté à capitaliser les expériences antérieures, le faible apprentissage qui en résulte composent *a contrario* un contexte instable pour le débat. On ne sait pas ce qu'est un « Conseil de développement » ou un « Atelier renouvellement urbain » : l'absence de référence stable et reconnue en matière participative fragilise soit l'existence de ces instances, soit leur bonne utilisation par des acteurs qui apparaissent parfois mal à l'aise face à ce type d'exercice non balisé. Dans ce contexte, les processus se construisent encore cahin-caha. Conscients de ces enjeux, les services du Grand Lyon travaillent depuis plusieurs années à construire des éléments de ce qui pourra constituer, à terme, un « milieu participatif » dans l'agglomération : la constitution d'un fichier des associations locales, l'engagement d'une capitalisation des expériences passées, la production d'un discours sur l'histoire de la société locale (régulièrement présentée comme humaniste et dialoguante), la constitution de documents de méthodologie sur la conduite de la concertation… Ces différents chantiers peuvent être interprétés comme des efforts de construction d'un « milieu participatif » aux références partagées.

Mais les efforts investis dans ce travail, particulièrement chronophages, apparaissent encore contre productifs : le temps et les ressources engagés pour stabiliser la règle du jeu, légitimer les dispositifs, savoir quoi faire de la participation occupent une place considérable. Dans le cas du Conseil de développement, on voit que la recherche de légitimité et le poids des experts dans ce processus de légitimation, qui apparaît plus technocratique que démocratique, limitent la portée du débat alors même qu'ils mobilisent toutes les énergies.

D'autre part, la configuration du système institutionnel local paraît plus ou moins apte à ménager une place aux processus participatifs et à leurs apports potentiels. L'agglomération lyonnaise se caractérise par la pluralité et la richesse de son tissu professionnel, déployé dans une série d'institutions et de dispositifs de coordination. Les scènes de dialogue, de formulation d'enjeux, d'innovation et de coordination sont nombreuses, se déclinant sous la forme de conférences, syndicats, démarches de planification interterritoriales… Ainsi, « l'espace » de discussion et de réflexion collective paraît quasiment saturé, laissant peu de place à des apports nouveaux. A Montréal en revanche, les dispositifs de coordination sont plus rares ou peu efficients. A cet égard, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) créée en 2000, chargée d'une mission d'articulation entre aménagement et développement,

peine à mettre en cohérence ses différents domaines d'intervention et à s'imposer comme un espace de dialogue et de coordination des territoires, malgré le fait qu'elle soit dotée de moyens non négligeables. A l'échelle de l'île de Montréal « règne aussi une certaine confusion quant aux processus et stratégies d'aménagement de l'espace », sans qu'une démarche de planification ou qu'une structure parvienne véritablement à coordonner les actions[1110]. Le système administratif local apparaît en outre plus traditionnel et routinier qu'à Lyon, la dynamique d'innovation provenant davantage du secteur privé, notamment d'un secteur communautaire particulièrement riche. Ce contexte global favorise la contribution de la participation à la formulation d'enjeux nouveaux et à la coordination des acteurs, ainsi que la constitution d'un « milieu participatif » générant des effets sur l'action publique locale.

III. Mise en perspective des résultats

Nous proposons dans cette partie de mettre en perspective les résultats que nous avons obtenus, en réinterrogeant la notion d'institutionnalisation de la participation ainsi que les défis majeurs de la participation en urbanisme aujourd'hui.

1) Des processus participatifs révélateurs d'une dynamique d'institutionnalisation au concret

La conclusion du chapitre 4 nous a permis de proposer une lecture de l'institutionnalisation de la participation dans les deux territoires étudiés, à la lumière de l'évolution des pratiques et des dispositifs mis en place depuis les années 1970-1980. Nous constations que cette institutionnalisation était en cours, mais apparaissait encore inachevée, rejoignant en cela le constat émis par d'autres relativement à l'avènement de la démocratie participative[1111]. Maintenant que nous avons analysé le déploiement de processus participatifs précis dans les deux territoires, nous souhaitons revenir sur la notion d'institutionnalisation. Nous proposons de l'aborder d'une manière différente du chapitre 4, où nous questionnions la pérennité et la capacité d'objectivation des pratiques à travers la notion de « participation » ; ainsi que les ressorts des dynamiques participatives dans les territoires étudiés (présence ou non d'un

[1110] Douay N., P. Lewis, M-O. Trépanier, 2010, « Le modèle québécois d'aménagement du territoire à l'heure des bilans », in Augustin J-P. (dir.), *Villes québécoises et renouvellement urbain depuis la Révolution tranquille*, Pessac, Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, p236-237.
[1111] Bacqué M-H., Y. Sintomer, 2010, *op. cit*.

modèle structurant, d'une demande forte de participation, modalité d'articulation entre prescriptions légales et inventions locales).

A la lumière de nos études de cas, l'institutionnalisation de la participation apparaît travaillée par des processus participatifs longs et complexes, qui se construisent progressivement au sein des territoires. Articulés autour d'objets pivots, déclinés sous forme d'instruments, animés par différentes stratégies, ces processus dessinent un travail d'institutionnalisation pragmatique et quotidien dont on voit qu'il suscite perpétuellement de nouvelles questions, quel que soit son stade d'avancement : comment à la fois protéger et dépasser les « règles de l'art » du modèle bapien à Montréal ? Comment stabiliser et faire partager des pratiques de participation à Lyon ? L'institutionnalisation de la participation apparaît dès lors comme un mouvement perpétuel et inachevable, impossible à évaluer une fois pour toutes à partir de critères d'appréciation fixes. Mais peut-être ce constat est-il lié au fait que nous étudions des dispositifs métropolitains, sis à une échelle d'action publique qui n'est elle-même pas totalement stabilisée.

2) De la formulation des enjeux aux choix de mise en œuvre : les défis multiples des processus participatifs

Notre approche par les processus a montré que la question de la coordination de l'action urbaine ne se jouait pas simplement à un instant T, à travers une photographie des nouveaux liens tissés entre acteurs, dispositifs et échelles, mais qu'elle se jouait également sur le temps long, et devait donc être appréhendée dans sa double dimension spatiale (coordinations tissées au sein de l' « espace » institutionnel local) et temporelle (coordinations construites au fil des débats). De la même manière, notre approche a montré que la prise en compte des enjeux formulés par le public ne se résumait pas à la mesure de son intégration directe dans le texte de la politique débattue, mais pouvait s'apprécier à plus long terme en considérant la dynamique d'application de cette politique.

En outre, notre recherche a permis de mettre en exergue un élément important, qui renvoie à l'articulation entre processus participatif et processus urbanistique. Nous avons vu que la participation apportait essentiellement une contribution en termes de *problem setting* (énonciation du problème), très en amont de l'élaboration des politiques, et moins en termes

de *problem solving* (formulation des solutions), qui intervient plus en aval. Les choix relatifs aux modalités concrètes de déclinaison des principes retenus apparaissent sujets à des controverses nouvelles (Table du Mont-Royal) et à des désaccords compliquant leur définition (atelier renouvellement urbain). La contribution de la participation à l'étape de l'énonciation du problème n'est-elle pas factice si la controverse sur les conditions de mise en œuvre révèle une interprétation toute différente des objectifs soi disant partagés ?

Cette tension apparaît toutefois comme un moteur favorable à l'expansion du processus participatif. Les arènes de débat public s'imposent progressivement comme des lieux de discussion sur la mise en œuvre des politiques urbaines : OCPM saisi de l'examen des projets relatifs au Mont-Royal, Conseil de développement impliqué dans le suivi et les questions de mise en œuvre du SCOT, également saisi du prolongement du débat sur le renouvellement urbain en lien avec les projets… Les tensions suscitées par l'étape de la concertation alimentent des formes de prolongement des débats à l'étape du débat public. Ainsi, le niveau de la mise en œuvre des politiques urbaines apparaît comme un enjeu essentiel pour la participation, un moment qui cristallise les attentes et révèle les divergences de points de vue. Cela montre que le défi est peut-être moins de remonter toujours plus en amont les exercices de débat, comme nombre d'acteurs et d'observateurs le soulignent, que de le renforcer à l'étape clé de la définition des modalités de mise en œuvre et de la mise en œuvre effective des politiques.

IV. Perspectives

Notre travail a donc généré plusieurs apports : l'analyse systématique de deux processus participatifs à l'échelle internationale, démarche rarement poursuivie dans la recherche actuelle, apporte une meilleure connaissance des débats qui se tiennent en urbanisme à l'échelle métropolitaine, peu renseignés jusqu'ici. Elle s'appuie sur une prise en compte réelle des contextes d'inscription de ces processus et de leurs implications, et met en évidence le rôle que peut avoir le processus participatif dans la construction d'effets sur les politiques urbaines.

Toutefois, certains angles morts de notre recherche mériteraient d'être approfondis ultérieurement : d'abord, la prise en compte d'arènes non participatives (clubs de réflexion,

coordinations militantes, etc.) et leurs interconnexions avec le processus participatif. Si nous avons abordé ces liens à plusieurs reprises au fil des chapitres, ils mériteraient un examen plus systématique, permettant d'approfondir la compréhension de la dynamique d'alimentation réciproque entre des scènes de natures différentes. Un autre angle mort mériterait d'être examiné : il s'agit de la démarche d'argumentation construite par les acteurs au fur et à mesure de leur participation aux démarches de concertation. Envisagés uniquement sous l'angle de la représentation des problèmes qu'ils révèlent et de la formulation d'une offre d'enjeux, leurs discours ne sont pas abordés sous l'angle de la construction d'une argumentation et de son évolution, adopté par la sociologie pragmatique. Nous ne traitons cette question que dans l'examen des projets successifs autour du Mont-Royal, et il nous semblerait pertinent de l'étendre à l'ensemble des dispositifs étudiés. Enfin, les processus participatifs étant récents, il apparaîtrait judicieux de poursuivre leur observation et leur recomposition sous des formes nouvelles, afin de mettre à l'épreuve, ultérieurement, les résultats obtenus ici.

Bibliographie

Ouvrages, articles et rapports de recherche

A

Alain M., 2008, *Gouvernance infra municipale et gestion du social : analyse multi échelons de la construction politique des arrondissements montréalais*, thèse de doctorat en sciences politiques, Montréal, INRS.

Alain M., M-O. Trépanier, 2008, « Planification territoriale, pratiques démocratiques et arrondissements dans la nouvelle Ville de Montréal », in in Gauthier M., M. Gariépy, M-O. Trépanier (dir.), 2008, *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

Amzert M. (dir.), 2000, *Du cadre de vie à l'espace public. Les paradoxes des jeux de l'échange entre associations d'habitants et élus locaux. CIL / UCIL dans l'agglomération lyonnaise*, Paris, Ministère de l'équipement, des transports et du logement, 338p.

Amzert M., 2001a, « Les Comités d'intérêts locaux de l'agglomération lyonnaise, grandeur et incertitudes d'une forme associative », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°89.

Amzert M., 2001b, « La participation et ses territoires : métamorphoses et métaphores du développement », *Géocarrefour*, volume 76, 3/2001.

Amzert M., F. Chignier-Riboulon, 2003, « Coproduction de l'urbain ou réification des figures de la concertation ? Le Plan de déplacements urbains et le tramway de l'agglomération lyonnaise (1995-2001) », *Espaces et sociétés*, n°112, pp.101-118.

Angers P, Dion L, 1971, *Participation et planification régionale : l'expérience du Bureau de l'Aménagement de l'Est du Québec (1963-1966),* rapport de recherche, Québec, Université Laval.

Angleraud B., Pelissier C., 2003, *Les dynasties lyonnaises, des Morin-Pons aux Mérieux, du XIXe siècle à nos jours*, Éditions Perrin.

Anhstrom, A., 1997, « Les métropoles en tant que lieux de rencontre de cultures contrastées », in Claval P. et al. (dir.), *Métropolisation et politique*, Paris, L'Harmattan.

Arnstein S., 1969, « A Ladder of Citizen Participation », *The Journal of The American Institute of Planners*, 35.

Ascher F., 1995, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Editions Odile Jacob.

Ascher F., 1996, « De l'intérêt général substantiel à l'intérêt général procédural », in Genestier P. (dir.), *Vers un nouvel urbanisme, faire la ville comment ? Pour qui ?,* Paris, Éditions La Découverte, 275 p.

Augustin J-P., 1979, « Les actions communautaires dans les quartiers populaires de Montréal : 1963-1977 », *Etudes canadiennes.*

Authier J-Y., Y. Grafmeyer, I. Mallon, M. Vogel, 2010, *Sociologie de Lyon*, Paris, Éditions la Découverte.

B

Baraize F., Négrier E. (dir.), 2001, *L'invention politique de l'agglomération*.

Bacqué M-H., Rey H., Sintomer Y. 2005, « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », in Baqué M-H., Rey H., Sintomer Y. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, Éditions La Découverte

Bacqué M-H., C. Carriou, 2011, « Participation et politiques du logement en France. Un débat qui traverse le XXe siècle », in Bacqué M-H., Y. Sintomer (dir.), *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, Éditions la Découverte.

Bacqué M-H., 2005, « Action collective, institutionnalisation et contre pouvoir : action associative et communautaire à Paris et à Montréal », *Espaces et sociétés*, 123, n°4.

Bacqué M-H., 2009, « Gouvernance et urbanisme de participation », in Biau V., G. Tapie (dir.), *La fabrication de la ville, métiers et organisations*, Éditions Parenthèses.

Bacqué M-H., Y. Sintomer (dir.), 2010, *La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusions*, Adels / Yves Michel.

Bacqué M-H., M. Gauthier, 2011, « Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis « A ladder of citizen participation » de S. R. Arnstein », *Participations*, n°1, 2011/1.

Baguenard J., Becet J-M., 1995, *La démocratie locale*, Que sais-je ?, Paris, PUF.

Barouch G., 1989, *La décision en miettes : systèmes de pensée et d'action à l'œuvre dans la gestion des milieux naturels*, Paris, L'Harmattan.

Bardet F., B. Jouve, 1999, « Entreprise politique et territoire à Lyon », *Sociologie du travail*, n°41, pp.41-61.

Barthez J-C., N. Bérut, 2008, « Implication de la société civile dans la politique de l'habitat », *La tribune Fonda*, n°90, pp.5-26.

Bassand M., « Lisibilité et identité », in Bassand M., *Métropolisation et inégalités sociales*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.

Bayard F., 2007, « Des foires aux brocarts », in Pelletier A. et al. (dir.), *Histoire de Lyon des origines à nos jours*, Lyon, Editions lyonnaises d'art et d'histoire.

Béal V., Gauhier M., Pinson G., *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Saint-Étienne, Presses de l'Université de Saint-Étienne, Collection Dynamiques Métropolitaines.

Béhar D., 2000, « Les nouveaux territoires de l'action publique », in Pagès, D., Pélissier, N., *Territoires sous influence*, L'Harmattan, Paris.

Belley S., Divay G., « Le management de la complexité urbaine : la coordination entre coopération et compétition », in *Télescope*, *Revue d'analyse comparée en administration publique*, volume 13, dossier La Gouvernance et le management des villes.

Belmessous F., F. Malbosc, 2001, « De la politique de la ville au renouvellement urbain. D'un changement de mot à un changement de regard ? », *Cahiers du CRDSU*, n°31-32.

Belmessous F. (dir.), 2008, *La fabrique d'un territoire communautaire : des lieux, des projets, des représentations et des politiques*, Lyon, Plate forme d'observation des projets et stratégies urbaines.

Ben Mabrouk T., 1998, « L'ambition métropolitaine lyonnaise, de l'ancien projet d'agglomération de l'Etat aux conceptions managériales du développement local », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°80-81, p 129-135.

Ben Mabrouk T., B. Jouve, 1999, « La difficile émergence de la Région Urbaine de Lyon », in Lefèvre, C., Jouve B. (dir.), *Villes, métropoles : les nouveaux territoires du politique,* Paris, Economica, pp.103-131.

Ben Mabrouk T., 2007, « Quand la métropole se fait territoire politique: l'instauration paradoxale d'un changement d'échelle, entre professionnalisation politique et quête de reconnaissance démocratique », in Faure A. et al. (dir.), *Action publique et changements d'échelles: Les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, pp.105-120.

Benoît B., 2004, « Un radicalisme modéré et pragmatique : Édouard Herriot et Justin Godart », in Royon C. (coord.), *Lyon l'humaniste. Depuis toujours, ville de foi et de révoltes*, Paris, Éditions Autrement.

Berland-Berthon A., 2009, *La démolition des immeubles de logements sociaux. Histoire d'une non politique publique*, Lyon, Éditions du Certu.

Bernard J-P., Blancherie J-M., Lecompte P., 1972, « Les groupes d'action municipale dans le système politique local. Grenoble, Valence, Chambéry », *Revue française de science politique*, volume 22, n°2.

Bertheleu H., Neveu C., 2005, « De petits lieux du politique : individus et collectifs dans des instances de débat public à Tours », *Espaces et Sociétés,* 123, n°4.

Berthet J-M., 2002, « Une véritable politique du logement à l'échelle d'agglomération reste à construire », Grand Lyon, *Les cahiers Millénaire 3*, n°28.

Berthet J-M., 2007, *Mémoire du renouvellement urbain ou renouvellement des mémoires urbaines ? L'exemple de la cité Olivier de Serres à Villeurbanne et du quartier de Parilly à Bron*, Rapport de recherche, Ministère de l'équipement.

Bétin Ch., 2001, « La construction de l'espace public. Le cas de Lyon », *Géocarrefour*, vol. 76, n°1, pp.47-54.

Bherer L., 2003, *Une lecture institutionnaliste du phénomène participatif. La politique consultative de la Ville de Québec*, Thèse de doctorat, Université Montesquieu Bordeaux IV.

Bherer L., 2006, « La démocratie participative et la qualification citoyenne. A la frontière de la société civile et de l'Etat », *Nouvelles pratiques sociales*, vol 18, n°2.

Bherer L., 2008, « Legitimacy and Local Democracy : a multiscalar view of the participatory movement in France and Canada », Communication au Congrès de l'Urban Affairs Association, Chicago.

Bherer L., Tomas M., 2009, « Les échelles de la démocratie participative : rivalités politiques et complexité municipale à Montréal et Barcelone », papier présenté au congrès de l'AFSP, Grenoble, *La démocratie locale en débats.*

Bherer L., 2010, « Successful and unsuccessful participatory arrangements : why is there a participatory movement at the local level ? », Journal of urban affairs, vol. 32, no3, pp.287-303.

Biarez S., P. Kukawka, 1986, *Crise et politiques locales, les cas de Lyon et Saint-Étienne*, CERAT, Grenoble.

Biau V., G. Tapie (dir.), 2009, *La fabrication de la ville, métiers et organisations*, Éditions Parenthèses.

Blanc M., 1999, « Participation des habitants et politique de la ville », in CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, pp.177-196.

Blardone G., 2011, « Pour une ″Société du Plein Développement de l'Homme″ chez François Perroux », in d'Hombres E., H. Savall, E. Gabellieri (coord.), 2011, *Humanisme et travail chez François Perroux*, Éditions Economica.

Blatrix C., 1996, « Vers une démocratie participative? Le cas de l'enquête publique », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, Presses universitaires de France.

Blatrix C., 1999, « Le maire, le commissaire enquêteur et leur 'public'. La pratique politique de l'enquête publique », in CURAP, La démocratie locale, représentation, participation et espace public, Paris, PUF, pp.161-176.

Blatrix C., 2000, *La « démocratie participative », de mai 68 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes,* thèse de doctorat en science politique, sous la direction de Daniel Gaxie, Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne.

Blatrix C., Deroubaix J-F., 2001, « Paix et guerre entre les projets – Les définitions de l'axe Rhin-Rhône dans les projets de canal et de TGV », in Blatrix et al., *Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Ménager le territoire : mémoire des acteurs et interaction des projets*, Rapport INRETS n°241.

Blatrix C., 2002, « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*. Vol. 15, N°57. Premier trimestre. pp.79-102.

Blondiaux L., 2001, « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », *Mouvements*, n°18.

Blondiaux L., 2005, « L'idée de démocratie participative: enjeux, impensés et questions récurrentes », in Bacqué M-H., Rey H., Sintomer Y., *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, Editions la Découverte.

Blondiaux L., 2008a, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Editions du Seuil.

Blondiaux L., 2008b, « Le profane comme concept et comme fiction politique », in Fromenti et Wojcik (dir.), *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, Paris, L'Harmattan.

Blondiaux L., J-M. Fourniau, 2011, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, n°1, 2011/1.

Blondiaux L., Y. Sintomer, 2002, « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 15, n°57.

Boino P., 2002, *Les associations : dispositif organisationnel de la métropolisation*, http: / / www.millenaire3.com / contenus / textes / boino.pdf.

Boino P., 2007, « Lyon : le territoire comme facteur de métropolisation », in Motte A. (coord.), *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains,* Éditions Economica.

Boino P., 2009a, « La nouvelle donne métropolitaine », in Boino P. (dir.), *Lyon. La production de la ville*, Paris, Editions Parenthèses.

Boino P., 2009b, « La gestion territoriale comme entreprise politique », in Boino P. (dir.), *Lyon. La production de la ville*, Paris, Éditions Parenthèses.

Boino P., 2009c, « Introduction. Produire la ville : un problème public, une problématique scientifique », in Boino P. (dir.), *La production de la ville*, Éditions Parenthèses.

Bonneville M., 1979, *Villeurbanne. Naissance et métamorphose d'une banlieue ouvrière*, Lyon, Presses universitaires de Lyon.

Bonneville M., 1997, *Lyon : métropole régionale ou euro – cité ?,* Éditions Economica.

Bonnin-Oliveira S., 2009, « La planification de l'aire urbaine toulousaine : des conflits d'échelle aux prémices d'une nouvelle représentation du territoire ? », communication au colloque *Gouvernement et gouvernance des espaces urbains*, Université de Rouen.

Boudreau J-A., P. Hamel, B. Jouve, R. Keil, 2007,., « Construire les espaces politiques métropolitains. Etude comparative des stratégies de Toronto et de Montréal », in Collin J-P., Robertson M. (dir.), 2007, *Gouverner les métropoles, enjeux et portraits des expériences sur quatre continents*, Presses Universitaires de Laval.

Boureille B., N. Commerçon, 1998, « La Région Urbaine de Lyon: une nouvelle instance de gouvernance territoriale? », *Revue de géographie de Lyon*, volume 73, 2/98.

Bourgeois C., 2001, « Les associations face aux nouvelles politiques du logement : entre instrumentalisation et innovation sociale », *Annales de la recherche urbaine*, n°89.

Bourque D. et al., 2007, « L'organisation communautaire au Québec. Mise en perspective des principales approches stratégiques d'intervention », in Bourque D. et al. (dir.), *L'organisation communautaire – fondements, approches et champs de pratique*, Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.

Brenner N., 2004, *New States Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, Oxford, 351p.

Briel L., 2011, *Un Conseil de développement sous contraintes institutionnelles. Le cas du Grand Lyon*, Mémoire de Master 2, Institut d'études politiques de Grenoble, Université Pierre Mendès France, 102p.

Brouant J-Ph. et al., 2006, *Intercommunalité et habitat : les communautés au milieu du gué ?,* Paris, Les Cahiers du GRIDAUH.

Brunanchon S., 1997, *La consultation publique comme processus de marketing gouvernemental illustré par le cas de l'administration Doré*, thèse de doctorat en science politique, Université de Montréal.

Brunerie M-L., 2007, *La problématique du « mal logement » : entre accord consensuel et pratiques divergentes*, mémoire de fin d'études, ENTPE.

Bue N., Desage F., Matejko L., 2004, « L'intercommunalité sans le citoyen. Les dimensions structures d'une moins-value démocratique », in Le Saout R., Madoré F. (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

Busquet G., 2008, « Le rôle et le statut de la ville dans la pensée politique de gauche depuis les années

1960 en France : entre espace enjeu et espace instrument », communication au colloque CRAPE/UMR ESO, *Espaces de vie, espaces enjeux : entre investissements ordinaires et mobilisations politiques*.

C

Caillosse J., 1999, « Eléments pour un bilan juridique de la démocratie locale en France », in Blondiaux L. (dir.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF ; Wachter S., 1995, *La ville contre l'Etat ?,* Éditions GIP Reclus.

Callon M., Lascoumes P., Barthes Y., 2001, *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*.

Campagnac E. (dir.), 1992, *Les grands groupes de la construction : de nouveaux acteurs urbains ?*, Paris, Editions l'Harmattan.

Carrel M., 2004, *Faire participer les habitants ? La politique de la ville à l'épreuve du public,* Doctorat de sociologie de l'université Paris V.

Castells M., 1972, *La question urbaine*, Paris, Éditions François Maspéro.

Castells M., 1975, *Luttes urbaines et pouvoir politique*, Paris, Éditions François Maspero.

Castells M., 1983, *The City and the Grassroots. A Cross Cultural Theory of urban Social Movements,* Londres, Edward Arnold.

Chabanel B., 2003, *Prospective et développement. Le Grand Lyon face à son Millénaire 3*, Mémoire de DEA, Institut d'urbanisme de Lyon, Université Lyon 2.

Charbonneau J., A. Germain, 2002, « Les banlieues de l'immigration », *Recherches sociographiques*, vol. XLIII, n°2.

Charlier B., 1999, *La défense de l'environnement : entre espace et territoire. Géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974*, thèse de géographie et d'aménagement, Université de Pau et des Pays de l'Adour.

Chateauraynaud F., 2007, « La contrainte argumentative. Les formes de l'argumentation entre cadres délibératifs et puissances d'expression politiques », *Revue européenne des sciences sociales*, n°XLV-136.

Chatelan O., 2009, *Les catholiques et la croissance urbaine dans l'agglomération lyonnaise pendant les Trente Glorieuses (1945-1975),* thèse de doctorat d'histoire, Université Lyon 2.

Chavrier G., 2007, « La démocratie participative dans le débat sur la décentralisation », in Robbe F. (dir.), *La démocratie participative*, Paris, Editions L'Harmattan.

Cherki E., Mehl D., 1976, « Quelles luttes ? Quels acteurs ? Quels résultats ? », *Autrement*, 6/76.

Chevallier J., 2002, « La crise de la démocratie : mythe ou réalité ? », in *Mélanges Jeanneau*, Dalloz.

Choay, F., 1965, *L'urbanisme, utopies et réalités. Une anthologie*, Éditions du Seuil, Paris.

Claude V., 2006, *Faire la ville. Les métiers de l'urbanisme au XXe siècle*, Marseille, Éditions Parenthèses.

Chignier-Riboulon F., 2001, « Les conseils de quartier, entre progrès de la démocratie participative et nouvelle territorialisation de l'action politique », *Géocarrefour*, volume 76, 3/2001.

Cloutier G., 2009, *Les représentations du quartier en évolution: le programme de revitalisation urbaine intégrée dans Sainte-Marie à Montréal*, thèse de doctorat, INRS/UQAM.

Collin J-P., Séguin A-M., 2000, *Une agglomération en changement : premiers éléments d'un bilan d'ensemble*, Montréal, INRS - Urbanisation, Observatoire métropolitain de la région de Montréal.

Combe L., 2010, « Approche symbolique ou gestionnaire ? L'effet du débat sur les choix de planification. Le cas de la table de concertation du Mont-Royal », *L'espace politique*, n°10 (1).

Combe L., Scherrer F., 2011, « Le développement urbain durable saisi par les sciences sociales : le débat public d'agglomération face à l'enjeu interscalaire du développement urbain durable », in Béal V., Gauhier M., Pinson G., *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Saint-Étienne, Presses de l'Université de Saint-Étienne, Collection Dynamiques Métropolitaines.

Comby J., 1977, *De l'évangile au confluent. Dix-huit siècles de christianisme à Lyon*, Éditions du Chalet, Lyon.

Comte P., J-F. Davignon, 1989, « La participation des administrés aux choix d'aménagement. Enseignements d'une enquête réalisée dans la région lyonnaise », *Annuaire des collectivités locales*, vol. 9, n°9, pp.33-45.

Consolino D., 1977, *Aménagement urbain et contrôle social: le cas du Programme d'Amélioration de Quartier Terrasse Ontario (Montréal)*

Cordier M., J-M. Meunier, « L'émergence du pouvoir d'agglomération dans le champ de l'habitat », in Bourdin A., R. Prost (dir.), 2009, *Projets et stratégies urbaines. Regards comparatifs*, Éditions Parenthèses.

Costes L., 2010, « Le Droit à la ville d'Henri Lefebvre : quel héritage politique et scientifique? », *Espaces et sociétés*, n°140/141.

Côté Ch., Harnois Y., 1978, *L'animation au Québec : sources, apports et limites*, Montréal, Éditions coopératives Albert Saint-Martin.

Courcier S., 2005, « Vers une définition du projet urbain, la planification du réaménagement du Vieux-Port de Montréal », *Canadian Journal of Urban Research*, vol. 14, 1.

Coutard O., *Le bricolage organisationnel*, Paris, Éditions Elsevier.

Crozier M., S. Huntington, J. Watanuki, 1975, *The Crisis of Democracy*, New York University Press.

D

Dahl R., 1961, *Qui gouverne ?,* traduction française Armand Colin, 1971.

Davallon J., 1991, « Produire les hauts lieux du patrimoine », in Micoud A. (coord.), *Des Hauts – Lieux. La construction sociale de l'exemplarité*, Editions du CNRS, pp.85-102.

Davidoff P., 1965, « Advocacy and Pluralism in Planning », *American Institute of Planning Journal*, november.

Davis M., 1997 (édition originale : 1990), *City of Quartz*, Paris, Éditions la Découverte.

Debarbieux B., 1998, «The Mountain in the city. Social uses and transformations of a natural landform in urban space », *Ecumene*, vol. 5, number 4, pp.399-431.

Deboulet A., 2006, « Le résident vulnérable. Questions autour de la démolition », *Mouvements*, n°47-48, Paris, La Découverte.

De Certeau, M., L. Giard, P. Mayol. 1980, *L'invention du quotidien*, Paris, UGE.

Décarie J., 2002, « Le réseau vert: système sympathique de la ville post-industrielle », in Sénécal, G. et al. (dir.), *Grands projets urbains et requalification*, Québec, Presses de l'université du Québec; Paris, Publications de la Sorbonne, pp.201-213.

Delfante Ch., A. Dally Martin, 1994, *Cent ans d'urbanisme à Lyon*, Éditions LUGD.

Deloye Y., « Préface », in Neveu C. (dir.), 2007, *Cultures et pratiques participatives. Perspectives comparatives*, Paris, Editions l'Harmattan.

Demaye P., 1999, « La recherche de la démocratie intercommunale », in Blondiaux L. (dir.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF.

Desjardins X., 2007, *Gouverner la ville diffuse. La planification territoriale à l'épreuve*, Thèse de doctorat de géographie, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne.

Dionne H., 1985, *Animation sociale, participation populaire et développement régional: le cas du BAEQ (1963-1966),* thèse de doctorat, Québec, Université Laval.

Djiar S., 1998, *Aménagement et dynamique urbaine. Étude du projet d'aménagement McGill College (1984) en rapport avec le mouvement City Beautiful*, Thèse de doctorat en aménagement, Faculté de l'aménagement de l'Université de Montréal.

Dogan M., 2003, « Méfiance et corruption : discrédit des élites politiques », *Revue internationale de politique comparée*, n°3.

Domenach J., « L'intercommunalité : nouvelle chance pour la citoyenneté locale ou relance notabiliaire ? », in Caillosse J. (dir.), *Intercommunalités. Invariance et mutation du modèle communal français*, Presses universitaires de Rennes.

Donzelot J., 2004, « La ville à trois vitesses : relégation périurbanisation », *Esprit*, n°303, Paris, Éditions du Seuil.

Donzelot J., R. Epstein, 2006, « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, n°326, pp5-34

Dormois R., 2006, « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », *Revue française de science politique*, 2006/5, volume 56.

Douay N., 2007, *La planification urbaine à l'épreuve de la métropolisation : enjeux, acteurs et stratégies à Marseille et à Montréal*, thèse pour le doctorat en aménagement et urbanisme, Université de Montréal, Université Paul Cézanne.

Douay N., 2008, « La planification métropolitaine montréalaise à l'épreuve du tournant collaboratif », in Gauthier M.,Gariépy M. et Trépanier M-O. (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

Douay N., P. Lewis, M-O. Trépanier, 2010, « Le modèle québécois d'aménagement du territoire à l'heure des bilans », in Augustin J-P. (dir.), *Villes québécoises et renouvellement urbain depuis la Révolution tranquille*, Pessac, Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, pp.225-242.

Drouin M., 2005, *Le combat du patrimoine à Montréal (1973 – 2003),* Presses de l'université du Québec, Sainte-Foy.

Dubois J., 2009, *Les politiques publiques territoriales. La gouvernance multi niveaux face aux défis de l'aménagement*. Presses universitaires de Rennes.

Duguay C. in Hamel J., Dion L., Sève M. (dir.), 1980, *Les cultures politiques au Québec*, Québec, Université de Laval, Laboratoire d'études politiques et administratives.

Dumons B., 2004, « Lyon charitable et prévoyant », in Royon C. (coord.), *Lyon l'humaniste. Depuis toujours, ville de foi et de révoltes*, Paris, Éditions Autrement.

Dumons B., G. Pollet, 2004, « La solidarité par la coopération et la mutualité », in Royon C. (coord.), *Lyon l'humaniste. Depuis toujours, ville de foi et de révoltes*, Paris, Éditions Autrement.

Duran P., J.-C. Thoenig, 1996, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, volume 46, n°4.

Durand, J-D. et al., 1992, *Cent ans de catholicisme social à Lyon et en Rhône-Alpes. La postérité de Rerum Novarum*, Paris, Éditions Ouvrières.

Durand, Weil, 1997, « Gérer l'agglomération », in Dubois-Taine, Chalas (dir.), *La ville émergente*.

Durkheim E., 1997 (1ère édition : 1894), *Les règles de la méthode sociologique*, PUF, Quadrige.

E

Engels X. et al. (dir.), 2006, *De l'intérêt général à l'utilité sociale. La reconfiguration de l'action publique entre État, associations et participation citoyenne*.

Epstein R., 2008, *Gouverner à distance. La rénovation urbaine, démolition – reconstruction de l'appareil d'Etat*, thèse de doctorat en sociologie, École normale supérieure de Cachan.

Estèbe Ph., P. Le Galès, 2003, « La métropole parisienne : à la recherche du pilote ? », *Revue française d'administration publique.*

F

Farnham D., Horton S., 1993, *Managing the New Public Services*, London, Macmillan.

Fassin D., 1996, « L'essentiel, c'est de participer. Démocratie locale et santé communautaire dans les villes du tiers-Monde », *Annales de la recherche urbaine*, n°73.

Fischer F., J. Forester, 1993, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke University Press.

Fijalkow Y., 2007, *Sociologie de la ville*, Éditions La Découverte.

Forester J., 1999, *The Deliberative Practitioner : Encouraging Participatory Planning Processes*, Cambridge, The MIT Press

Fortin G., 1973, *Une stratégie d'évaluation du PAQ*, INRS urbanisation.

Fortin A., 1991, « La participation: des comités de citoyens au mouvement communautaire », in Godbout J.T. (dir.), *La participation publique. Leçons des dernières décennies*, Québec, Institut

québécois de recherche sur la culture.

Fossier A., Monnet E., 2009, « Les institutions, mode d'emploi », *Tracés*, n°17, Que faire des institutions ?.

Foucault M., 2003, *Le pouvoir psychiatrique. Cours au Collège de France,* Paris, EHESS / Gallimard / Le Seuil.

Fourniau J-M., 1996, « Transparence des décisions et participation des citoyens », in *Projets d'infrastructures et débat public*, Paris, DRAST-CPVS du ministère de l'Équipement, Techniques, Territoires et Sociétés n° 31, pp.9-47

Fourniau J-M., 2001, « L'expérience du débat public institutionnalisé : vers une procédure démocratique de décision en matière d'aménagement ? », *Annales des Mines*, n°24.

Fourniau J-M., 2003, « Aide à la décision, démocratisation de la vie publique ou nouvelle scène d'action collective ? Les regards de la recherche sur le débat public », in *Concertation, décision et environnement,* Volume II, La découverte.

Fourniau J-M., 2004, « Mésentente et situations délibératives. L'expérience de la participation aux débats publics dans le domaine de l'aménagement », in Castagna B., Gallais S., Ricaud P., Roy J-P. (dir.), *La situation délibérative dans le débat public*, volume 1, Tours, Presses universitaires François Rabelais.

Fourniau J-M., 2010, « Des questionnements sur les effets de la participation du public à la modélisation de sa portée », publié dans les carnets de recherche : http://concertation.hypothses.org/author/concertation/

Fourniau J-M., 2011a, « L'institutionnalisation controversée d'un modèle français de débat public », *Télescope*, vol. 17, n°1, pp.70-93.

Fourniau J-M., 2011b, « La portée de la participation dans une approche de balistique sociologique », publié dans les Carnets de recherche : http://concertation.hypothses.org/277.

G

Gabeline D., 1975, *Montreal at the Crossroads*, Montreal, Harvest House.

Gabriel O. W., Hoffmann-Martinot V., 1999, *Démocraties urbaines*, Paris, L'Harmattan.

Gagnon J. E., A. Germain, 2002, « Espace urbain et religion : esquisse d'une géographie des lieux de culte minoritaires de la région de Montréal », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 46, no 128, pp. 143-163.

Gamson W.G., 1962, « A Theory of Coalition Formation », *American Sociological Review*, vol. 26.

Gariépy, M. 1986. « L'aménagement du Vieux-Port de Montréal : à la recherche du génie du lieu ». *Forces*, numéro 74, pp.42-48.

Gardesse C., 2011, *La « concertation » citoyenne dans le projet de réaménagement du quartier des Helles de Paris (2002-2010),* thèse en urbanisme, Institut d'urbanisme de Paris, Université Paris Est de Créteil.

Gariépy M., 1997, « L'évaluation environnementale à la québécoise dans le déploiement du réseau d'instrastructures d'Hydro-Québec », in Gariépy, M., Marié, M. (dir.), *Ces réseaux qui nous*

gouvernent ?, Paris, L'Harmattan, pp.425-451.

Gariépy M., 2002, « Grands projets et consultation publique à Montréal, in Actes du colloque Jacques Cartier, *Les grands projets de revitalisation urbaine et métropolitaine*, Montréal.

Gariépy M., M. Gauthier, 2009, « Le débat public : un instrument de développement urbain durable ? », *Canadian Journal of Urban Research*, 18 (1), pp.48-73.

Gariépy M., M. Gauthier, 2011, « Débat public, urbanisme et développement urbain durable à Montréal », in Béal V., Gauthier M., Pinson G. (Dir.), *Le développement durable changera-t-il la ville? Le regard des sciences sociales*, Saint-Étienne, PUSE.

Gariépy M., O. Soubeyran, G. Domon, 1986, « Planification environnementale et étude d'impact sur l'environnement au Québec : implantation d'une procédure et apprentissage des acteurs », *Cahiers de géographie du Québec*, vol 30, n°79, pp.21-40.

Gaudin J-P. et al. (dir.), 1996, *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan.

Gaudin J-P., 1997, *Les nouvelles politiques urbaines,* Que sais-je ?, Paris, Presses universitaires de France.

Gaudin J-P, 2007a, *Gouverner par contrat,* Paris, Presses de Sciences Po.

Gaudin J-P., 2007b, *La démocratie participative*, Paris, Armand Colin.

Gaudin J-P., 2008, « Politiques publiques : dispositifs participatifs et démocratie », in Giraud O., Warin P. (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, Éditions La Découverte.

Gauthier M., 1998, *Participation du public à l'évaluation environnementale : une analyse comparative d'études de cas de médiation environnementale, thèse de doctorat en études urbaines*, UQAM.

Gauthier M., 2006, « Débat public et gestion de l'environnement: bilan de l'expérience québécoise de médiation environnementale », in Simard L. et al. (dir.), *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement*, Paris, Éditions l'Harmattan.

Gauthier M., 2008, « Développement urbain durable, débat public et urbanisme à Montréal », in Gauthier M., M. Gariépy, M-O. Trépanier (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

Gauthier M., M. Gariépy, M-O. Trépanier (dir.), 2008, *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

Gauthier M., F. Paulhiac, 2008, *Développement durable, débat public et urbanisme à Grenoble, Lyon et Montréal*, Paris, PUCA.

Gauthier M., L. Simard, 2007, « Le BAPE et l'institutionnalisation du débat public au Québec : mise en œuvre et effets », in Revel, M. et al (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, pp.78-91.

Gaxie D., 1978, *Le Cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Éditions du Seuil.

Ghamroun S., Jung B., Manz I., 2007, *État des lieux de la démocratie participative dans les*

Communautés urbaines, projet collectif de Master stratégies territoriales et urbaines, IEP de Paris/ACUF.

Germain A., 1997, *Montréal, laboratoire de cosmopolitisme entre deux mondes*, Montréal, INRS – Urbanisation.

Germain A., 2005, « Variations sur les vertus de la ville proche. La métropole montréalaise à l'épreuve de la diversité », *Cahiers de géographie du Québec*, volume 49, n°138.

Germain A., R. Morin, G. Sénécal, 2004, « L'évolution du mouvement associatif montréalais : un retour au territoire programmé par l'État ? », *Lien social et Politiques*, RIAC, 52, pp.129-138.

Godard F., 1997, *Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*, Paris, Descartes et compagnie.

Godbout J.T., 1983, *La participation contre la démocratie*, Montréal, Éditions Saint-Martin.

Godbout J.T., 1991, « La participation politique : leçon des dernières décennies », in Godbout J.T. (dir.), *La participation publique, leçons des dernières décennies*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture.

Godbout J-T., J-P. Collin, 1977, *Les organismes populaires en milieu urbain : contre pouvoir ou nouvelle pratique professionnelle ?,* Montréal, INRS – Urbanisation.

Gontcharoff G., 2003, « Citoyenneté emboîtées, complexité territoriale et démocratie participative », *Territoires*, n°434.

Gourgues G., 2010, *Le consensus participatif. Les politiques de la démocratie participative dans quatre régions françaises, thèse pour le doctorat de science politique*, IEP Grenoble.

Goyer P., *Planification et rationalité, le cas de l'aménagement du Mont-Royal*, mémoire de maîtrise, Institut d'urbanisme de la Faculté d'aménagement, Université de Montréal.

Grafmeyer Y., Joseph I., 1990, *L'École de Chicago*, Paris, Éditions Aubier.

Grémion C., 1998, « Une compétence partagée, ou les stratégies d'acteurs entre déconcentration et décentralisation », in Segaud M., C. Bonvalet, J. Brun (dir.), *Logement et habitat, l'état des savoirs*, Paris, Éditions la Découverte.

Grémion P., 1976, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Éditions du Seuil.

Guéranger D., 2008, « L'intercommunalité, créature de l'État. Analyse socio – historique de la coopération intercommunale. Le cas du bassin chambérien », *Revue française de science politique*, vol. 58, Presses de sciences po, p604.

Guérard S., 2004, *La démocratie locale en questions*, Paris, RDP.

Guérard S., 2007, « La démocratie locale participative. Approche de droit comparé », in Robbe F. (dir.), *La démocratie participative*, Paris, Éditions L'Harmattan.

Guérin E., 2000, « Le projet de création d'une communauté de communes à Canéjan/Cestas en Gironde », in Marcou G (dir.), *Les premiers mois d'application de la loi du 22 juillet 1999*, Paris, GRALE/CEP.

Guéry A., 2003, « Institution, histoire d'une notion et de ses utilisations dans l'histoire avant les institutionnalismes », *Cahiers d'économie politique*, 2003/1, n°44, Éditions l'Harmattan

H

Habermas J., 1981, *Théorie de l'agir communicationnel*, trad. fr. 1987, rééd. Fayard, 2001 pour le t. I, Fayard, 1997 pour le t. II.

Hall P. A., Taylor R., 1997, « La science politique et les trois néo institutionnalismes », *Revue française de science politique*, 47e année, n°3-4, pp.469-496.

Hamel P., 1991, *Action collective et démocratie locale. Les mouvements urbains montréalais*, Montréal, Presses universitaires de Montréal.

Hamel P., 1997, « Démocratie locale et gouvernementalité. Portée et limites des innovations institutionnelles en matière de débat public », in Gariépy M. Marié M. (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent ?,* Paris, Éditions L'Harmattan.

Hamel P., 1999, "La consultation publique et les limites de la participation des citoyens aux affaires urbaines", *Recherches sociographiques*, n°3.

Hamel P., 2006, « Participation, consultation publique et enjeux urbains : le cadre du débat public à Montréal et son évolution », in L. Simard et al. (dir.) (2005), *Le débat public en apprentissage, aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan.

Hamel P., 2008, *Ville et débat public, agir en démocratie*, Québec, Presses universitaires de Laval.

Hamel P., B. Jouve, 2006, *Un modèle québécois ? Gouvernance et participation dans la gestion publique*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

Hamel P., L. Maheu, J-G. Vaillancourt, 1999, « Action collective et enjeux institutionnels : l'institutionnalisation des mouvements sociaux », *Recherches sociographiques*, XL, 3.

Hamel P., C. Tran, 2000, « Courant communicationnel et planification. Les pratiques des urbanistes dans le cadre des comités – conseils d'arrondissement de la Ville de Montréal (1988-1994) » in Gagnon D., N. Thivierge (dir.), *Le développement et l'aménagement des régions fragiles à l'ère des mutations globales*, Université du Québec à Rimouski, pp.39-56.

Hatzfeld H., 2005, *Faire de la politique autrement. Les expériences inachevées des années 1970*, Editions de l'Adels/Presses universitaires de Rennes.

Haumont N. (dir.), 1998, *L'urbain dans tous ses états. Faire, vivre et dire la ville*, Paris, L'Harmattan.

Healey P., 1993, « Planning through Debate : The Communicative Turn in Planning Theory », in Fischer F., Forester J. (dir.), *The argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham and London, Duke University Press.

Healey P. 1997, *Collaborative Planning. Shaping Spaces in Fragmented Societies*, Mac Millan Editions.

Healy, A., 2007, *Le gouvernement privé de l'action publique urbaine. Sociologie politique de la gouvernance métropolitaine du Grand Lyon (fin du XXe siècle),* thèse de doctorat en sciences politiques, Université Lyon 2.

Hélin J-C., 2001, « La participation des citoyens, quelles avancées? » In GRIDAUH, *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat*, Paris, Éditions Dalloz.

Hermet G., B. Badie, P. Birnbaum, P. Braud (dir.), 2005, *Dictionnaire de science politique et des institutions politiques*, Éditions Armand Colin, 6ème édition.

Hirschmann A. O., 1983, *Bonheur privé, action publique (Shifting Involvments. Private Interests and Public Action),* Paris, Éditions Fayard.

Huberman A.M., M.B. Miles, 1991, *Analyse des données qualitatives. Recueil de nouvelles méthodes*, Wesmael, Éditions De Boeck.

Huntington S.P., 1968. *Political order in changing societies*. New Haven/Londres : Yale University Press.

I

Innes J., Booher D.E., 1999, « Consensus Building and Complex Adaptive Systems : a Framework for Evaluating Collaborative Planning », *Journal of the American Planning Association*.

Ion J., 1997, *La fin des militants ?,* Paris, Éditions l'Atelier ; Ion J., 2005, *Militer aujourd'hui*, Paris, Editions Autrement.

J

Jacobs P., 1989, « Quelques principes à l'image du paysage du Mont-Royal », *Trames*, vol 2, n°1 pp.19-25.

Jeannot, Margail, 1998, « Le porter à connaissance stratégique. Dire de l'État et coordination de l'action publique dans l'aire métropolitaine marseillaise », *Annales de la recherche urbaine*, n°80-81.

Jetté Ch., 2008, *Les organismes communautaires et la transformation de l'État-Providence. Trois décennies de co construction des politiques publiques dans le domaine de la santé et des services sociaux*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

Joliveau T., 1987, *Associations d'habitants et urbanisation. L'exemple lyonnais (1880-1983),* Éditions du CNRS.

Jobert A., 1998, «L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, 42, pp.67-92.

Jobert B., Muller P., 1987, L'État *en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.

Jobert B., 1994, *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, Éditions L'Harmattan.

Jouve B., 2001, « Prospective territoriale et gouvernance urbaine : quelles convergences à Lyon ? », Communication au 5e colloque de l'Observatoire International de Prospective Régionale, Forum Européen de Prospective Régionale et Locale, Lille, 18 et 19 décembre 2001.

Jouve B., 2003, *La gouvernance urbaine en questions*, Paris, Elsevier.

Jouve B., 2005, « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue française de science politique*, n°55.

Jouve B., 2006, « Les métropoles face aux défis de la démocratie participative et de la diversité culturelle », communication au cycle de conférences – débats du LATTS, Regards internationaux croisés sur l'Île de France.

Jouve B., P. Booth (dir.), 2004, *Démocraties métropolitaines*, Montréal, Presses de l'université du Québec.

Jouve B., Ch. Lefèvre, 2004, « Les nouveaux enjeux de la métropolisation », in Jouve B., Lefèvre Ch. (dir.), *Horizons métropolitains*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.

K

Kain J., 1968, « Housing Segregation, Negro Employment, and Metropolitan Decentralization », *Quarterly Journal of Economics* n°82, pp.175-197.

Kain J., 1992, « The Spatial Mismatch Hypothesis: Three Decades Later », *Housing Policy Debate*, n°3, pp.371-460.

Kelleher Ch., Lowery D., 2004, « Political Participation and Metropolitan Institutionnal Contexts », *Urban Affairs Review*, 39.

Kerrouche E., 2005, « L'impasse démocratique des intercommunalités françaises ou le lien manquant », in Bherer L et al. (dir.), *Jeux d'échelle et transformation de l'État. Le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Laval, Presses universitaires de Laval.

Kübler D., 2005, *La métropole et le citoyen*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.

Kübler D., 2006, *Gouvernance métropolitaine et démocratie en Europe de l'Ouest. Une perspective comparative*, papier présenté au colloque de l'Observatoire international des métropoles, Montréal.

Kunzmann K., 2004, « An Agenda for Creative Governance in City Regions », *DISP*, 158, n°3.

L

Lacaze J-P., 1995, *Introduction à la planification urbaine : imprécis d'urbanisme à la française*, Paris, Presse de l'École des Ponts et Chaussées.

Lacoste N., 1958, *Les Caractéristiques sociales de la population du Grand Montréal : étude de sociologie urbaine*, Montréal, Faculté des Sciences sociales, économiques et politiques de l'Université de Montréal, 267 p.

Lafferrère M. et al., *Lyon et ses environs*, Paris, Éditions Arthaud, p64.

Lamoureux H. et al., 2008, *La pratique de l'action communautaire*, 2e édition, Presses de l'Université du Québec.

Langevin P., 2009, *Conseils de développement de pays et d'agglomération*, Éditions Adels.

Lascoumes P., P. Le Galès, 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de sciences po.

Latendresse A., 2004, « La réforme municipale et la participation publique aux affaires urbaines montréalaises. Ruptures ou continuité ? », in Jouve B., Ph. Booth (dir.), *Démocraties métropolitaines*, Montréal, Presses de l'Université du Québec.

Laville J-L., R. Sainsaulieu (dir.), 1997, *Sociologie de l'association. Des organisations à l'épreuve du changement social*, Paris, Éditions Desclée de Brouwer.

Leborgne M., 2004, « Les effets du débat public sur le milieu associatif : vers le renforcement de deux modèles d'engagement », *Faire savoirs. Sciences humaines et sociales en région PACA*, n°4.

Lefèvre Ch., 2009, *Gouverner les métropoles*, Paris, LGDJ.

Lefèvre Ch., Jouve B. (dir.), 2002, *Métropoles ingouvernables : Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris, Elsevier.

Lefebvre H., 1968, *Le Droit à la ville*, Paris, Éditions Anthropos.

Lefebvre R., 2010, « L'impensé démocratique de la réforme territoriale », *La vie des idées.*

Lefebvre R., 2011, « Retour sur les années 1970. Le Parti socialiste, l'autogestion et la démocratie locale », in Bacqué M-H., Y. Sintomer (dir.), *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, Editions la Découverte.

Le Galès P., 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de Sciences politiques,* n° 1, volume 45.

Le Galès P., 2003, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences-Po.

Le Galès P., 2006, « Les deux moteurs de la décentralisation. Concurrences politiques et restructuration de l'État jacobin », in P.D. Culpepper, P.A. Hall, B. Palier (dir.), *La France en mutation (1980-2005)*, Paris, Presses de Sciences Po.

Le Galès P., D. Lorrain, 2003, « Gouverner les très grandes métropoles ? », *Revue française d'administration publique*, 2003/3, n°107.

Lehman-Frisch S., 2009, « La ségrégation : une injustice spatiale ? Questions de recherche », *Annales de Géographie,* n°665-666, pp.94-115

Lemieux V., 1997, « Réseaux et coalitions », *L'Année sociologique*, volume 47, n°1.

Lequin M., 1993, « Développement durable en loisir et tourisme : le cas du Mont-Royal », *Loisir et société*, vol. 16, n°2.

Lequin Y., 1977, *Les Ouvriers de la région lyonnaise*, Lyon, Presses universitaires de Lyon.

Lerique F., « Débat public et collectivités locales : réalité ou fiction ? », in Guérard S. (dir.), *Crise et mutation de la démocratie locale en Angleterre, en France et en Allemagne*, Paris, Éditions l'Harmattan.

Lewis P., 2004, « Les pratiques d'urbanisme au Québec, 1961-2001: continuité ou renouvellement? », in G. Beaudet, (éd.) *L'Institut d'urbanisme 1961-62 – 2001-02 : un urbanisme ouvert sur le monde*, Éd. Trames.

Linossier R., 2006, *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005). Politiques - Acteurs – Territoires*, *thèse* de doctorat en aménagement et urbanisme, Université Lyon 2.

Linossier R., L. Combe, 2010, « Lyon 2010 : ouverture aux acteurs économiques et à la société civile : avancées et limites », *Urbanisme*, n°371, mars-avril.

Linteau P.-A., 2000, *Histoire de Montréal depuis la Confédération*, 2e édition augmentée, Montréal, Éditions Boréal.

Linteau P.-A., 2007, *Brève histoire de Montréal*, nouvelle édition augmentée, Montréal, Éditions Boréal.

Louvet N., 2002, « La concertation publique dans les PDU, une production d'expertise ? », *Metropolis*, nº 108-109, pp.88-90.

Louvet N., 2004, « Le plan de déplacements urbains. Un processus participatif », *Actes de l'INRETS*, n°95.

Louvet N, 2005, *Les conditions de la concertation productive dans l'action locale : Le cas des PDU*, thèse de doctorat, Marne La Vallée, LATTS.

M

Macpherson C. B., 1985, *Principes et limites de la démocratie libérale*, Montréal/Paris, Éditions Boréal Express et La Découverte.

Maïga M., 2000, *Politique du logement et offre d'habitat spécifique dans l'agglomération lyonnaise. Pratiques d'acteurs et recompositions socio spatiales*, thèse de géographie, aménagement et urbanisme, Université Lyon 2.

Manin B., 1985, « Volonté générale ou délibération : esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, 33.

Manin B., 1996, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Éditions Flammarion.

Marsan J-C., « L'aménagement du Vieux Port de Montréal. Les avatars de l'urbanisme promoteur », in Germain A. (dir.), *L'aménagement urbain, promesses et défis*.

Marsan J-C., 1990, *Sauver Montréal : chroniques d'architecture et d'urbanisme*, Montréal, Boréal.

Maury Y., 2001, *Les HLM. L'État Providence vu d'en bas*, Paris, Éditions l'Harmattan.

Mayeur, J-M., 1986, *Catholicisme social et démocratie chrétienne*, Éditions du Cerf.

Mazoyer H., 2008, *L'expertise par le savoir économique. La mise sur agenda et les études du métro de Lyon (1963-1973),* Institut d'études politiques de Lyon.

McNicoll C., 1993, *Montréal, une métropole multiculturelle*, Paris, Éditions Belin.

Melé P., 2008, « Conflits et controverses : de nouvelles scènes de production territoriale ? », in Séchet R., Zeneidi D. (dir.), *Espaces en transactions*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

Mendès-France P., 1966, *La république moderne, proposition*, Paris, Éditions Gallimard.

Menez F., 2008, *Le partenariat public privé en aménagement urbain : évolution et métamorphose de la maîtrise d'ouvrage urbaine des années 1960 à nos jours, analyse à partir du cas lyonnais*, thèse de doctorat en aménagement et urbanisme, Université Lyon 2.

Merlin P., F. Choay, 2005, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, PUF.

Mermet L., 2007. « Débattre sans savoir pourquoi : la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs », dans Revel et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Coll. « Recherche », Paris, La Découverte, pp.369-380.

Mévellec A., 2005, « Les transitions institutionnelles territoriales en France et au Québec », in Behrer L. et al. (dir.), *Jeux d'échelle et transformation de l'État : le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Presses universitaires de Laval.

Mévellec A., N. Douay, 2007, « De la coopération intercommunale à la coopération métropolitaine : changement de paradigme dans l'aménagement du territoire à la française », in Collin J-P., M. Robertson (dir.), 2007, *Gouverner les métropoles, enjeux et portraits des expériences sur quatre continents*, Presses Universitaires de Laval.

Michallet I., 2007, « La participation du public à l'élaboration des documents d'urbanisme », in Robbe F., *La démocratie participative*, Paris, Éditions l'Harmattan.

Mill J. S., 1859, *On Liberty*, Londres, John W. Parker and Son.

Miller M. J., 2002, « Le quartier comme enjeu social et politique : Alma-Gare dans les années 1970 », *Genèses*, 48.

Molinari Ch., 2008, « Anglais et français au Québec : d'une relation conflictuelle à une interaction pacifique ? », *Études de linguistique appliquée*, 1, n° 149.

Motte A., 2007, *La notion de planification stratégique spatialisée (Strategic Spatial Planning) en Europe (1995-2005),* Paris, PUCA.

N

Négrier E., 2001, « L'invention politique de l'agglomération », in Baraize F., Négrier E. (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan.

Négrier E., 2005, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.

Négrier E., 2008, « Culture et diversité : une comparaison franco-espagnole et entre échelles politiques », *La fin des cultures nationales ? Les politiques culturelles à l'épreuve de la diversité,* La Découverte.

Nevers J-Y., 1994, « Le concept de *urban régime* et les nouvelles formes de gouvernance urbaine », Séminaire Politiques publiques et négociation, Maison de la Recherche – Université Toulouse le Mirail.

Neveu C. (dir.), 2007, *Cultures et pratiques participatives. Perspectives comparatives*, Paris, Éditions l'Harmattan.

Nonjon, M., 2005, « Réhabiliter le politique dans l'Urbain, la raison sociale des experts en participation », in L. Dumoulin, St. La Branche, C. Robert, Ph. Warin (dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, PUG, pp.209-224

Nonjon M., 2006, *Quand la démocratie se professionnalise. Enquête sur les experts de la participation*, thèse de science politique, CERAPS-Université Lille 2.

Novarina G., 1998, « La construction des demandes sociales par le projet d'urbanisme », *Annales de la recherche urbaine*, n°80-81.

O

Offe C., 1985, *Disorganized Capitalism : Contemporary Transformations of Work and Politics,* Cambridge, MIT Press.

Offner J-M., 2006, « Les territoires de l'action publique locale : fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue Française de Science Politique*, vol 56, n°1, pp.27-47.

Ohnet J-M., 1996, *Histoire de la décentralisation française*, Paris, Librairie générale française.

Osmont A., 1998, « La gouvernance : concept mou, politique ferme », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°80-81.

Ostrom V., Tiebout Ch., Warren R., 1961, « The organization of government in metropolitan areas : a theoretical enquiry », *American Political Science Review*, n°55.

P

Padioleau J-G., Demesteere, 1991, « Les démarches stratégiques de planification des villes », *Annales de la recherche urbaine*, n°51.

Padioleau J-G., 1993, « L'action publique : du substantialisme au pragmatisme (à propos de l'argument écologique et de l'aménagement) », *Techniques Territoires et Sociétés*, n°22/23.

Panet-Raymond J., 1990, « Démocratie et décentralisation : entre le discours et la réalité », in Roy J-H. (dir.), *Politique urbaine à Montréal, un guide du citoyen*, Brendan Weston, Éditions Guernica.

Paoletti M., 1997, *La démocratie locale et le référendum : analyse de la démocratie à partir de la genèse institutionnelle du référendum*, Paris, Éditions l'Harmattan.

Paoletti M., 1999, « La démocratie locale française. Spécificité et alignement », in CRAPPS-CURAPP, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public,* Paris, PUF.

Paulhiac F., 1998, « Aménager en temps de crise : principes d'une planification négociée et adaptative », in Augustin J-P., D. Latouche (dir.), *Lieux culturels et contextes de ville*, Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, Bordeaux.

Paulhiac F., 2002, *Le rôle des références patrimoniales dans la construction des politiques urbaines à Bordeaux et Montréal*, thèse de doctorat en études urbaines et aménagement, INRS Urbanisation, Université Bordeaux III.

Paulhiac F., 2008a, « Débat public et Plan de déplacements urbains en France », in Gauthier M., Gariépy M., Trépanier M-O. (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

Paulhiac F., 2008b, « La cohérence urbanisme – transports à l'épreuve des impensés du débat public », in Paulhiac F., Chalas Y. (dir.), *La Mobilité qui fait la ville, Actes des 3e rencontres internationales en Urbanisme de l'Institut d'Urbanisme de Grenoble*, CERTU.

Paulhiac F., 2008c, « Développement durable, débat public et PDU à Grenoble », in Gauthier M., Paulhiac F., *Développement durable, débat public et urbanisme à Grenoble, Lyon et Montréal*, Paris, PUCA.

Paulhiac F., Chalas Y. (dir.), 2008, *La Mobilité qui fait la ville, Actes des 3e rencontres internationales en Urbanisme de l'Institut d'Urbanisme de Grenoble*, CERTU.

Paulhiac F., M. Gauthier (dir.), à paraître, *Débattre dans l'action urbaine. Planification et développement durable à Grenoble, Lyon et Montréal*, Presses universitaires de Montréal.

Parenteau R., 1991, « La consultation publique : une forme de participation du public aux décision », in Godbout J. T. (dir.), *La participation publique, leçons des dernières décennies*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture.

Pateman C., 1976, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press

Pelletier A., 2007, *Histoire de Lyon, de la capitale des Gaules à la métropole européenne*, Lyon,

Editions lyonnaises d'art et d'histoire.

Pelletier D., 1996, *Économie et Humanisme. De l'utopie communautaire au combat pour le Tiers-Monde*, Paris, Éditions du Cerf.

Perrin R., 1995, « Histoire des ateliers publics d'urbanisme. Des mouvements d'habitants à l'institutionnalisation actuelle », *Territoires*, n°358.

Peterson P.E., 1981, *City Limits*, Chicago, The University of Chicago Press.

Piéchaczyk X., « Les enquêtes publiques et leurs commissaires en quête de légitimité », *Métropolis*, n°106-107.

Pinson D., 2003, « L'Urbanisme : une discipline indisciplinée ? », *Futures*, Vol. 36, Issue 4.

Pinson G., 2009, *Gouverner la ville par projet*, Paris, Presses de Sciences Po.

Poupeau F-M. , 2009, « Faire du patrimoine bâti un objet de concertation, l'expérience des Protections Ville de Paris », *Revue française de sociologie*, 50-1.

Prévost M., P. Simard, 2008, « L'expertise des Agences d'urbanisme au miroir de la recherche », *Annales de la recherche urbaine*, n°104, pp.84-94.

Prud'homme R. et Davezies L., 1989, *Développement et planification des villes : le cas de Lyon, Chapitre V : Le contenu*, Observatoire de l'Économie et des Institutions Locales, Université Paris 12, Créteil.

Q

Quesnel L. et al., 2005, « Fusion municipale et territoires de proximité », in Behrer L. et al. (dir.), *Jeux d'échelle et transformation de l'État : le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Presses universitaires de Laval.

R

Raymond R., 2009, « La société civile : ce « nouvel » acteur de l'aménagement des territoires », *L'Information géographique*, 2009/2 (Volume 73).

Renard J., 2010, « L'expérience du Conseil de développement de la Communauté urbaine de Nantes dans la construction d'une démocratie participative locale », *L'Espace politique*, numéro 10, 2010/1

Renaud Y., 2001, « De la contestation à la concertation », *Annales de la recherche urbaine*, n°89, pp.62-69.

Revel, M., Fourniau, J-M., Blondiaux, L., Hiérard – Dubreuil, B., Lefèvre, R. (dir.), 2007, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte.

Revel M. et al., 2007, « Introduction », in Revel et al. (dir.), *L'institution du débat public*, Paris, Éditions La Découverte.

Rey H., 2005, « Participation électorale et démocratie participative », in Baqué M-H., Rey H., Sintomer Y. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, Éditions La Découverte.

Robbe F., 2007, « Démocratie représentative et participation », in Robbe F. (dir.), *La démocratie participative*, Paris, Éditions L'Harmattan.

Robertson M. Collin J-P., “Métropolisation et réforme des institutions métropolitaines”, in Collin J-P, Robertson M., *Gouverner les métropoles: Enjeux et portraits des expériences sur quatre continents*, Laval, Presses Universitaires de Laval.

Roncayolo M., 1972, « La division sociale de l'espace urbain : méthodes et procédés d'analyse », in *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, n° 395-396.

Rosanvallon P., 2006, *La contre - démocratie. La politique à l’âge de la défiance*, Paris, Éditions du Seuil.

Roux A., 2011, *Cinquante ans de démocratie locale*, Éditions Yves Michel/Adels,

Rui S., 2004, *La démocratie en débat, les citoyens face à l’action publique*, Paris, Armand Colin.

Rui S., 2005, « Les associations face à la participation institutionnalisée : les ressorts d’une adhésion distancée », *Espaces et Sociétés*, 123, n°4.

Russeil S., 2006, *L’espace transnational, ressource ou contrainte pour l’action internationale des villes à la fin du XXe siècle ?,* thèse de doctorat de science politique, Institut d’études politiques de Lyon, Université Lyon 2.

S

Sassen S., 2001, *The Global City : New York, London, Tokyo*, 2ème édition (1ère édition, 1991), Princeton University Press.

Savitch H., J. Clayton Thomas, 1991, *Big City Politics in Transition*, London, Sage.

Savitch H.V., R.K. Vogel, 2000, « Paths to Next Regionalism », *State an Local Government Review*, Vol. 32, n°3.

Saunier J-Y., 1997, « Au Service du plan : hommes et structures de l'urbanisme municipal à Lyon au 20° siècle », in *Forma Urbis. Les plans généraux de Lyon du XVIe au XXe siècle*, Lyon, Archives Municipales de Lyon, pp.135-144.

Sauzay L., 1998, *Louis Pradel Maire de Lyon. Voyage au cœur du pouvoir municipal*, Editions lyonnaises d’art et d’histoire.

Saywell J., R. Landry, 1982, *Les processus de consultation publique en aménagement du territoire,* Québec, Etude du Centre de Recherches en Aménagement et en Développement de l’Université Laval.

Scherrer F., 1982, *Une association de défense du cadre de vie en quartier ancien : la Renaissance du Vieux Lyon, étude de pratiques urbaines*, Université Lyon 2.

Scherrer F., 1995, « Genèse et métamorphose d'un territoire d'agglomération urbaine : de Lyon au Grand Lyon », *Revue de géographie de Lyon*, Volume 70, Numéro 2.

Scherrer et al., 2005, *Actes du colloque A la recherché de la cohérence territoriale. La planification urbaine à l’épreuve du développement métropolitain dans le monde*, Institut d’urbanisme de Lyon (Université Lyon 2) et Institut d’urbanisme de l’université de Montréal, XVIIIe entretiens Jacques Cartier.

Scherrer F. (dir.), 2008a, *La planification spatiale entre stratégies territoriales et politiques urbaines : quelles évolutions pour la planification urbaine en Europe ?,* Rapport de recherche.

Scherrer F., 2008b, « Planification métropolitaine et débat public urbain en France », in Gauthier M., Gariépy M. Trépanier M-O. (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

Scherrer F., 2010, « Le contrepoint des études urbaines et de l'urbanisme : ou comment se détacher de l'évidence de leur utilité sociale », *Tracés*, n°10.

Schumpeter J., 1979, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Editions Payot.

Sellers J., *Governing from Below. Urban Politics and Post-Industrial Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.

Sfez L., 1981 (3e édition), *Critique de la décision*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

Sharpe J., 1998, « Local government : size, efficiency and citizen participation », in Conseil de l'Europe, *The size of municipalities, efficiency and citizen participation. Local and regional authorities in Europe,* n°56, Editions Milan.

Simard L., 2003, *Conflits d'environnement et concertation : le cas du Québec et de la France autour des lignes THT*, thèse de sociologie, Institut d'Études Politiques de Paris.

Simard L., 2005, « L'apprentissage comme ressource dans la conduite des projets : quels effets sur le débat public », in Simard et al. (dir.), *Le débat public en apprentissage, regards croisés sur les expériences françaises et québécoises,* Paris, L'Harmattan.

Simmel G., 1989, *Philosophie de la modernité*, Paris, Éditions Payot.

Souami T., 1998, « Participer à la gouvernance ? », *Annales de la Recherche urbaine*, n°80-81.

Stephens G.R., Winkstrom N., 2000, *Metropolitan Government and Governance*, Oxford, Oxford University Press.

Stone C., 1989, *Regime Politics, Governing Atlanta, 1946-1988*, University Press of Kansas, 314p.

Stone C., 1993, « Urban Regimes and the Capacity to Govern : a Political Economy Approach », *Journal of Urban Affairs*, 15, 1, JAI Press, pp.1-28.

T

Tapie-Grime M. et al., 2007, *Développement durable et démocratie participative, la dynamique performative loc*ale, Paris, Éditions PUCA.

Teillet P., 2007, « Démocratiser les politiques territoriales ? Premières observations et bilan provisoire des Conseils de développement », in Faure, A., Négrier, E. (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan.

Thevenon C., 2005, *L'Alpil et les Roms : une association lyonnaise et ses limites face à un peuple marginal*, mémoire de Master 1 en anthropologie, Université Lyon 2.

Thoenig J-C., 1973, *L'ère des technocrates, le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, Les éditions d'organisation.

Tiebout Charles, 1956, « A pure theory of local expenditures », *Journal of political economy.*

Tomas M., 2007, *Penser métropolitain ? L'institutionnalisation des pratiques de coopération dans la*

région métropolitaine de Montréal, thèse de doctorat en études urbaines, Montréal, INRS – Urbanisation et UQAM.

Touraine A., 1973, *La production de la société*, Paris, Éditions du Seuil.

Trépanier M-O., 1998, « Les défis de l'aménagement et de la gestion d'une grande région métropolitaine », in Manzagol C., C. Bryant, *Montréal 2001. Visages et défis d'une métropole*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

Trépanier M-O., 2004, « Le cadre juridique de l'urbanisme québécois en mouvement: 1961-2001 », in G. Beaudet, (éd.), *L'Institut d'urbanisme 1961-62 – 2001-02 : un urbanisme ouvert sur le monde*, Éditions Trames.

Trom D., 1999, « De la réfutation de l'effet Nimby considérée comme une pratique militante, notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative », *Revue française de science politique*, vol 49, n°1.

V

Vanier M., 2002, « Les espaces du politique : trois réflexions pour sortir des limites du territoire », in B. Debarbieux, M. Vanier (dir.), *Ces territorialités qui se dessinent*, Editions de l'Aube, DATAR, 265p.

Vanier M., 2008, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Éditions Economica.

Vareilles S., 2006, *Les dispositifs de concertation des espaces publics lyonnais. Éléments pour une analyse du rôle de la concertation des publics urbains dans la fabrication de la ville*, thèse de doctorat en géographie, aménagement, urbanisme, INSA de Lyon.

Veltz P., 2000, *Mondialisation, villes et territoires: l'économie d'archipel*, Paris, Presses universitaires de France.

Verhage R., R. Linossier, 2009, « Questionnaire sur l'économie, Lyon », in Bourdin A., R. Prost (dir.), *Projets et stratégies urbaines, regards comparatifs*, Paris, Éditions Parenthèses.

W

Wachter S., 1995, *La ville contre l'État ?,* Éditions GIP Reclus.

Warin Ph., 2004, « La gestion de proximité au regard des politiques publiques », in Jouve B., Booth Ph. (dir.), *Démocraties métropolitaines*, Montréal, Presses de l'Université du Québec.

Wood R., 1958, « The new metropolis. Green belts, grass roots or Gargantua », *American political Science Review*, 52.

Y

Yates D., *The ungovernable City : The Politics of Urban Problems and Policy Making*, Cambridge, The MIT Presse.

****

Études, articles de presse et interviews

Autran S., 2008, *Le quartier de la Part-Dieu à Lyon, l'invention d'un centre ville, 1960-1980*, Grand Lyon.

Badoux M., 2010, « Grand Lyon : ces villes qui attirent de nouveaux habitants », *Lyon Capitale*, Lyon. D'après les populations légales recensées en 2008, Lyon compte 483 181 habitants et Villeurbanne 142 552 habitants – ville qui connaît la progression démographique la plus rapide de l'agglomération (source INSEE).

Beauchamp A., « Pourquoi tuer le BCM ? », *Le Devoir*, 20 décembre 1994.

Bonamy J., O. Brachet, 1979, *Observation d'une démarche de participation à l'urbanisme. Les réunions de quartier à Villeurbanne*, Économie et Humanisme.

Bonamy J., O. Brachet, 1980, *Information et concertation, points de repères dans la Courly*, Économie et Humanisme.

Bumbaru D., 2004, « Un mausolée au cimetière Notre Dame des Neiges. Notes sur le projet tenace de construire un mausolée architecturé dans un paysage sacré et commémoratif », *ARQ, La revue de l'architecture*, n°127.

Brutel Ch., 2011, « Un maillage du territoire français, 12 aires métropolitaines, 29 grandes aires urbaines », *INSEE première*, n°1333.

Bruyas F., B. Pellecuer, 2007, *Éléments de bilan de la politique de participation. Regards croisés des parties pren*antes, Rapport final au Grand Lyon, Économie et Humanisme.

Champagne S., 2008, « CUSM : Montréal donne le feu vert à l'agrandissement malgré l'opposition des environnementalistes », *La Presse*, 18 octobre.

Chauvin N., 2010, « Loi Grenelle 2 et urbanisme : commentaire de la loi », *Complément Moniteur*.

Collectif, 2008, « Projet Griffintown – L'Office de consultation publique de Montréal doit être utilisé », Le Devoir, 21 mars.

Combe L., 2011, *Dynamiques et fragilité du débat d'agglomération autour des enjeux d'habitat et de rénovation urbaine*, Centre de ressources Millénaire 3 du Grand Lyon, 23p.

Favreau M., 1990, « Luc Ouimet, président du BCM, promet une consultation utile, efficace et crédible », *La presse*, 16 février.

Ferrero C., 2003, « Grand Lyon : après l'annulation du POS 2001, retour au POS 1993 », *La Gazette des communes*, article publié le 28 mars.

Foret C., 2006, *Interview de J-P. Aldeguer*, Grand Lyon, Centre de ressources Millénaire 3.

Foret C., juin 2006, *Interview de Rachel Mignard, chef de projet à la Mission habitat du Grand Lyon*, Centre de ressources Millénaire 3.

Foret C., février 2008, *Interview d'Olivier Brachet, Directeur de Forum Réfugiés*, Centre de ressources Millénaire 3, Grand Lyon.

Gaudreau M., M-O. Trépanier, J-M. Chouinard, 1993, *Le statut et le mode de gestion du Mont-Royal,* étude réalisée pour le Ministère de la Culture.

Frébault J., 2006, *Eléments d'autobiographie*, 14p.

Kedadouche Z., 2003, *Rapport sur la participation des habitants dans les opérations de renouvellement urbain*, Paris, Ministère de la ville et de la rénovation urbaine.

Lavigne J-Cl., F. Dost, 1988, *Prospective et planification urbaine : la révision du SDAU de la région lyonnaise*, Économie et humanisme, Étude réalisée pour la Délégation à la Recherche et à l'Innovation du Ministère de l'Équipement.

Marsolais C-V., 1994, « L'abolition du BCM est une régression, juge le professeur Jean-Claude Marsan », *La presse*, 8 décembre.

Marsolais C-V., 1995, « Le Bureau de consultation de Montréal est bel et bien mort », *La Presse*, 17 janvier.

Morin V. (mise à jour Michel Delorme), 1991, *Code Morin. Procédure des assemblées délibérantes*, Laval, Editions Beauchemin.

Panassier C., 2009, *Politique de la ville, les principaux repères*, Grand Lyon, DPSA.

Panassier C., juin 2010, *Interview d'André Gachet, Responsable de l'Alpil*, Centre de ressources Millénaire 3, Grand Lyon.

Pétillon C., 2007, « L'occasion de valoriser les habitants comme codécideurs, entretien avec Jacques Donzelot », *La Gazette des communes.*

Pla A., C. Beaumel, 2011, « Bilan démographique : la France atteint 65 millions d'habitants », *INSEE première*, n°1332.

Polère C., « Les inégalités se creusent, entre l'Est populaire et l'Ouest résidentiel. Entretien avec Michel Rouge », Grand Lyon, *Les cahiers Millénaire 3*, n°28.

Polère C., Lambrey E., 2005, *Chronologie sur la citoyenneté*, Millénaire 3, Grand Lyon.

Polère C., 2009 (juillet), *Interview de Régis Neyret*, Centre de ressources Millénaire 3, Grand Lyon.

Polère C., 2010a, *1966 : une loi impose une Communauté urbaine à Lyon. Des débats très riches dans l'agglomération*, Grand Lyon, Millénaire 3.

Polère C., 2010b, *Le Grand Lyon qui dialogue, débat rétroprospectif,* Grand Lyon.

Prost-Romand R., 2006, « L'expérience de Vaulx-en-Velin : regarder dans la même direction », dans le compte-rendu de la journée débat « Le relogement, une simple formalité ? », *Cahier n°4 de l'habitat social pour la ville*, pp.13-16.

Queyranne J-J., 1976, « Urbanisme, démocratie locale et action de quartier : la défense du terrain de la Sainte-Famille à Villeurbanne », *Économie et Humanisme*, 232, p. 6-17.

Rimbert Patrick, Débats parlementaires, Assemblée nationale, 1ère séance du 28 juin 2000, pp. 5971-5972.

Thiffault C., 2005, *État de situation sur les bois de l'Arrondissement historique et naturel du Mont-Royal*, Ville de Montréal.

Van Puymbroeck C., R. Reynard, 2010, « Répartition géographique des emplois. Les grandes villes concentrent les fonctions intellectuelles, de gestion et de décision », *INSEE première*, n°1278.

Voisin B., 1994a, « Chronologie », *Cahiers du CRDSU*, n°2 (mars), Lyon, CRDSU.

Voisin B., 1994b, « Vers un partenariat d'agglomération ? », *Cahiers du CRDSU*, n°2 (mars), Lyon, CRDSU.

Wolfe J., 1994, « Consultation publique : qui, comment et pourquoi ? », *La presse*, 30 juillet.

****

Documents

Agence d'urbanisme, 1980, *Comité consultatif du 29 octobre 1980*, 10p.

Agence d'urbanisme, 1989a, « Rapport de synthèse de Jean Rigaud », *Bilan provisoire des actions de communication de l'automne 1988.*

Agence d'urbanisme, 1989b, « Synthèses des rencontres thématiques et territoriales *», Bilan provisoire des actions de communication de l'automne 1988.*

Agence d'urbanisme, 2002, *Approche des besoins d'information sur les questions liées à la concertation*, Centre de documentation de l'Agence d'urbanisme de Lyon.

Agence d'urbanisme de Lyon, 2011, « Les ménages pauvres de l'agglomération lyonnaise », *Lettre d'analyse de l'observatoire partenarial de l'habitat*, n°5.

AITEC, 2007, *Communiqué sur la rencontre au ministère de la crise du logement sur les démolitions de la rénovation urbaine, suscitée par la coordination anti démolition*.

Alpil, 1989, *Construire la ville et gérer les solidarités ?,* Lyon.

Alpil et al., 2005, *Les enjeux de la concertation*, 2p.

Amis de la montagne, non daté, *Protection gouvernementale pour le Mont-Royal.*

Amis de la montagne, 2003, *Commentaires sur la proposition du décret établissant l'Arrondissement historique et naturel du Mont-Royal*, adressés à la présidente de la CBCQ.

Amis de la montagne, 2003, *Mémoire sur le nouveau statut du Mont-Royal*, présenté devant la Commission des biens culturels du Québec, Québec.

Amis de la montagne, 2007a, *Commentaires sur le plan de protection et mise en valeur du Mont-Royal (version du 4 décembre 2006).*

Amis de la montagne, 2007b, *Mesures de protection proposées par la Ville de Montréal. Commentaires des Amis de la montagne.*

Amis de la montagne, 2007c, « Le Mont-Royal en chiffres : l'Arrondissement historique et naturel », *Mai 2007, le Mois du Mont-Royal.*

Amis de la montagne, 2008, *Mémoire sur le Plan de protection et mise en valeur du Mont-Royal*, présenté devant l'Office de consultation publique de Montréal, Montréal.

Amis de la montagne, 2009, *Mémoire des Amis de la montagne dans le cadre du projet de développement sur le site de l'ancien Séminaire de philosophie.*

Amis de la montagne, CRE Montréal, Héritage Montréal, Eco musée de l'au-delà, 2007, *Notes pour l'établissement d'un véritable régime de protection*, 7p.

Archives municipales de Lyon, Plan d'urbanisme de la Ville, « Composition de la Commission municipale d'urbanisme, des opérations immobilières, de l'habitation et de la construction », Rapporteur : M. Le Maire, *Registres des délibérations. 17 juin 1957 – 14 avril 1958*, 2 décembre 1957.

Boskey S., 1995, Rapport individuel, membre dissident de la Commission sur la révision des procédures de participation et de consultation publiques à la Ville de Montréal, printemps.

Bureau de Consultation publique de Montréal, 1994, *Perception des résidents de l'île de Montréal à l'égard de la consultation publique*, Montréal, BCM / Le Groupe Léger et Léger.

Bureau de Consultation de Montréal et A. Beauchamp, 1993, *Le gestionnaire et les publics : pour une collaboration fructueuse*, Bibliothèque Nationale du Québec, 25p.

Bureau de Consultation de Montréal et Centre de Formation Populaire, 1994, *Guide pratique : Participer à une consultation publique*, Bibliothèque Nationale du Québec, 26p.

CARNACQ, 1987, *Étude sur le fonctionnement des CICA de Paris, Marseille, Lyon*, Paris, Fonds national pour le développement de la vie associative.

CIMADE de Lyon, 1978, *Le labyrinthe. Étude sur le logement des immigrés dans la région lyonnaise*, Éditions de la CIMADE, Lyon.

Cimetière Notre Dame des Neiges, 2008, *Mémoire présenté à l'Office de consultation publique de Montréal dans le cadre de sa consultation sur le plan de préservation et de mise en valeur du Mont-Royal*, 11p.

Cliche D., Groupe S.M. International inc., 2004, *Étude portant sur la mise en place d'un comité permanent de concertation pour l'arrondissement du Mont-Royal*, Ville de Montréal.

Collectif logement Rhône, 2008, *Droit au logement opposable : préconisations détaillées du CLR (complément à la lettre du CLR aux élus*), 12p.

Collomb F., 1978a, *Mieux vivre à Lyon : propositions pour l'environnement*.

Collomb F., 1978b, *Bulletin officiel de la Communauté urbaine*, juin.

Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, 2006, *Note sur la participation des habitants. Pour une participative effective des habitants aux projets de renouvellement urbain.*

Commission des biens culturels du Québec, 2002, *L'avenir du Mont-Royal, Rapport de consultation publique.*

Commission des biens culturels du Québec, 2005, *Étude de caractérisation de l'Arrondissement historique et naturel du Mont-Royal*, Québec.

Commission sur la révision des procédures de participation et de consultation publiques à la Ville de Montréal, 1995, *Rapport de consultation publique*, 26p.

Communauté métropolitaine de Montréal, 2005, *Cap sur le monde : pour une région métropolitaine de Montréal compétitive. Plan de développement économique*, Montréal.

Communauté urbaine de Lyon, 1983, *Procès-verbal de la séance publique du Conseil de Communauté du 31 mai 1983*.

Comité consultatif du Vieux Port de Montréal, 1986, *Rapport final de la consultation publique.*

Comité consultatif pour le design urbain du secteur McGill College, 1984, *Première consultation publique tenue le 19 juillet 1984*.

Comité d'organisation des EGL, 2004, *Synthèse des EGL de l'agglomération lyonnaise de janvier 2004.*

Comité de suivi des EGL, 2005a, *Contribution du Comité de suivi des États généraux du logement à la réunion du 21 octobre 2005*, 4p.

Comité de suivi des EGL, 2005b, *Positions et propositions pour une meilleure participation des habitants dans les opérations de renouvellement urbain*, 3p.

Comité de suivi des EGL, 2006a, *Contribution du comité sur la participation des habitants pour la réunion de l'atelier renouvellement urbain du 10 janvier 2006*, 3p.

Comité de suivi des EGL, 2006b (mai), *La lettre des États généraux du logement. Informations et perspectives*, 4p.

Conférence d'agglomération de l'habitat du Grand Lyon, 2004a, *Objectifs et attendus de l'atelier renouvellement urbain.*

Conférence d'agglomération de l'habitat du Grand Lyon, 2004b, *Atelier renouvellement urbain du 15 novembre 2004.*

Conférence d'agglomération de l'habitat du Grand Lyon, 2005a, *Séance du 8 février 2005. Document de travail sur le thème relogement.*

Conférence d'agglomération de l'habitat du Grand Lyon, 2005b, *Atelier renouvellement urbain du 8 février 2005.*

Conférence d'agglomération de l'habitat du Grand Lyon, 2005c, *Atelier renouvellement urbain du 17 juin 2005.*

Conférence d'agglomération de l'habitat du Grand Lyon, 2005d, *Atelier renouvellement urbain du 21 octobre 2005.*

Conseil de communauté du 24/02/1998. délibération n°1998-2486

Conseil de développement du Grand Lyon, 2006, *Contribution sur le PADD du SCOT*, p20.

Conseil de développement du Grand Lyon, 2007, *PADD du SCOT de l'agglomération lyonnaise. Première contribution du Conseil de développement.*

Conseil de développement du Grand Lyon, 2008a, *Actes du forum. Réflexions des professionnels de l'urbanisme et de l'aménagement sur le SCOT.*

Conseil de développement du Grand Lyon, 2008b, *Alerte sur la crise du logement.*

Conseil de développement du Grand Lyon, 2008c, *Être mieux à l'écoute des personnes absentes du débat public. Actes du forum*, 13p.

Conseil de développement du Grand Lyon, 2011a, *Document de travail sur l'actualisation de l'alerte logement*, 7p.

Conseil de développement du Grand Lyon, 2011b, *Une nouvelle étape de la politique de la ville. Contribution du Conseil de développement à la préparation de l'avenant au CUCS et aux conventions locales 2011-2014.*

Conseil des monuments et sites du Québec, 2002, « Quel avenir pour le Mont-Royal ? », *Continuité, le magasine du patrimoine du Québec*, n°93, Montréal.

Coordination nationale des Conseils de développement, 2010, *Dix ans de Conseils de développement : la société civile en mouvement*, Editions du Certu.

CPHS, 1982, *Quelques données et chiffres*, Archives de la Communauté urbaine de Lyon.

CRE Montréal, 2003, *Mémoire sur le nouveau statut du Mont-Royal : Arrondissement historique et natu*rel, présenté à la Commission des biens culturels du Québec, 5p.

CRE Montréal, 2007, *Étude sur l'Accessibilité au parc du Mont-Royal et aux espaces verts de la montagne*.

CUCS, 2009, *Charte de la participation, les habitants partenaires du projet. Déclinaison du volet participation citoyenne dans les opérations de renouvellement urbain*, 15p.

Direction départementale des territoires du Rhône, 2010, *Politique de la ville et rénovation urbaine*, 23p.

Direction de la prospective et du dialogue public du Grand Lyon, 2011, *Relevé des échanges de la rencontre annuelle du Conseil de développement avec les groupes politiques du Grand Lyon.*

École Polytechnique de Montréal, 2008, *Parc immobilier de l'école Polytechnique, Mémoire de l'école Polytechnique présenté à l'OCPM.*

Économie et Humanisme, 2007, *Compte-rendu du séminaire des élus, bilan de la politique de participation du Grand Lyon.*

Fonda Rhône-Alpes, 2004, *Actes des États généraux du logement dans l'agglomération lyonnaise*, Lyon, 74p.

Grand Lyon, 1995, *L'Habitat en perspectives*, Lettre d'information n°1.

IAURIF, 2000, *Les comités consultatifs d'urbanisme du Grand Lyon, une méthode lyonnaise de concertation.*

Grand Lyon, 2003, *Charte de la participation.*

Grand Lyon, 2006a, *Délibération relative au projet de refondation du Conseil de développement*, 1er mars.

Grand Lyon, 2006b, *Discours d'installation du Conseil de développement renouvelé,* 3 juillet.

Grand Lyon, 2006c, *Réunion PVRU/DPSA du 18 septembre 2006*, 4p.

Grand Lyon, 2006d, *Concertation et implication des habitants dans les onze opérations de renouvellement urbain de l'agglomération lyonnaise*, 4p.

Grand Lyon, 2006e, *Guide méthodologique : la concertation dans la conduite de projet*, 64p.

Grand Lyon, 2007a, *Contrat urbain de cohésion sociale.*

Grand Lyon, 2007b, *Programme local de l'habitat*.

Grand Lyon, 2009, *Interview de Bruno Voisin*, réalisée dans le cadre des 40 ans de la Communauté urbaine.

Grand Lyon, 2010, *Actes de la soirée de renouvellement du Conseil de développement.*

Grand Lyon, 2011a, *Extrait du registre des délibérations du Conseil de Communauté. Séance du 17 octobre 2011.*

Grand Lyon, 2011b, *Quel avenir pour les quartiers populaires ? Actes des assises d'agglomération de la politique de la ville*, 88p.

Grand Lyon, ANRU, 2005, *Convention concernant le volet habitat du programme de renouvellement urbain de l'agglomération lyonnaise.*

GTI la Duchère, 2005, *Retrouver les chemins de la démocratie de proximité !,* 5p.
Héritage Montréal, 2005, *Courrier au Maire de Montréal sur la Table de concertation du Mont-Royal.*

Héritage Montréal, 2008, *Notes sur le projet de plan de protection et mise en valeur du Mont-Royal*, Mémoire déposé à la consultation publique de l'Office de consultation publique de Montréal, Montréal.

Ministère de la culture et des communications du Québec, 2005, *Les valeurs et les patrimoines du Mont-Royal. Objectifs de conservation et de mise en valeur et principes d'intervention.*

Ministère de la culture et des communications du Québec, 2008, « Un regard neuf sur le patrimoine culturel », Document de réflexion.

Mission habitat du Grand Lyon, 2005, *Note en vue de l'Atelier renouvellement urbain du 21 octobre 2005.*

MPSA, Cabinet Tempera, 2000, *Évaluation de Millénaire 3 par les acteurs ayant participé à la démarche.*

MRIE, 2008, *Connaissance des personnes sans logement ou hébergement fixe dans l'agglomération lyonnaise. Qui sont-ils ? Quelles attentes ? Quels recours ?,* MRIE et Réseau Personne dehors !, Lyon.

Non crédité, 2010, « La place et l'avenir de la planification stratégique. Compte-rendu de la Table ronde », *Urbanisme*, n°371, mars avril.

Observatoire territorial de la cohésion sociale dans l'agglomération lyonnaise, 2009, *Cahier Habitat et Renouvellement urbain.*

OCPM, 2008a, « Lettre au maire et au président du Comité exécutif », in *Projet de règlement P-04-047-60. Projet de plan de protection et de mise en valeur du Mont-Royal. Rapport de consultation publique.*

OCPM, 2008b, *Projet de règlement P-04-047-60. Projet de plan de protection et de mise en valeur du Mont-Royal. Rapport de consultation publique*, 74p sans annexe.

OCPM, 2008c, *Projet de règlement P-08-012. Projet d'agrandissement de l'hôpital général de Montréal (CUSM). Rapport de consultation publique.*

OCPM, 2008d, *Projet de convention concernant la location de l'emplacement de l'antenne de diffusion de la Société Radio-Canada dans le parc du Mont-Royal. Rapport de consultation publique.*

OCPM, 2008e, *Consultation publique sur le plan de protection et de mise en valeur du Mont-Royal,* 2e partie, volume 1.

OCPM, 2008f, *Consultation publique sur le plan de protection et de mise en valeur du Mont-Royal,* 2e partie, volume 3.

OCPM/ Passez go recherche, 2008, *Résultats des réponses à un questionnaire soumis à la population*, avant propos.

OCPM, 2011, *Projet d'agrandissement de l'Hôpital général de Montréal - Campus de la Montagne (CUSM). Projets de règlement P-11-012 et P-04-047-103.*

OCPM, 2011, *Projet d'agrandissement de l'Hôpital général de Montréal - Campus de la Montagne (CUSM). Projets de règlement P-11-012 et P-04-047-103. Rapport de consultation publique.*

Planète publique, RCT, 2010, *Note de synthèse sur le diagnostic évaluatif de l'Acte I de la charte participation et la stratégie / programmation de l'Acte II*, Grand Lyon, 4p.

Planète publique, 2011, *Capitalisation des démarches de participation citoyenne, Note d'analyse*, Grand Lyon, 21p.

Prescott M., Rapport individuel à la Commission sur la révision des procédures de participation et de consultation publiques à la Ville de Montréal, printemps.

Programme de recherches territorialisées, 2009, *Rencontre débat autour du travail de Jean-Marc Berthet, sociologue*, Villeurbanne, le Rize.

Scherrer P., 1984, « Quelques réflexions sur la participation », in Agence d'urbanisme, *Colloque demain l'agglomération lyonnaise. Communications, 2e fasci*cule, 2 pages.

SEPAL, 2009, *Extrait du registre des délibérations du Comité syndical du syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise.*

SEPAL, 2011, *Document de synthèse du SCOT.*

Table de concertation du Mont-Royal, 2004, *Quatrième rapport d'étape du groupe de travail sur les relations entre la ville et la montagne (GT1),* 2p.

Table de concertation du Mont-Royal, 2005a, *Énoncé de mission et règles de fonctionnement.*

Table de concertation du Mont-Royal, 2005b, *Groupes de travail et comités.*

Table de concertation du Mont-Royal, 2006a, *Procès-verbal de la 4e réunion du 24 février 2006.*

Table de concertation du Mont-Royal, 2006b, *Procès verbal de la 5e réunion du 24 mai 2006.*

Table de concertation du Mont-Royal, 2006c, *Procès verbal de la 8e réunion du 3 novembre 2006*.

Table de concertation du Mont-Royal, 2006d, *Rapport du président de la Table de concertation du Mont-Royal pour la période du 30 septembre au 30 novembre 2006*.

Table de concertation du Mont-Royal, 2007a, *Procès-verbal de la 9e réunion du 26 janvier 2007.*

Table de concertation du Mont-Royal, 2007b, *Procès-verbal de la 10e réunion du 15 mai 2007.*

Table de concertation du Mont-Royal, 2007c, *Registre des consensus*, 16p.

Table ronde sur les villes centres, 1994, *Problématique des villes – centres au Québec, Rapport*, Gouvernement du Québec.

Tetra, 1988, *Observation des démarches de planification territoriale. Le cas du SDAU de Ly*on, Ministère de l'équipement et du logement.

Ville de Montréal, 1988a, *Tables rondes sur la mise en valeur du Mont-Royal. Document de discussion et comptes-rendus*.

Ville de Montréal, 1988b, *Rapport sur l'énoncé de politique en matière de consultation publique,* adopté le 21 septembre.

Ville de Montréal et al., 1989, *Accord de collaboration pour la conservation et la mise en valeur du Mont-Royal,* 11 septembre.

Ville de Montréal, 1990, *Plan préliminaire de mise en valeur du Mont-Royal.*

Ville de Montréal, 1992*, Plan de mise en valeur du Mont-Royal*, 63p.

Ville de Montréal, 1994, *BCM. Le pouvoir d'intervenir*, 13p.

Ville de Montréal, 2000, *Politique de consultation publique en matière d'urbanisme. Rapport de la commission consultative*, 177p.

Ville de Montréal, 2002a, *Compte rendu du sommet de Montréal 5 et 6 juin 2002*, 59p.

Ville de Montréal, 2002b, *Consensus adoptés au Sommet de Montréal (juin 2002) sur le sujet du Mont-Royal.*

Ville de Montréal, 2003, *Charte de la Ville de Montréal (L.R.Q., c. C-11.4)*.

Ville de Montréal, 2005a, *Le défi de la participation. Politique de participation et de consultation publiques de la Ville de Montréal.*

Ville de Montréal, 2005b, *Plan de mise en valeur du Mont-Royal. Bilan de mise en œuvre 1992 – 2005.*

Ville de Montréal, 2005c, « Compte-rendu de rencontre avec les Amis de la montagne », *Annexes du bilan de mise en œuvre du plan de mise en valeur du Mont-Royal 1992 – 2005*.

Ville de Montréal, 2005d, *Participer à des consultations publiques. S'informer, poser des questions, exprimer son opinion. Guide pratique à l'attention des citoyennes et des citoyens*, 32p.

Ville de Montréal, 2005e, *L'interaction avec le public. Guide pratique à l'attention des promoteurs privés, publics ou communautaires*, 38p.

Ville de Montréal, 2006, *Plan de protection et mise en valeur du Mont-Royal. Document d'étape*.

Ville de Montréal, 2007a, *Le Mont-Royal : l'approche de protection*, 80p.

Ville de Montréal, 2007b, *Propositions par la Ville d'engagements des institutions en matière de protection*, 11p.

Ville de Montréal, 2008a, *Plan préliminaire de protection et mise en valeur du Mont-Royal*.

Ville de Montréal, 2008b, *Règlement de contrôle intérimaire limitant les nouvelles utilisations du sol et nouvelles constructions afin de protéger et mettre en valeur le Mont-Royal*, 6p.

Ville de Montréal, 2009a, *Clarification sur la notion de capacité limite de la montagne, Présentation du 11 décembre 2009 à la Table de concertation du Mont-Royal*, 24p.

Ville de Montréal, 2009b, *Plan de protection et mise en valeur du Mont-Royal*, 91p.

Ville de Montréal, 2011a, *L'essentiel en un clin d'œil. Budget 2011 de la Ville de Montréal*.

Ville de Montréal, 2011b, *Regards sur le paysage du Mont-Royal, atelier conférence. Bilan des activités et recommandations*, 28p.

Université McGill, 2008, *Consultation publique, Projet du plan de protection et mise en valeur du Mont-Royal, projet de modification au Document complémentaire au Plan d'urbanisme, Mémoire soumis par l'Université McGill*, 9p.

Université de Montréal, 2008, *Mémoire sur le plan de protection et mise en valeur du Mont-Royal,* 7p.

Annexes

La liste paginée des annexes apparaît dans la table des matières.

ANNEXE 1 : Entretiens réalisés

Tableau 40 : Entretiens réalisés à Lyon

Fonction de la personne rencontrée	Date des entretiens
Chargé de mission (Mission concertation du Grand Lyon)	Février 2006
Chargée de mission (Mission concertation du Grand Lyon)	- Février 2006 - Mai 2006 - Avril 2007
Secrétaire générale du Conseil de développement (Mission concertation)	- Mars 2006 - Avril 2006 - Mai 2007 - Janvier 2008
Secrétaire générale du premier Conseil de développement (MPSA du Grand Lyon)	Juin 2006
Chargée de mission (Mission concertation du Grand Lyon)	Octobre 2007
Directrice (DPSA du Grand Lyon)	Novembre 2007
Chargé de mission (Mission écologie urbaine du Grand Lyon)	Novembre 2007
Vice-président à la relation avec les citoyens (Grand Lyon)	Décembre 2007
Chargée de mission (service Politique de la ville renouvellement urbain du Grand Lyon)	Février 2008
Chargé de mission (DPSA du Grand Lyon)	Février 2008
Responsable de la Mission participation citoyenne du Grand Lyon	Rencontres régulières en 2010 et 2011.
Chargée de mission (SEPAL)	Novembre 2011
Membre du CSEGL (adjoint à l'urbanisme dans une banlieue lyonnaise)	- Mai 2006 - Juillet 2006 - Octobre 2010 (entretien commun)
Membre du CSEGL (militant des Alternatifs)	- Juin 2006 - Octobre 2010 (entretien commun)
Membre du CSEGL (salarié de l'Alpil)	- Juin 2006 - Octobre 2010 (entretien commun)
Membre du CSEGL (représentant du Conseil de développement, ancien professionnel du logement)	- Juin 2006 - Juin 2007 - Juin 2009 (séminaire*)
Membre du CSEGL (administrateur de la Fonda Rhône-Alpes)	- Juillet 2007 - Octobre 2010 (entretien commun)
Secrétaire du CSEGL (salarié de la Fonda Rhône-Alpes)	Novembre 2007
Membre du CSEGL (membre du GTI Duchère)	Juillet 2006**
Président du Conseil de développement	- Février 2008 - Décembre 2009 (entretien collectif***) - Février 2011 (entretien

Fonction de la personne rencontrée	Date des entretiens
	collectif****) - Avril 2011 (entretien téléphonique)
Membre du Conseil de développement (collège citoyens, professeure)	Novembre 2007
Membre du Conseil de développement (collège associations, ancien salarié de l'agence d'urbanisme)	- Juin 2009 (séminaire*) - Octobre 2010
Membre du Conseil de développement (collège représentation territoriale, ancien salarié de la chambre de commerce et de l'Aderly)	Juin 2009 (séminaire*)

*Séminaire praticiens chercheurs organisé dans le cadre programme de recherche Christiana « de l'urbanisme au développement : militants d'origine chrétienne dans la fabrique de la ville des années 1960 à nos jours », coordonné par Maryvonne Prévost conduit dans le cadre de la MESHS (USR 3385). Recueil de témoignages sur leurs parcours professionnels, militants, associatifs et leur expérience de participants au Conseil de développement.
**Conduit avec Dorothée Rochet, étudiante en sciences politiques.
***Conduit avec M. Prévost et R. Linossier dans le cadre de ce même programme.
****Conduit avec R. Linossier, F. Belmessous et T. Ben Mabrouk dans le cadre de ce même programme.

Tableau 41 : Entretiens réalisés à Montréal

Fonction de la personne rencontrée	Date des entretiens
Présidente de l'OCPM	- Décembre 2006 - Septembre 2008
Commissaire de l'OCPM	Novembre 2006
Responsable de la gestion des autorisations sur le Mont-Royal à la Direction du patrimoine du Ministère de la culture du Québec.	Avril 2009
Responsable de la politique de protection et mise en valeur des milieux naturels (Ville de Montréal)	- Entretien collectif*. - Entretien commun avec le responsable du Bureau du Mont-Royal (septembre 2008)
Responsable du Bureau du Mont-Royal (Ville de Montréal)	Entretien commun avec le responsable de la politique des milieux naturels (septembre 2008)
Consultante en participation citoyenne dans un cabinet privé	Novembre 2006
Organisateur communautaire	Décembre 2006
Professeure à l'Institut d'urbanisme (UdeM)	Rencontres régulières en 2008.
Ancien Directeur de l'institut d'urbanisme (UdeM)	Septembre 2008
Responsable du Forum public des Amis de la montagne	Septembre 2008
Directeur du CRE Montréal	Septembre 2008
Chargée de mission du CRE Montréal	Avril 2009
Responsable des politiques d'Héritage Montréal	Septembre 2008
Ancien fonctionnaire de la ville de Montréal, chargé entre autres du plan de mise en valeur du Mont-Royal (1992).	Septembre 2008

*Avec M. Gariépy, M. Gauthier et L. Lussier dans le cadre du programme de recherche « Développement durable, débat public et urbanisme à Grenoble, Lyon et Montréal » financé par le PUCA.

Annexes du chapitre 3

ANNEXE 2 : Le tissu associatif de l'agglomération lyonnaise relatif au logement dans les années 1990-2000.

Le tissu associatif lyonnais en matière de logement est porteur d'innovations : c'est à Lyon qu'a été initié le dispositif des « Agences immobilières à vocation sociale » (AIVS), avec la création de Régie nouvelle en 1989 par un collectif associatif[1112]. Il est également capable de se coordonner dans un objectif d'interpellation des pouvoirs publics, comme il en donne la preuve en 1989 avec la mobilisation de six associations alertant sur le problème du logement des plus démunis et proposant d'inscrire le droit au logement parmi les droits de l'homme[1113].

Le tissu associatif axé sur la défense du droit au logement s'étoffe et se complexifie dans les années 1990-2000. Parmi les associations de l'agglomération, on peut distinguer d'un côté les organismes dont le projet associatif met en avant un positionnement politique vis-à-vis du système de production et de gestion du logement, avec notamment une prise en compte toujours effective de la question du logement des immigrés (ex : Alpil, AVDL) ; de l'autre, des organismes mettant davantage en avant des valeurs humanistes et caritatives axées sur les démunis en général (ex : Secours catholique, ATD Quart Monde, Habitat et Humanisme).

Dans les années 1990-2000, un double mouvement paradoxal anime ce milieu associatif :

- D'un côté, plusieurs formes de coordination stables se mettent en place, autour d'actions ou de revendications communes : le Groupe logement de la Fonda est remplacé par le Collectif Logement Rhône en 2003, ainsi que La FAPIL Rhône-Alpes (fédération des associations pour l'insertion par le logement). En 2006-2007, les associations membres de la FAPIL conduisent une réclamation collective en faveur du droit au logement, sous forme de procédure judiciaire contre la France portée devant le Conseil de l'Europe.
- En même temps que ce travail de coordination se construit, des désaccords apparaissent dans le champ associatif lyonnais, compliquant les efforts d'action collective. Un point en particulier divise l'Alpil et Forum Réfugiés à partir de la moitié des années 1990 concernant le choix d'aider ou non les personnes déboutées du statut de demandeur d'asile dans leur recherche d'un logement. Au moment de l'arrivée des Roms dans l'agglomération lyonnaise, l'Alpil se positionne en défenseur du droit au logement universel, qui doit s'appliquer à tout individu, ce qui l'amène à aider l'ensemble des Roms présents dans l'agglomération à trouver une solution d'hébergement, quel que soit leur statut. Forum Réfugiés se positionne, à partir de 1997, en défenseur du droit d'asile en application de la convention de Genève, et dénonce les dérives liées aux allers-retours des Roms déboutés qui génèrent une demande

[1112] Fin janvier 1989, Régie nouvelle est créée sous le statut juridique d'Union d'économie sociale – SARL, par 9 organismes de l'agglomération. Voir Alpil, 1989, *Construire la ville et gérer les solidarités ?,* Lyon, p124. La FAPIL a depuis déposé la marque AIVS.

[1113] Ces six associations sont l'Alpil, l'AVDL, ATD Quart Monde, le foyer Notre dame des sans abris, Habitat et humanisme, Régie Nouvelle. Voir Maïga M., 2000, *Politique du logement et offre d'habitat spécifique dans l'agglomération lyonnaise. Pratiques d'acteurs et recompositions socio spatiales*, thèse de géographie, aménagement et urbanisme, Université Lyon 2.

d'hébergement perpétuelle[1114].

ANNEXE 3 : Le développement par Économie et Humanisme d'une expertise sur la participation

A travers sa revue, l'association conduit une réflexion régulière sur les enjeux de participation ainsi que sur les luttes urbaines en cours[1115]. Au tournant des années 1980, l'organisme engage plusieurs études sur la conduite de la participation dans l'agglomération lyonnaise[1116]. L'une d'entre elle, conduite pour le compte de l'Agence d'urbanisme, porte sur quatre expériences d'information et de concertation conduites dans différentes communes de l'agglomération. Le rapport final s'avère très critique, dénonçant les dérives de ces exercices au regard des attentes de départ[1117].

La constitution d'une expertise sur la participation va permettre à l'association d'être mobilisée par les autorités publiques à plusieurs reprises, dans des exercices de bilan et d'évaluation portant notamment sur les pratiques de gouvernance locale. Ainsi, dès la période 1985-1988, l'organisme mène une démarche de recherche - observation de l'exercice Lyon 2010, projet d'agglomération conduit par l'Agence d'urbanisme en préparation de la révision du SDAU. Leur rapport critique ce processus d'élaboration, soulignant sa faible ouverture à de nombreux acteurs (décideurs, syndicats, universitaires, associatifs…) et la faible prise en compte des problèmes à dimension sociale ou populaire dans le SDAU[1118]. Vingt ans plus tard, c'est encore à Economie et Humanisme qu'est commandée, par le Grand Lyon, la réalisation d'un bilan de mise en œuvre de sa politique de participation. L'organisme restitue et croise les résultats d'une série de questionnaires et de tables rondes organisées auprès de différentes catégories d'acteurs ayant participé à sa mise en œuvre (élus, techniciens, citoyens). Son rapport est publié quelques mois seulement avant la disparition de l'organisme en raison de difficultés financières[1119].

ANNEXE 4 : Les associations lyonnaises promouvant une citoyenneté active

L'association « Réseau Démocratie et politique » est créée en 1998 par un noyau de sympathisants de gauche pour réfléchir aux modalités de transformation politique et sociale.

[1114] Voir Thevenon C., 2005, *L'Alpil et les Roms : une association lyonnaise et ses limites face à un peuple marginal*, mémoire de Master 1 en anthropologie, Université Lyon 2.

[1115] Queyranne J-J., 1976, « Urbanisme, démocratie locale et action de quartier : la défense du terrain de la Sainte-Famille à Villeurbanne », *Économie et Humanisme*, 232, p. 6-17.

[1116] Voir par exemple Bonamy J. et O. Brachet, 1979, *Observation d'une démarche de participation à l'urbanisme. Les réunions de quartier à Villeurbanne*, Économie et Humanisme.

[1117] Bonamy J. et O. Brachet, 1980, *Information et concertation. Points de repère dans la COURLY*, Économie et Humanisme. Ce rapport analyse les cas du bureau d'information de la SERL à la Croix Rousse dans le cadre d'une démarche de réhabilitation, des discussions sur le POS conduites à Villeurbanne, de la commission extra municipale de Bron et des exercices de concertation conduits dans le quartier d'Ainay.

[1118] Lavigne J-Cl., F. Dost, 1988, *Prospective et planification urbaine : la révision du SDAU de la région lyonnais*e, Economie et humanisme, p137-138. Etude réalisée pour la Délégation à la Recherche et à l'Innovation du Ministère de l'Equipement.

[1119] Bruyas F., B. Pellecuer, 2007, *Eléments de bilan de la politique de participation. Regards croisés des parties pren*antes, Rapport final au Grand Lyon, Economie et Humanisme.

Le Forum citoyen Rhône-Alpes est créé en 2000 pour promouvoir la citoyenneté, la cohésion sociale et lutter contre toutes formes d'exclusion et de xénophobie, en réaction à l'épisode des élections régionales de 1998 où le candidat Charles Millon, mis en difficulté au premier tour du scrutin du Conseil régional pour l'élection de son président, avait accepté les voix des conseillers du Front national. Le Forum Citoyen, qui rassemble 130 individus et 30 organismes associatifs ou syndicaux en 2000, organise des rencontres mensuelles et des séminaires thématiques autour des enjeux de citoyenneté. Parallèlement, un consultant indépendant crée en 2002 l'association Les Ateliers de la citoyenneté pour favoriser l' « entrepreneuriat citoyen » : renouveler le rapport à la politique, favoriser le débat et encourager les initiatives. L'association fonctionne jusqu'en 2011, proposant différentes formes de rencontres comme Des ateliers de discussion thématique ou des cafés médias. On peut encore citer Formation Action Citoyenne, organisme créé en 2007 par 9 associations et fédérations associatives, visant la transmission et la constitution de connaissances par et pour les citoyens ; ou encore les Ateliers de la gouvernance, créés au début des années 2000 par plusieurs membres du Conseil de développement du Grand Lyon pour réfléchir aux enjeux de développement durable.

Annexes du chapitre 4

ANNEXE 5 : Quelques amorces d'ouverture des arènes d'études et de planification urbaines sous le mandat de Louis Pradel

Au tout début de son mandat, Louis Pradel va amorcer une dynamique d'ouverture des arènes de la planification urbaine. Ouverture relative car axée sur des notables et experts, mais précoce. Plusieurs hommes « nouveaux » sont apparus dans le paysage politico administratif lyonnais du milieu des années 1950, notamment Félix Rollet, adjoint au maire chargé des travaux[1120]. L'élaboration du plan d'urbanisme (alors plan d'aménagement communal) est confiée à l'urbaniste Joseph Maillet. L'enjeu est important, car la ville souffre à l'époque d'une carence de planification de son développement urbain[1121].

L'étude des registres de délibérations du Conseil municipal nous informe que le maire et son adjoint décident, en phase d'études, d'élargir la « Commission d'urbanisme, des opérations immobilières, de l'habitation et de la construction » de la Ville de Lyon, qui produit des avis et propositions sur l'avant projet de plan. En assemblée, le nouveau Maire exprime sa préoccupation face à la forte densité de certaines zones de la ville, phénomène renforcé par le caractère permissif du règlement sanitaire municipal. Pradel énonce ainsi la nécessité de réviser cette réglementation, et pour cela d'ouvrir sa démarche d'élaboration à de nouveaux acteurs[1122]. Pour lui, en présence exclusive de représentants de la sphère politico technique, peu de changements sont à attendre dans l'élaboration du plan. Il faut donc renouveler la composition de la Commission, et il propose de l'enrichir d'un ensemble d'acteurs que l'on pourrait dire issus des administrations spécialisées et de la « société civile organisée »[1123] :

> « Le plan d'aménagement est actuellement en cours d'étude et sa mise au point demandera encore un certain délai (...). Une étude a donc été entreprise avec les services techniques municipaux en collaboration avec les services du Ministère de la reconstruction et du logement. A la suite de ces contacts, il est apparu qu'il convenait de modifier le règlement sanitaire municipal en supprimant la possibilité d'édifier des étages en retrait (...). J'ai donc pensé, avant de vous soumettre des propositions, de saisir la Commission municipale de l'urbanisme, des opérations immobilières, de l'habitation et de la construction. Cette commission ne comprend que des membres de notre assemblée et j'estime, qu'en raison de l'importance de la question ainsi que de celles concernant le plan d'urbanisme, que la Ville a intérêt à adjoindre aux membres actuels des représentants de divers organismes de notre cité ».
>
> « La Commission (...) sera complétée notamment par les représentants des organismes suivants: Délégation départementale du Ministère de la reconstruction et du logement ; M. le

[1120] Saunier J-Y., 1997, « Au Service du plan : hommes et structures de l'urbanisme municipal à Lyon au 20° siècle », in *Forma Urbis. Les plans généraux de Lyon du XVIe au XXe siècle*, Lyon, Archives Municipales de Lyon, 1997, p.135-144.

[1121] Lyon s'est caractérisée, malgré les obligations légales, par la longue absence d'un plan approuvé et déclaré d'utilité publique. Jusqu'en 1970, ce ne sont que des documents partiels qui vont être appliqués (Saunier J-Y., 1997, *ibid*..p136).

[1122] « Cette commission ne comprend que des membres de notre assemblée et j'estime, qu'en raison de l'importance de la question ainsi que de celles concernant le plan d'urbanisme, que la Ville a intérêt à adjoindre aux membres actuels des représentants de divers organismes de notre cité ». Archives municipales de Lyon, Plan d'urbanisme de la Ville, « Composition de la Commission municipale d'urbanisme, des opérations immobilières, de l'habitation et de la construction », Rapporteur : M. Le Maire, *Registres des délibérations. 17 juin 1957 – 14 avril 1958*, 2 décembre 1957, p146.

[1123] Archives municipales de Lyon, op. cit., p147.

> Directeur général et M. le Directeur des domaines des Hospices civils de Lyon ; deux architectes désignés par le Conseil régional de l'Ordre, en accord avec le syndicat des architectes ; deux membres des Associations familiales ; un membre des mouvements de jeunesse ; un membre du Comité régional de l'aménagement du territoire ; un représentant du Comité d'intérêt local du quartier intéressé ; quatre représentants des syndicats (Cadres, FO, CGT, CFTC) ; un membre de la Chambre de commerce ; M. le Président du Syndicat d'initiative ; un membre de la Chambre de métiers ; un membre de la Jeune chambre économique ; un membre du groupement des Jeunes patrons ; un représentant des Ponts et chaussées ; un représentant de la compagnie OTL ; un représentant de l'Université »[1124].

Les acteurs proposés témoignent d'une stratégie d'ouverture ciblée, qui privilégie les intérêts constitués et la diversité des ancrages : ouverture aux milieux professionnels de l'architecture, de la construction, du tourisme et des transports ; à des catégories de population ciblées (jeunes, familles) ; à la représentation des intérêts professionnels à travers les syndicats et les Chambres consulaires, ainsi qu'aux milieux économiques lyonnais. Les Hospices civils de Lyon, puissants propriétaires particulièrement sur la rive gauche du Rhône, sont également associés aux travaux. Il s'agit donc d'une ouverture encore très sélective, qui privilégie la représentation d'organismes institutionnalisés[1125]. La Commission a pour rôle d'intervenir à plusieurs niveaux : celui de l'orientation générale du plan, afin de construire une véritable vision d'aménagement ; celui des projets, afin de se pencher sur le détail des permis de construire - l'objectif étant de réguler à ces deux niveaux la densité urbaine. Au final, ce travail n'aboutira pas puisque Louis Pradel va s'opposer à l'adoption du plan « Maillet ». Il témoigne cependant d'un premier effort d'ouverture de la machine municipale, basé sur l'idée qu'un renouvellement des règles d'urbanisme doit nécessairement s'appuyer sur un renouvellement des acteurs appelés à participer à leur définition.

Dans la continuité du travail de planification urbaine, Pradel prolonge ce premier effort avec la création en 1961 d'une « Commission extra municipale d'urbanisme » pour accompagner le travail d'études généralisé qui est alors conduit par le tout jeune ATURVIL (atelier municipal d'urbanisme). Sous l'impulsion du ministère, ce travail d'études doit soutenir l'élaboration de plans détaillés pour certains secteurs à développer, intégrés dans un plan d'urbanisme directeur couvrant toute la ville de Lyon – qui succède à l'expérience avortée du « plan Maillet ». L'ouverture d'une Commission extra municipale à des acteurs extérieurs à la structure administrative, spécialistes et non spécialistes des questions d'aménagement urbain, est manifestement suscitée par Charles Delfante alors directeur de l'Aturvil et encouragée par Félix Rollet, adjoint de Pradel[1126]. Delfante souligne la diversité des acteurs conviés à cette commission, à propos du projet de développement de la Part-Dieu :

[1124] Archives municipales de Lyon, Plan d'urbanisme de la Ville, « Composition de la Commission municipale d'urbanisme, des opérations immobilières, de l'habitation et de la construction », Rapporteur : M. Le Maire, *Registres des délibérations. 17 juin 1957 – 14 avril 1958*, 2 décembre 1957, p146-147.

[1125] En réaction à la proposition du Maire, le conseiller Vallet propose d'adjoindre à ces « personnalités qualifiées par leur expérience, par leur spécialisation dans quantité de domaines » d'autres membres, aptes à traiter des problèmes d'esthétique, d'histoire des formes, de salubrité et d'hygiène, de circulation. Archives municipales de Lyon, Plan d'urbanisme de la Ville, Composition de la Commission municipale d'urbanisme, des opérations immobilières, de l'habitation et de la construction, Rapporteur : M. Vallet, *Registres des délibérations. 17 juin 1957 – 14 avril 195*8, 2 décembre 1957, p183.

[1126] « Avec l'aide précieuse de son adjoint Félix Rollet, je lui fais admettre *(à L. Pradel)* qu'il ne peut décider qu'en connaissance de cause et qu'il faut, en conséquence, s'entourer des conseils de personnes extérieures. Ainsi est créée une des premières (être le premier à faire lui plaît) commissions extra municipales d'urbanisme qui réunit notables, universitaires, techniciens, industriels, architectes, promoteurs, comités de quartier, etc. ». Delfante Ch., Dally Martin A., 1994, *op. cit*., p29.

> « Nous nous réunissons de manière informelle, autour d'une table, avec un magnétophone, avec du café et des plateaux repas. Il y avait des industriels, des notaires, pas trop de financiers, les comités de quartier, tous les syndicalistes : les patrons de la CGT, FO et CFDT. Il y avait les patrons, les syndicats, la chambre de commerce, la chambre des métiers et tout ce petit monde parlait avec le grand patron de la métallurgie sans problème ! Ca fait du monde et c'est intéressant car cette commission a démultiplié l'information »[1127].

Le premier mandat de Louis Pradel voit donc quelques amorces d'ouverture des arènes d'études et de planification. Ces exercices demeurent très ponctuels, modestes et ciblés sur les notables locaux. Ils témoignent cependant du fait que l'ouverture de l'urbanisme à la société civile a connu des prémisses dès les années 1950[1128].

ANNEXE 6 : La charte de la participation du Grand Lyon (2003)

Ce document d'une vingtaine de pages consigne un ensemble d'engagements de la Communauté urbaine relativement au pilotage et à l'organisation de la participation : améliorer l'information et la transparence de l'action publique, diffuser une nouvelle culture de la participation parmi les élus et les fonctionnaires communautaires, faire de la concertation une méthode d'élaboration et de conduite de projet, favoriser la participation des publics qui s'expriment peu en diversifiant les outils... La Charte établit cinq principes fondamentaux : la finalité (la participation constitue non seulement un moyen mais une fin en soi), l'efficacité, la subsidiarité, l'adaptabilité et la progressivité des méthodes de participation. Sans assise juridique quelconque, la charte témoigne d'une volonté politique de la part des élus de l'agglomération.

La Charte prend acte des instances participatives existantes et institue des démarches de concertation renforcées sur des projets pilote (grands projets urbains, dont Lyon Confluence, les berges du Rhône, le grand projet de ville de la Duchère…). Elle prévoit la mise en place de deux structures pour assurer la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la politique participative : le Comité de pilotage politique de la Charte, composé des vice-présidents du Grand Lyon et du Directeur général des services, chargés de définir les orientations en matière de démocratie participative, le choix des projets pilotes, etc. ; également un Comité de suivi de la Charte, comprenant 4 membres du Conseil de développement, les deux vice-présidents et le Directeur général des services, qui produit un bilan annuel rendant compte de l'activité des instances permanentes et les processus de concertation sur les projets pilotes. En résumé, la Charte de la participation constitue en quelque sorte le manifeste à travers lequel la Communauté urbaine formalise ses engagements politiques en faveur d'une participation renforcée.

[1127] Autran S., 2008, *Le quartier de la Part-Dieu à Lyon, l'invention d'un centre ville, 1960-1980*, p12.
[1128] Cette dynamique d'ouverture sélective peut même être rapprochée d'initiatives antérieures : elle fait écho au rôle joué par les notables « amateurs éclairés » qui prennent part à l'élaboration du plan d'extension de Lyon dès les années 1910. Voir Saunier J-L., 1997, *op. cit.,* p137.

ANNEXE 7 : La politique de participation et de consultation publiques de la Ville de Montréal (2005)

Les principes de cette politique cadre sont déclinés selon trois niveaux complémentaires (l'information, la consultation, la participation). La politique affiche son ambition en déclarant « reconnaître formellement le pouvoir des citoyennes et des citoyens d'influencer les décisions des diverses instances de la Ville »[1129]. De plus, elle est conçue selon une logique itérative : elle doit pouvoir évoluer progressivement, en fonction de la déclinaison des principes sur le terrain et de leur évaluation.

La mise en place de la politique s'assortit de l'élaboration et de la diffusion de plusieurs outils, coélaborés par l'OCPM et le Chantier démocratie piloté par la Ville. Parmi eux, des guides pratiques à destination des citoyens et des promoteurs de projet, destinés à les soutenir dans leur démarche de participation. Sous une forme pédagogique, le guide destiné aux citoyens présente le déroulement des audiences publiques, des conseils pour s'y préparer et les règles de « bonne participation » (écouter les autres, détailler ses questions, cibler ses recommandations, etc.)[1130]. En direction des promoteurs (au sens de porteurs de projet), le deuxième guide donne un ensemble d'indications relatives à l'opportunité d'organiser une consultation, aux règles à suivre pour en définir la stratégie et pour instaurer une bonne dynamique d'interaction avec le public[1131].

[1129] Ville de Montréal, 2005a, *Le défi de la participation. Politique de participation et de consultation publiques de la Ville de Montréal*, p3.

[1130] Ville de Montréal, 2005d, *Participer à des consultations publiques. S'informer, poser des questions, exprimer son opinion. Guide pratique à l'attention des citoyennes et des citoyens*, 32p.

[1131] Ville de Montréal, 2005e, *L'interaction avec le public. Guide pratique à l'attention des promoteurs privés, publics ou communautaires*, 38p.

Annexes du chapitre 5

ANNEXE 8 : La circulaire de 1998 relative aux démolitions de logements sociaux

Circulaire n° 98-96 du 22 octobre 1998 relative aux démolitions de logements locatifs sociaux, à la programmation des logements PLA C-D (prêt locatif aidé construction démolition) et au changement d'usage de logements sociaux. Comme énoncé en p5 de la circulaire, la concertation relative aux démolitions s'inscrit dans la procédure de concertation préalable de 1985 autour des opérations d'importance : elle renvoie donc à une concertation conduite par la collectivité auprès des habitants et non des seuls locataires concernés par l'opération. En ce qui concerne les relogements, les modalités de concertation doivent être déterminées par le maître d'ouvrage en collaboration avec la collectivité publique, et inscrites dans le plan de relogement. La circulaire indique à l'encontre du maître d'ouvrage : « Vous vous assurerez que ces modalités ne se limitent pas à une simple information mais garantissent une véritable concertation adaptée à l'ampleur des problèmes rencontrés ».

ANNEXE 9 : La concertation dans le cadre des relations bailleurs / locataires

La loi Méhaignerie (loi tendant à renforcer l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière - 1986) a créé la Commission nationale de concertation, qui a pour but de contribuer à l'amélioration des rapports entre bailleurs et locataires. Elle a également créé la Commission départementale des rapports locatifs, composée de représentants des organisations représentatives de bailleurs, gestionnaires et locataires. Des accords collectifs sont possibles sur la maîtrise et l'évolution des charges, les locaux communs résidentiels (LCR)… Cependant cet outil a rarement été mis en place. La loi du 6 juillet 1989 définit certaines obligations du bailleur en matière de concertation : il doit, à la demande des associations, les consulter chaque semestre sur les différents aspects de la gestion de l'immeuble ou du groupe d'immeubles. La loi SRU (solidarité renouvellement urbain – 2000) complète ces règles : elle impose aux bailleurs l'élaboration d'un plan de concertation locative couvrant l'ensemble de leur patrimoine, et crée le Conseil de concertation locative, composé de représentants du bailleur et d'associations de locataires. Le Conseil est consulté sur les différents aspects de la gestion des immeubles, sur toutes mesures touchant aux conditions d'habitat et de cadre de vie, mais également sur les projets d'amélioration et de construction / démolition (dans ces deux derniers cas, le bailleur dresse un bilan de la concertation dont il informe les locataires). Ainsi, la concertation porte sur la consistance et le coût des travaux, leurs répercussions prévisibles sur les loyers et/ou charges, les modalités de leur réalisation et les conditions de relogement des locataires en cas de démolition [1132].

[1132] Voir Kedadouche Z., 2003, *Rapport sur la participation des habitants dans les opérations de renouvellement urbain*, Paris, Ministère de la ville et de la rénovation urbaine

ANNEXE 10 : Recommandations du Comité d'Evaluation et de Suivi de l'ANRU en matière de participation

Le Comité de suivi et d'évaluation de l'ANRU s'est fait l'écho, à plusieurs reprises, des insuffisances relatives à la participation autour des projets de rénovation urbaine. Dès son bilan d'étape, en février 2005, le CES note « l'absence de prise en compte effective de l'avis des habitants sur les opérations de rénovation ; le manque de cadres/outils d'appropriation des projets par les habitants ; l'insuffisante concertation en amont ». Ses constats l'ont amené à demander que la conduite d'une participation effective des habitants conditionne l'octroi des crédits de l'ANRU aux porteurs de projet[1133]. Cette préconisation n'a cependant pas été retenue par les dirigeants de l'Agence, qui ont fait le choix de laisser une marge de manœuvre importante aux acteurs locaux en matière d'organisation de la concertation, en leur rappelant simplement leur attachement à cet objectif. Cette faible prise en compte des recommandations du CES s'explique, entre autres facteurs, par les tensions existant entre Direction générale de l'ANRU et président du CES, relatées dans la thèse de R. Esptein[1134].

ANNEXE 11 : Projets et opérations de rénovation urbaine conduits dans l'agglomération lyonnaise, et pratiques de concertation qui y sont liées

Tableau 42 : Projets et opérations de rénovation

Projet	Etapes importantes	Date convention ANRU
Vaulx-en-Velin	1993-99 : GPU (grand projet urbain) 2000 : GPV (grand projet de ville)	Mai 2005
Vénissieux	1991 : GPU 2000 : GPV	
Rillieux-la-Pape	1992 : Entrée en politique de la ville 2001 : GPV	
Lyon Duchère	2001 : GPV 2003 : Démolition de la barre 200. 2004 : Création de la ZAC	

Projets et opérations	Date convention ANRU
Saint-Priest Centre ville	Février 2007
Saint-Fons Arsenal	
Givors centre ville et Vernes	
Villeurbanne - Poudrette	
Lyon Mermoz	
Fontaines/Saône la Norenchal	
Bron Parilly	
Bron Terraillon	Février 2008

[1133] Voir entre autres : Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, 2006, *Note sur la participation des habitants. Pour une participative effective des habitants aux projets de renouvellement urbain*, p3.

[1134] Voir la partie « Guerre aux apostolats : le Comité de suivi et d'évaluation », Epstein R., 2008, op. cit., p257. Les critiques portées par la Direction générale de l'ANRU à l'égard du CES ont été relayées par les sénateurs R. Karoutchi et Philippe Dallier dans un rapport sur l'ANRU paru en juillet 2006, soulignant le mauvais procès, les critiques « injustes et excessives » du CES.

Illustration 34 : Extrait de Grand Lyon, 2006d, *Concertation et implication des habitants dans les onze opérations de renouvellement urbain de l'agglomération lyonnaise*, 4p :

>> Concertation

La concertation en elle-même constitue le troisième degré de la participation habitante. Elle implique d'autoriser l'intervention de ceux-ci, tout au long de l'élaboration d'une opération, dans des structures pérennes ou ponctuelles, sectorielles ou territoriales, du type commissions mixtes extra-municipales.

Elle reconnaît aux habitants « un pouvoir d'expertise », voire de « coproduction », complémentaires de celui des professionnels-techniciens, et que le pouvoir local a tout intérêt à mobiliser.

Groupes de travail

Les groupes de travail ou Ateliers Urbains, consistent en des réunions en groupes d'habitants réduits, permettant un échange plus intense sur les projets. Ils sont eux-aussi le plus souvent pilotés par l'équipe-projet. Ils sont souvent thématiques et centrés sur une ou plusieurs phases des projets de renouvellement urbain.

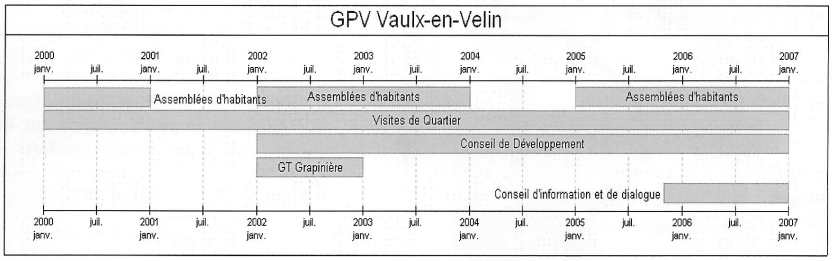
Sites : GPV Vaulx-en-Velin, GPV La Duchère, GPV Rillieux-la-Pape, GPV Vénissieux, Bron Parilly, Fontaines-sur-Saône, Saint-Priest, Villeurbanne Poudrette.

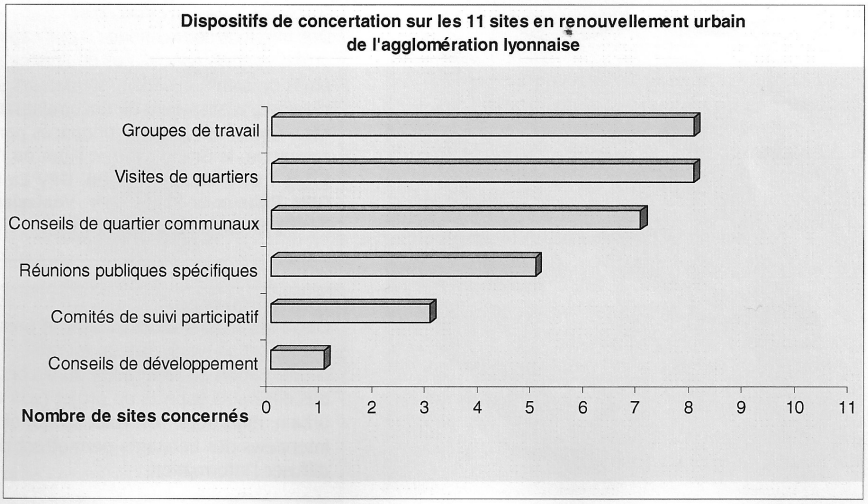
Comités de suivi participatif ou autre instance équivalente

Le Comité de Suivi Participatif (Lyon La Duchère et Lyon Mermoz) ou Conseil d'Information et de Dialogue (Vaulx-en-Velin) sont des instances mises en place dans le but de proposer un lieu d'échange sur la conduite de la participation elle-même. Elles visent à définir les règles du jeu, les thèmes qui seront traités dans les instances participatives et à suivre les engagements pris par les élus.

Sites : GPV Vaulx-en-Velin, GPV La Duchère, Lyon 8e Mermoz.

Exemple de calendrier du déroulement des dispositifs de participation sur un site en renouvellement urbain.





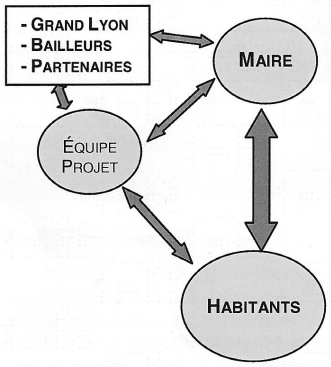
Des moyens dédiés à la concertation

Au-delà des dispositifs mis en œuvre, il faut noter le rôle essentiel joué par les équipes de professionnels présentes sur les sites : par leur implantation au cœur du quartier et les liens privilégiés qu'elles développent avec les habitants, elles jouent un rôle d'intermédiaire essentiel pour la réussite des projets de renouvellement urbain.

Local projet

Situé au cœur du quartier, le local projet permet une bonne visibilité du projet de renouvellement urbain dans l'espace urbain. Il est généralement le lieu d'exposition d'une maquette du projet et de diffusion de plaquettes de communication ou divers documents d'information relatifs au projet.
Il vise avant tout à être un lieu d'accueil des habitants du quartier ainsi que des autres acteurs concernés par le projet : acteurs locaux, délégations de visiteurs, investisseurs, etc.
Tous sites

Les acteurs de la concertation dans les projets de renouvellement urbain



La concertation peut aider à réorienter les opérations de renouvellement urbain

- **A Vénissieux**, dans le quartier Monmousseau (2000 hab.), les responsables ont renoncé à la démolition d'un immeuble de 30 logements suite à la concertation avec les habitants et ont par ailleurs organisé le remplacement des ascenseurs de 3 tours, dans lesquelles aucune réhabilitation n'était initialement prévue.
- **A la Duchère** (Lyon 9e), l'emplacement initialement prévu pour la construction de la Maison des Fêtes et des Familles a été remis en cause lors de la concertation (qui ne portait au départ que sur l'aménagement intérieur de cet équipement). Un nouvel emplacement a été proposé aux habitants et validé à partir de leurs suggestions.

Chargé de mission Concertation/communication

Tenant les permanences dans le local du projet, il est chargé d'informer les habitants et autres acteurs sur le projet urbain. Avec les agents de développement des différents quartiers, il constitue un acteur privilégié pour un travail avec les habitants qui soit plus dans la proximité et le relationnel.
En outre, il pilote la mise au point des outils d'information ou de communication (tracts, plaquettes, journaux,...)
Sites : GPV Vaulx-en-Velin, GPV Vénissieux, GPV La Duchère, Bron Parilly et Terraillon, Saint-Priest, Saint-Fons.

Organisation de permanences locales

Chaque quartier mettant en œuvre des opérations au titre de la politique de la ville accueille - selon les périodes - des permanences d'accueil et d'information. Ces permanences ont souvent plusieurs fonctions (infos sur le projet urbain, sur le relogement, sur les aides pour améliorer le logement privé...).
Tous sites

Recours à des prestataires

Des missions sont confiées à des cabinets professionnels spécialistes de l'élaboration de plans de communication, animateurs de réunions, réalisateurs de documents adéquats, etc... Ces missions sont cofinancés par la commune, le Grand Lyon et l'État ou l'ANRU
Sites : GPV Vaulx-en-Velin, GPV La Duchère, GPV Rillieux-la-Pape, GPV Vénissieux, Bron Parilly et Terraillon, Saint-Priest,

Journal du projet

Outre les articles suscités dans la presse locale, est souvent créé un journal d'information de l'opération où les descriptions des différents aspects du projet (son volet urbain, mais aussi son volet social) et les interviews des habitants permettent de diffuser l'information.

Document réalisé à partir des travaux de Frédéric Mougeot et Gaëlle Le Genissel, stagiaires du Service Politique de la ville et renouvellement urbain -DGDU - Communauté urbaine de Lyon

ANNEXE 12 : Une opération controversée, les démolitions à Bron Parilly.

La démolition d'une barre (UC6a) puis de plusieurs (UC7, UC1) à Bron Parilly suscite la controverse dès la fin des années 1990, alors que la majorité des immeubles du quartier font l'objet d'une réhabilitation. La décision de démolir l'immeuble UC6a se forme en 1996 dans le secret, et en désaccord avec un courant de la majorité municipale, BRS (Bron renouveau socialiste). Des élus de ce courant, le comité des locataires de l'UC6a, une association d'habitants constituée pour lutter contre le projet (Droit pour tous) et des associations intervenant dans l'agglomération (Fonda Rhône-Alpes, Alpil, ATD Quart Monde…) se coordonnent pour construire un contre projet en 1998, qui ne sera pas considéré par la Ville de Bron et l'OPAC du Rhône. Dans son rapport sur les *Mémoires du renouvellement urbain*, J-M. Berthet souligne « l'impossibilité de la médiation, la forte mise en opacité des éléments techniques, la violence des réactions politiques » qui caractérisent le projet.

ANNEXE 13 : Le SCOT de l'agglomération lyonnaise

A Lyon, où le SCOT a été élaboré de 2004 à décembre 2010 (date de son adoption), les principes de la loi SRU (limitation de l'étalement urbain, solidarité territoriale, mise en cohérence des politiques) ont été déclinés dans le PADD par l'entremise de plusieurs objectifs essentiels, caractéristiques de l'ambition internationale qui anime les élus locaux : le PADD met de l'avant l'objectif de promouvoir une métropole européenne compétitive en développant son attractivité à l'égard des entreprises et en s'appuyant sur les pôles majeurs du territoire métropolitain. Ce « choix du développement » doit s'articuler avec les choix de l'environnement et de la solidarité (par la promotion de l'équilibre dans la répartition du logement social), auxquels s'est ajouté plus tardivement le choix du développement résidentiel, articulé sur les prévisions démographiques suivantes. : 300 000 à 500 000 nouveaux habitants dans la métropole d'ici 2030, dont 150 000 dans l'agglomération lyonnaise, nécessitant la création de 150 000 nouveaux logements en 20 ans (soit 7500 par an).

Ces dispositions visent notamment à relancer la progression démographique dans le cœur de l'agglomération, progression qui s'est essentiellement concentrée en périphérie dans les années 1990-2000. La structuration spatiale de ce projet repose sur une organisation multipolaire prenant appui sur le centre lyonnais et sur une pluralité de pôles secondaires bénéficiant d'une desserte en transport collectif. Le but est de concentrer la croissance urbaine dans ces polarités et de préserver les espaces naturels qui les séparent. Ainsi, les réseaux « vert » et « bleu » doivent être préservés par la structuration de l'urbanisation autour d'un réseau « fer » renforcé (projet de réseaux express de l'agglomération lyonnaise – REAL).

L'élaboration du SCOT à Lyon a rencontré de nombreux enjeux : depuis le schéma directeur de 1992 qui n'a été que partiellement mis en œuvre, le creusement des disparités socioéconomiques entre les territoires a accentué le défi de la cohésion socio spatiale. Par ailleurs, en dépit de son objectif de mise en cohérence prescrit par la Loi SRU, le SCOT de Lyon a du composer avec la réalité des démarches de planification sectorielles, la plupart étant déjà définies au moment où les prescriptions du PADD ont été validées. Le SCOT s'est immiscé dans un champ déjà balisé par ces coups partis auxquels il a du s'ajuster, cherchant

davantage une complémentarité qu'une mise en cohérence globale des choix locaux[1135]. Enfin, on peut souligner la complexité à construire une métropole multipolaire dans un contexte de fragmentation des périmètres des SCOT au sein de la région urbaine qui ne favorise pas a priori une cohérence globale de l'action sur le territoire métropolitain.

En effet, si la Loi mentionne « l'aire urbaine » comme étant l'échelle de développement visée par les SCOT, dans les faits, les territoires qu'ils couvrent sont bien souvent inférieurs à ce périmètre statistique. C'est le cas à Lyon, où le territoire du SCOT a très peu évolué en comparaison de celui du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de 1978 et du schéma directeur de 1992. Il couvre 72 communes (73 depuis 2011) pour 1,2 million d'habitants, alors que l'aire urbaine compte 296 communes pour 1,8 million d'habitants. Cette inertie de l'espace de planification, en dépit des transformations territoriales survenues depuis les années 1970, s'explique par plusieurs facteurs notamment politiques, évoqués au chapitre 3. Pour dépasser cette limite, plusieurs initiatives ont été prises : l'établissement des études préalables au SCOT à l'échelle des 296 communes de l'aire urbaine, par l'agence d'urbanisme de la Communauté urbaine qui a conduit l'élaboration du document[1136] ; l'instauration d'un ensemble de commissions territoriales dont quatre assurent la jonction avec les structures porteuses des SCOT voisins ; le lancement de la démarche Interscot en 2004, visant à associer les syndicats mixtes pilotant les dix SCOT du territoire de la Région urbaine de Lyon (RUL), aboutissant à l'élaboration d'un chapitre commun à ces schémas (2006). Cependant, la portée limitée de cette démarche d'animation est soulignée par plusieurs observateurs. Sur les marges du périmètre du SCOT, le SEPAL ne peut réellement agir qu'en matière de dialogue et de négociation (dans le cadre des commissions territoriales) et de production d'avis (dans le cadre de la consultation précédant l'adoption de chacun des SCOT voisins).

Le SCOT du Grand Lyon apparaît donc comme une démarche de planification ambitieuse dans ses objectifs (construire une métropole équilibrée, multipolaire) au regard des multiples contraintes actuelles du développement territorial (périmètres de planification réduits, processus socioéconomiques alimentant l'étalement urbain difficiles à contraindre, etc.).

ANNEXE 14 : Statut de l'Arrondissement historique et naturel et examen des projets dans son périmètre

La création de l'Arrondissement historique et naturel, de portée gouvernementale, répond à une insatisfaction des acteurs à l'égard du statut de protection précédent : celui de « Site du patrimoine ». En effet, le Mont-Royal a été institué comme tel en 1987, suite à la réforme de

[1135] Comme l'énonce la conclusion du rapport de présentation : « Un SCOT qui agit là où c'est possible et là où il y a des leviers d'action : l'avenir du territoire du SEPAL est ainsi très largement engagé pour les 10 à 15 ans à venir par les politiques publiques d'aménagement déjà mises en place (…). Dans le cadre de l'élaboration du schéma, les élus du SEPAL ont donc essayé de cibler les thèmes et les secteurs sur lesquels le SCOT allait pouvoir avoir une plus-value et un effet ». Il faut noter bien entendu que les démarches d'élaboration des politiques sectorielles et du SCOT dans les années 2000 se sont alimentées mutuellement.

[1136] Sous le pilotage du SEPAL (syndicat d'étude et de programmation de l'agglomération lyonnaise), organe politique en charge de l'élaboration et du suivi du SCOT. Ce syndicat a été créé en 1985 pour piloter la démarche du projet d'agglomération Lyon 2010 puis l'élaboration du Schéma directeur. Dissous après l'adoption de ce schéma, le SEPAL est refondé en 2002 à l'occasion de l'ouverture du chantier SCOT.

la LBC instituant ce nouvel outil[1137]. Les associations appelaient alors la Ville de Montréal à une vigilance accrue à l'égard du patrimoine de la montagne : une mobilisation locale s'est constituée en réaction à plusieurs projets d'envergure de l'administration de Jean Drapeau[1138]. Le statut de Site du patrimoine relève de l'échelon municipal. Il s'applique à un territoire élargi, caractérisé par « la présence de biens culturels immobiliers, et dans lequel le paysage architectural présente un intérêt esthétique ou historique ». Selon la loi, le règlement qui institue un site du patrimoine doit intégrer la délimitation du site ainsi que les motifs qui justifient son statut ; cependant, il n'est pas prévu de règles de protection spécifiques ni imposé que la municipalité se dote d'un plan de gestion approprié. La municipalité décide elle-même des critères de protection qu'elle applique au site du patrimoine : la gestion de cet outil est donc dans une certaine mesure arbitraire et fragile dans la mesure où les règlements municipaux sont facilement modifiables. Il s'agit d'un outil assez peu contraignant, où les garanties de protection du patrimoine ne sont pas assurées à long terme.

Dans le cas du Mont-Royal, le site du patrimoine présente plusieurs limites. Au niveau de son périmètre d'abord, dans la mesure où celui-ci ne prend pas en considération les territoires de Westmount et Outremont, alors deux villes indépendantes régies par leurs propres documents d'urbanisme. Au niveau des règles de protection ensuite, dans la mesure où le plan de mise en valeur du Mont-Royal adopté en 1992 – qui fait office en quelque sorte de déclinaison opérationnelle des principes du Site du patrimoine - est axé autant sur l'aménagement et le développement du Mont-Royal que sur sa conservation. Au niveau de son encadrement administratif également : la création du Site du patrimoine n'a pas entraîné celle d'une structure de gestion dédiée, susceptible d'assurer une continuité, un suivi ou une concertation avec les acteurs concernant la gestion du Mont-Royal. Au niveau de son impact enfin, le statut de site du patrimoine n'ayant pas empêché que plusieurs projets controversés aient été autorisés et réalisés sur la montagne, notamment celui de la ferme sous les noyers ou encore l'agrandissement du bâtiment d'HEC dans le bois de Brébeuf.

Face à ces insuffisances, la mobilisation des associations montréalaises s'est avérée déterminante dans la décision gouvernementale de créer un nouvel outil patrimonial : par leur participation aux consultations de la Commission des biens culturels du Québec, et plus généralement par les demandes qu'elles ont régulièrement formulé à cet effet[1139]. C'est déjà la coalition associative menée par les Amis de la montagne qui a amené à la constitution du Site du patrimoine dans les années 1980. A cette époque, la pertinence de créer un Arrondissement historique et naturel est d'ailleurs déjà évoquée par plusieurs études. Le décret créant l'Arrondissement historique et naturel du Mont-Royal en 2005 est un acte gouvernemental qui constitue un renouvellement du cadre juridique entourant la gestion du Mont-Royal, mais aussi le résultat d'un rapport de forces.

L'établissement d'un site du patrimoine sur le territoire du Mont-Royal s'est donc avéré un outil imparfait qui justifiait l'adoption de mesures de protection plus restrictives. Pour autant, la création de l'Arrondissement historique et naturel du Mont-Royal n'a pas annulé l'existence du Site du patrimoine qui continue à subsister, bien qu'il ne produise plus réellement d'effet. Le Mont-Royal comprend donc actuellement deux statuts de protection

[1137] Le Mont-Royal a été le premier territoire institué comme Site du patrimoine au Québec.

[1138] On peut citer le projet de remplacement de la tour de communication de Radio-Canada, de la réouverture de la piste de ski de l'Université de Montréal, ou encore du centre d'athlétisme de l'Université McGill.

[1139] « La pression constante des groupes associée à la réalisation de quelques projets immobiliers soulevant beaucoup d'oppositions amena finalement le gouvernement du Québec à décréter l'Arrondissement historique et naturel au début de 2005 ». Ville de Montréal, 2005b, *Plan de mise en valeur du Mont-Royal. Bilan de mise en œuvre 1992 – 2005*, p6.

superposés, l'un de juridiction municipale, l'autre de juridiction provinciale.

La loi distingue bien les deux statuts et leurs conditions de reconnaissance : l'arrondissement historique étant institué « en raison de la concentration de monuments ou de sites historiques qui s'y trouvent », l'arrondissement naturel « en raison de l'intérêt esthétique, légendaire ou pittoresque que présente son harmonie naturelle »[1140]. Le territoire du Mont-Royal correspondant à l'ensemble des critères cités, le gouvernement a fait le choix d'une articulation des deux statuts.

Le Mont-Royal est une double exception : non seulement il s'agit du seul Arrondissement cumulant les deux mentions d'historique et naturel, mais c'est également le seul Arrondissement créé à une époque récente. En effet, les neuf arrondissements historiques ont été institués entre 1963 et 1975 ; les trois arrondissements naturels entre 1973 et 1981[1141]. Le décret instituant l'AHNMR[1142] réactive ainsi une procédure patrimoniale laissée en suspens pendant plus de vingt ans par le gouvernement du Québec. C'est un signe révélateur du caractère exceptionnel et urgent du dossier du Mont-Royal.

Processus d'examen des projets sur le Mont-Royal dans le cadre de l'Arrondissement historique et naturel

Le principal effet d'un statut d'Arrondissement (qui s'applique aussi bien pour un Arrondissement historique que naturel) consiste en l'intervention du Ministère de la culture dans le processus décisionnel en urbanisme. Ainsi, l'autorisation du ministre est requise pour tout projet visant à :

> « diviser, subdiviser, rediviser ou morceler un terrain, modifier l'aménagement, l'implantation, la destination ou l'usage d'un immeuble, faire quelque construction, réparation ou modification relative à l'apparence extérieure d'un immeuble, démolir en tout ou en partie cet immeuble, ériger une nouvelle construction »[1143] ou encore à « faire un nouvel affichage, modifier, remplacer ou démolir une enseigne ou un panneau »[1144].

Les règles de l'Arrondissement concernent donc les projets d'aménagement et d'affichage. Dans les deux cas, le ministre reçoit l'avis de la Commission des biens culturels du Québec avant d'accorder son autorisation. Dans le contexte montréalais, cela signifie que la responsabilité des arrondissements en matière de réglementation d'urbanisme est réduite au profit d'un contrôle du gouvernement sur la délivrance des permis. C'est le Ministère de la culture qui conditionne, en dernière instance, l'approbation de projets sur le territoire de l'Arrondissement historique et naturel.

Le processus veut que le projet soit d'abord évalué au niveau local par les services

[1140] Loi sur les biens culturels, section III, article 45. On peut noter que le statut d'arrondissement historique a été créé en 1963, soit avant la publication de la LBC. Il relevait alors de la loi des monuments historiques (1963) venant compléter la loi relative à la conservation des monuments et des objets d'art (1922). Il a ensuite été réinséré dans le texte de la LBC.

[1141] Ces données sont issues du Livre vert rédigé à l'occasion de la consultation sur la réforme de la LBC : Ministère de la culture et des communications du Québec, « Un regard neuf sur le patrimoine culturel », Document de réflexion, 2008, pp22-24.

[1142] On peut noter que le décret lui-même (décret 190-2005 du 10 mars 2005) n'édicte aucune prescription quant à la gestion de l'Arrondissement historique et naturel, il rappelle simplement les étapes et le cadre légal qui ont présidé à la création de l'arrondissement, et établit très précisément son périmètre.

[1143] Loi sur les biens culturels, section III, article 48.

[1144] Loi sur les biens culturels, section III, article 49.

d'arrondissement. Les instances consultatives locales (Comité consultatif d'urbanisme et Conseil du patrimoine[1145]) sont alors sollicitées. Dans certains cas, une consultation publique organisée par l'OCPM ainsi qu'une procédure référendaire peuvent avoir lieu. Après ces opérations municipales, le projet est évalué au niveau ministériel. C'est alors la Direction du patrimoine[1146] du Ministère de la culture qui se saisit du dossier et l'évalue en fonction de ses propres critères. Après évaluation de ce service ministériel, le projet est examiné par la Commission des biens culturels du Québec, qui transmet son avis au ministre. La décision du ministre intervient en toute fin de processus, informée des différentes analyses et avis formulés aux échelons local et provincial. L'enjeu posé par ce processus est celui de la temporalité et de la cohérence dans l'évaluation du projet : l'analyse ministérielle n'intervenant qu'en bout de course, un projet pourrait être évalué, débattu en consultation publique et modifié au niveau municipal pour se voir totalement remis en cause en fin de processus par la décision du ministre. Pour éviter qu'une telle situation se produise, les arrondissements et le Ministère de la culture ont décidé de collaborer dès le départ du processus d'évaluation des projets.

L'intervention du ministère en matière d'approbation des projets, conditionnant la délivrance des permis de construire par les arrondissements, est encadrée par un document définissant les objectifs de protection et de mise en valeur du territoire du Mont-Royal, déterminés d'après un ensemble de valeurs et de critères de reconnaissance des patrimoines de la montagne[1147]. Ce document se présente donc comme un « cadre de référence »[1148] utile au Ministère pour se constituer une ligne directrice dans l'évaluation des projets qui lui sont soumis, et pour favoriser la transparence de son intervention auprès de la société civile. Toutefois, le document affirme le caractère évolutif des principes retenus, la volonté de ne pas figer a priori et une fois pour toutes un cadre d'analyse des projets mais de prendre en compte les recommandations extérieures et les apports de l'expérience. Les quatre principes[1149] structurant l'intervention du ministère sont les suivants :
1. Préserver la valeur d'ensemble de l'Arrondissement historique et naturel du Mont-Royal. Les différentes dimensions constitutives du Mont-Royal (topographie, trame urbaine, paysages, végétation…) sont considérées dans leurs interrelations et leur capacité à générer un objet unique.
2. Connaître avant d'intervenir. L'actualisation et le recours aux études professionnelles sont considérés comme un pré requis à l'intervention ministérielle.
3. Favoriser la participation et l'appropriation collective, par la mise en place d'une collaboration entre acteurs dès l'amont de la démarche de projet pour favoriser l'échange de connaissances et d'informations constitue.

[1145] Le Conseil du patrimoine de Montréal est un organe consultatif indépendant. Il doit donner un avis sur tout projet concernant le site de l'arrondissement historique et naturel du mont Royal et peut, selon l'article 13, 3e du Règlement 02-136 sur le Conseil du patrimoine de Montréal, solliciter des opinions, recevoir et entendre les représentations de toute personne ou groupe sur les questions relatives à la protection et la mise en valeur du patrimoine.
[1146] La Direction du patrimoine du Ministère de la culture concentre divers experts en patrimoine (architectes, archéologues, ethnologues, historiens, urbanistes) chargés d'analyser les demandes d'autorisation de projets et travaux concernant les secteurs protégés. Cette direction a été remise sur pied en 2002, suite à une recommandation du Rapport Arpin (2000) *Notre patrimoine, un présent du passé* après avoir été supprimée pendant 10 ans.
[1147] Un triptyque de documents accompagne la gestion de tout arrondissement, historique ou naturel, au Québec : étude de caractérisation, énoncé de valeurs et critères, guide.
[1148] Ministère de la culture et des communications du Québec, 2005, *Les valeurs et les patrimoines du Mont-Royal. Objectifs de conservation et de mise en valeur et principes d'intervention,* p5.
[1149] Ministère de la culture et des communications du Québec, 2005, *Les valeurs et les patrimoines du Mont-Royal. Objectifs de conservation et de mise en valeur et principes d'intervention*, pp6-8.

4. Assurer la continuité à travers le changement, en considérant l'épaisseur historique du lieu et sa cohérence globale dans l'évaluation des projets.

Outre ces principes, le document identifie des valeurs et patrimoines[1150]. Chaque valeur fait l'objet d'une déclinaison d'objectifs et de principes d'évaluation des projets.

Tableau 43 : Objectifs et principes d'évaluation des projets dans l'Arrondissement historique et naturel

Objectifs	Principes
Protéger le caractère patrimonial des paysages naturels, aménagés et construits	Les travaux devraient être réalisés en tenant compte de la topographie, de la végétation ainsi que du paysage naturel et bâti de la montagne
	Les travaux devraient tendre à conserver, à restaurer et à entretenir les murs, murets, escaliers, clôtures, passages et autres éléments d'intérêt caractéristiques de la montagne, qu'ils soient naturels ou construits.
Conserver, restaurer et mettre en valeur le parc du Mont-Royal en tenant compte, entre autres, de la Déclaration de la National Association for Olmsted Parks, de la Charte du mont Royal et du Plan de mise en valeur du mont Royal	Les aménagements réalisés dans le parc du Mont-Royal devraient respecter le concept de Frederick Law Olmsted en tenant compte, lorsqu'il y a lieu, des apports ultérieurs.
Conserver, restaurer et mettre en valeur les points de vue et perspectives visuelles de l'AHNMR	Lors de l'implantation de nouvelles constructions dans le périmètre de l'arrondissement historique et naturel, les percées visuelles, les points de vues et les perspectives sur les éléments topographiques et paysagers du mont Royal devraient être maintenus et mis en valeur.
	Dans les cas d'agrandissements il y aurait lieu de limiter les impacts reliés à leur implantation, en hauteur et en volumétrie, sur les paysages, les points de vue et les perspectives visuelles de l'arrondissement

Nous voyons qu'il s'agit de principes et objectifs peu opérationnalisés : si certaines références précises sont indiquées (comme le respect des Déclarations et chartes, ou la liste d'objets à préserver), aucun indicateur n'est précisément défini pour assurer une concordance entre la décision ministérielle et la conformité du projet analysé à ce cadre. Les principes et objectifs définis pour les autres valeurs et patrimoines identifiés sont du même acabit. Cette souplesse et cette imprécision rendent également difficile le suivi et l'évaluation de la cohérence de l'intervention ministérielle sur le long terme.

[1150] Les valeurs sont au nombre de 4 : emblématique et identitaire, paysagère, naturelle, d'usage. Les patrimoines sont au nombre de 4 également : bâti ; artistique, funéraire et commémoratif ; archéologique ; ethnohistorique. Ministère de la culture et des communications du Québec, 2005, *Les valeurs et les patrimoines du Mont-Royal. Objectifs de conservation et de mise en valeur et principes d'intervention*, p8.

ANNEXE 15 : Le processus de concertation avec le milieu montréalais sur la mise en valeur du Mont-Royal (fin des années 1980)

Le plan préliminaire de mise en valeur du Mont-Royal a été élaboré après la phase de consultation ciblée qui a eu lieu en mai et juin 1988, sous forme de six tables rondes destinées à sonder le milieu montréalais sur ses attentes relatives au Mont-Royal. Ce sont en tout 38 organismes, associations et individus qui sont entendus par le service de l'habitation et du développement urbain[1151]. Il s'agit d'associations locales de résidants (association des citoyens du Mile end, de Milton parc, de l'ensemble Trafalgar…) ou spécifiques au Mont-Royal (Centre de la montagne, Amis de la montagne), d'associations sectorielles représentant certains segments de la population (associations des étudiants de l'université de Montréal et de McGill, syndicat des employés de l'hôpital général, association pour le loisir des personnes handicapées…), d'organismes de protection du patrimoine et de la nature (Héritage Montréal, Sauvons Montréal, Union québécoise pour la conservation de la nature), de promotion des sports et loisirs (Loisir ville, Fédérations de la marche, de la course d'orientation et de l'athlétisme…), des représentants du milieu d'affaires (Bureau du commerce, Chambre de commerce de Montréal), de l'urbanisme et l'aménagement (institut du développement urbain, association des architectes et paysagistes), ainsi que deux citoyens individuels. On constate la présence affirmée d'organismes dont l'activité se rattache au domaine récréatif (dix organismes) devant ceux relevant du domaine de la protection (cinq). Pendant les tables rondes, de nombreux enjeux sont soulevés, notamment sur l'accessibilité universelle de la montagne, sa fréquentation par différentes communautés culturelle, son utilisation partagée par les différentes catégories d'usagers (familles, sportifs, etc.)…

Bien que les attentes des participants soient plurielles et parfois contradictoires, plusieurs tendances peuvent être dégagées des échanges : les participants aux tables rondes ont globalement souligné l'importance de faire de la conservation la vocation première du Mont-Royal, certains y voyant le principe justifiant la limitation des activités et des accès à la montagne (vision défendue par Sauvons Montréal par exemple), la majorité soulignant la possibilité d'articuler conservation et activités bien encadrées (notamment les associations de sports et loisirs, les organismes sectoriels). Globalement, ces participants s'entendent sur le refus de l'implantation d'infrastructures récréatives lourdes ; sur l'importance, voire l'urgence à accorder aux mesures de restauration du milieu naturel ; sur l'intérêt de limiter la place de l'automobile sur la montagne, et conjointement d'améliorer la desserte en transport en commun, les accès piétonniers et cyclistes entre le Mont-Royal et les quartiers adjacents. Plusieurs se prononcent en faveur de la mise sur pied d'un organisme de gestion autonome, type corporation sans but lucratif, pour la gestion du parc. On constate également que la quasi totalité des groupes consultés demandent des mécanismes renforcés de contrôle et de limitation du développement urbain, ce qui est au final très peu répercuté dans le plan.

[1151] Voir Ville de Montréal, 1988a, *Tables rondes sur la mise en valeur du Mont-Royal. Document de discussion et comptes-rendus*. Sur les 38 organismes et individus ayant pris par aux tables rondes, seuls 13 vont participer à la consultation publique du BCM en 1990.

ANNEXE 16 : Le plan préliminaire de mise en valeur du Mont-Royal (1990)

Le plan préliminaire de mie en valeur du Mont-Royal énonce une proposition d'aménagement très affirmée : la mise en valeur de la montagne doit être réfléchie à l'échelle inter municipale, et se traduire par son équipement en infrastructures nouvelles, donc par une intervention volontariste sur la matérialité des lieux.

Le projet de plan du Mont-Royal doit composer, dès le départ, avec une contrainte structurelle importante : il s'agit d'une démarche de planification conduite par la Ville de Montréal sur son territoire, ce qui exclut du plan les portions de la montagne relevant des villes d'Outremont et Westmount. Pourtant, l'un des constats relatifs aux faiblesses de l'action publique sur le Mont-Royal est précisément l'absence de vision globale de son aménagement. C'est la raison pour laquelle le projet de plan met en avant un concept essentiel, déjà présent dans l'Accord de collaboration signé en 1989 : le concept des « trois sommets ». Montréal, Outremont et Westmount accueillent chacune l'une des trois cimes du Mont-Royal : ce concept est un moyen de les intégrer toutes dans une démarche de réflexion partagée, dans une vision commune de la montagne, et ainsi de faire évoluer sa gestion jusqu'ici très découpée[1152]. Il permet d'inscrire le plan du Mont-Royal dans un processus plus large de concertation inter municipale, et donc de compenser quelque peu les limites imposées par son périmètre restreint. C'est aussi un moyen d'insérer les propriétaires institutionnels dans la dynamique de planification concertée, leurs domaines s'étendant sur ou entre les trois sommets du Mont-Royal (l'université de Montréal et le cimetière notre dame des neiges sur le sommet nord, par exemple). L'enjeu relatif aux propriétés institutionnelles est alors double : il s'agit à la fois de favoriser l'ouverture des domaines institutionnels au public afin de reconstruire une continuité de promenade à travers le Mont-Royal ; et de favoriser une discussion sur les modalités du développement institutionnel, pour éviter qu'il ne se fasse de manière fractionnée.

L'autre concept structurant du projet de plan, dont le titre témoigne, est celui d'une mise en valeur de la montagne. Décliné en quatre vocations (conservation, éducation, récréation, tourisme), ce concept central est significatif de l'époque et des enjeux qui entourent alors le Mont-Royal. Le projet de plan s'inscrit encore dans le processus de construction sociale de la valeur symbolique et patrimoniale du Mont-Royal, qui se déploie surtout dans les années 1970-1980. La reconnaissance de cette valeur n'est pas encore tout à fait acquise, du moins mérite-t-elle d'être consolidée. L'ensemble des objectifs du plan visent à répondre à cet enjeu majeur de valorisation concrète et symbolique du Mont-Royal, d'affermissement de sa qualité d'entité culturelle et patrimoniale remarquable. Cela passe par une « mise en valeur intégrée », assumée par les trois Villes et articulant trois niveaux d'intervention : le parc, la montagne dans son ensemble et le milieu urbain périphérique[1153]. Cependant, la réalité rattrape le plan : en raison de sa portée territoriale réduite, il est amené à se focaliser largement sur le parc du Mont-Royal.

L'essentiel du plan est en effet axé sur le parc et sa revalorisation. Un enjeu central est mis en avant : celui du **c**aractère indéfini, ambigu, de la vocation du parc. Doit-il jouer le rôle d'un parc de conservation, axé sur la préservation de l'environnement, ou d'un parc urbain ouvert aux loisirs et aux activités récréatives ? Cette ambiguïté est héritée du projet de F. L. Olmsted

[1152] Décarie J., 2002, op. cit.

[1153] Le plan évoque ainsi les institutions (partie prenante de la mise en valeur de la montagne), les abords du parc (problématique des accès à diversifier et revaloriser), sa périphérie (chemin de ceinture et flanc nord à aménager, grandes voies automobiles à reconfigurer) ou encore le milieu urbain attenant (problématique du contrôle du développement urbain à travers les règles d'urbanisme).

comme de sa mise en œuvre[1154], et n'a jamais été tranchée au XXe siècle, où l'aménagement progressif du Mont-Royal a été réalisé à travers des interventions ponctuelles, sans projet cohérent pour le parc ou pour la montagne.

Le projet de plan entend lever cette ambiguïté, en affirmant la vocation polyvalente du parc, qui se justifie par sa localisation en centre urbain et par la multiplicité des usages dont il fait déjà l'objet de la part des montréalais et des habitants de la région urbaine. A ce titre, le projet recommande pour le Mont-Royal la reconnaissance du statut de « parc régional » (relevant alors de la Communauté urbaine de Montréal) qui consacre la vocation récréative des parcs tout en soulignant l'importance d'y veiller à la protection de l'environnement naturel. Outre la problématique de sa vocation, plusieurs constats sont dressés concernant le parc du Mont-Royal : le milieu naturel tout comme les infrastructures sont en partie dégradés, signe d'une carence de gestion ; le parc subit des déséquilibres de fréquentation, à la fois dans le temps et dans l'espace, qui aboutissent à la saturation de ses principaux points d'intérêt (le chalet, le lac aux castors…). Une restauration assortie d'une amélioration des modalités de gestion du parc semblent s'imposer, ainsi que des actions visant à mieux répartir sa fréquentation : définir une nouvelle programmation d'activités, diversifier les points d'intérêt et améliorer les conditions d'accès à la montagne.

Une caractéristique importante du plan doit être soulignée : celui-ci propose de nombreuses mesures d'aménagement concret des différentes portions de la montagne, le parc au premier chef puisque les dix zones qui le constituent font l'objet de propositions rassemblées dans un « plan préliminaire de réaménagement du parc »[1155]. Un nombre important parmi les mesures portant sur le parc et ses abords renvoie à l'amélioration d'infrastructures existantes (entrées, escaliers, sentiers…) ou à l'aménagement de cheminements (chemin de ceinture et voie traversante nord / sud), visant à faciliter l'accès et la promenade sur la montagne, ou encore à réduire la place dévolue à l'automobile, particulièrement importante depuis les aménagements de voirie réalisés dans les années 1950[1156].

Mais de nombreuses autres mesures renvoient à la *création* de nouvelles infrastructures, dans une logique qui vise à équiper la montagne pour qu'elle puisse remplir ses fonctions de « récréation » et de « tourisme » : points et plate forme d'observation, circuits d'interprétation ; infrastructures pour la glissade, pente – école publique de ski ; création de chalets, d'une cabane à sucre ; réalisation d'un funiculaire … Ces propositions sont justifiées par deux arguments essentiels : l'objectif d'accessibilité de la montagne à tous, qui inscrit le projet de plan dans la continuité des principes d'aménagement olmstédiens ; l'objectif d'équilibrer la fréquentation sur l'ensemble du territoire du Mont-Royal, qui implique de valoriser des lieux jusqu'alors peu attractifs. La mise en valeur de la montagne est donc

[1154] Si son projet initial faisait la part belle à la vocation récréative du parc inspirée des parcs aménagés par Olmsted aux Etats-Unis, deux éléments se conjuguent pour semer le doute : le fait que très peu de composantes de ce plan initial aient été effectivement mises en œuvre, ce qui donne au parc des atours de parc naturel ; le fait que le discours d'Olmsted évolue dans un rapport publié en 1881, où il souligne avant tout « les vertus thérapeutiques et les valeurs esthétiques » des parcs liées à leur facture naturelle. Voir Ville de Montréal, 1990, *Plan préliminaire de mise en valeur du Mont-Royal,* p16.

[1155] Le parc du Mont-Royal n'a pas fait l'objet d'un plan global depuis l'intervention d'Olmsted (1874 et 1877) et des consultants Clarke et Rapuano, auteurs d'un plan paru en 1959.

[1156] La voie Camilien Houde qui traverse la montagne et le chemin Remembrance paraissent sur-calibrés pour les flux automobiles qu'ils accueillent. Ils créent des coupures importantes dans le territoire du Mont-Royal, compliquant les flux piétonniers. D'autres aménagements routiers apparaissent démesurés et inadaptés au paysage de la montagne : l'échangeur Parc – Pins à l'est, l'échangeur Remembrance à l'ouest, le rond – point au centre du parc, le stationnement de la maison Smith... L'ensemble de ces infrastructures fait l'objet de mesures de réaménagement inscrites au plan.

déclinée davantage dans une logique d'équipement que dans une logique d'économie générale et de protection. Si la vocation de la « conservation » est présentée comme la condition de réalisation des autres fonctions (récréation, tourisme…) et donc dotée d'un statut prioritaire, force est de constater qu'elle ne constitue pas un principe structurant ou un fil rouge de l'ensemble du plan. Elle est traduite à travers des mesures déterminées, touchant des territoires déterminés[1157], dans une logique de zonage proche de celle des parcs naturels français auxquels le plan préliminaire se réfère explicitement.

Dans cette logique, le projet de plan évoque au titre des constats les pressions de développement que connaît la montagne, mais ne propose aucune mesure d'encadrement et de limitation de l'urbanisation ou du développement institutionnel. Il renvoie au plan d'urbanisme et aux plans directeurs d'arrondissement[1158] pour traduire la mise en valeur du site du patrimoine et la protection des vues vers et depuis la montagne. La planification concertée avec les propriétaires institutionnels est préconisée pour la valorisation de leurs domaines sur les flancs de la montagne : il s'agit de définir, en collaboration avec chaque acteur institutionnel, un plan de développement propre à son territoire, destiné à être inscrit ensuite dans la réglementation d'urbanisme. Le plan du Mont-Royal renvoie donc à des processus de planification et de concertation en ce qui concerne le contrôle du développement, mais n'avance pas lui-même de critères de limitation en la matière.

[1157] Le zonage des milieux naturels distingue 40 hectares de « zones de préservation extrême » dans lesquelles les aménagements et la fréquentation sont drastiquement limités ; 36 hectares de « zones de préservation spéciale » où les interventions sont modulées en fonction de l'état du milieu ; enfin 24 hectares de « zones semi naturelles » destinées à être rattachées au milieu naturel ou récréatif, selon les cas. La thématique des vues et paysages est davantage abordée dans le sens de la promotion (créer de nouveaux belvédères, faire découvrir de nouvelles vues) que dans celui de la protection, ce qui s'explique par le périmètre limité du plan. A noter : si l'Accord de collaboration signé en 1989 comprend dans son titre les notions de « conservation » et de « mise en valeur », seule la seconde est retenue pour le titre du plan préliminaire.

[1158] La deuxième moitié des années 1980 marque un renouveau de la planification à Montréal, initié par le RCM, suite à vingt ans de quasi absence de démarche de planification sous l'administration Drapeau. Il prévoit l'adoption d'un plan directeur et de règlements d'urbanisme par les 9 arrondissements créés par le RCM, et au final l'adoption d'un premier plan global d'aménagement et de développement de la ville par le Conseil municipal. Voir Goyer P., 1993, op. cit., p80.

ANNEXE 17 : La consultation publique du BCM autour du plan préliminaire de mise en valeur du Mont-Royal (1990)

Le projet de plan de mise en valeur du Mont-Royal paru en février 1990 fait l'objet d'une consultation publique du Bureau de consultation de Montréal (BCM) organisée au printemps de la même année.

Si l'on considère l'ensemble des étapes de la consultation publique, 88 individus et organismes ont pris part au processus. Les citoyens individuels sont majoritaires à la consultation publique puisqu'ils représentent 51% des participants, toute étape confondue. La deuxième catégorie la plus importante est celle des associations, qui regroupe des structures diverses. Les plus mobilisées à la consultation sont : les organismes de sports et loisirs (ex : fédération d'athlétisme, le Monde à bicyclette, association des propriétaires de véhicules hippomobiles, Loisir ville…), les structures représentant des intérêts catégoriels (ex : associations d'étudiants de l'UdeM et de McGill, association de lutte pour les droits des femmes, forum des citoyens âgés, association pour la défense des droits canins…) et les associations de protection (Sauvons Montréal, Héritage Montréal, coalition verte) dont plusieurs sont spécialisées sur le Mont-Royal (les amis et le centre de la montagne, association pour la protection de l'environnement des alentours du Mont-Royal). Suivent ensuite, les organismes traitant d'un objet localisé (parc Jeanne Mance, société d'histoire de la Côte des neiges), ou encore des associations spécialisées dans les problématiques de transport (club des amis du tramway, Transport 2000).

S'ajoutent à cela les associations de résidants, au nombre de 4, représentant essentiellement les quartiers situés à l'est du Mont-Royal (village Jeanne Mance, Plateau Mont-Royal, Milton Parc et Outremont). Les organismes publics ont également pris part à la consultation, à hauteur de 8% des participants. Le ministère des communications du Québec, la société des Transports ou encore le service de police de la Communauté urbaine de Montréal ont chacun déposé un mémoire ; les institutions ont peu participé à la consultation, puisque 3 d'entre elles seulement se sont mobilisées. On compte peu de représentants des milieux d'affaires et des milieux socioprofessionnels, qui englobent 4,5 % des participants seulement.

La logique d'équipement qui sous-tend le plan préliminaire du Mont-Royal ne manque pas de faire réagir la population lors de la consultation publique. La demande s'exprime clairement en faveur d'une protection renforcée du Mont-Royal et en particulier de ses composantes naturelles, dans une logique d'économie générale très éloignée de l'esprit interventionniste du plan. Pour les participants, la montagne « doit demeurer un espace non spécialisé, accessible à tous et axé sur les activités douces »[1159].

Le rapport produit par le BCM et transmis aux autorités municipales reflète alors clairement la position protectionniste adoptée par le public. Il recommande l'adoption de mesures contraignantes en matière de protection, sur l'ensemble des propriétés (publiques et privées, y compris institutionnelles) et idéalement sur les territoires des trois villes. Suite à sa publication, la Ville opère des inflexions significatives : la version finale du plan affirme la vocation prioritaire de conservation du Mont-Royal et limite considérablement les aménagements prévus. S'il est beaucoup plus modéré dans la stratégie de mise en valeur du Mont-Royal que le plan préliminaire, il n'apparaît cependant pas plus directif dans sa démarche de protection, dans la mesure où il ne propose pas de règles contraignantes pour les

[1159] Lequin M., 1993, « Développement durable en loisir et tourisme : le cas du Mont-Royal », *Loisir et société*, vol. 16, n°2.

propriétaires en matière d'encadrement du développement. La Ville prévoit en effet de déterminer avec chaque institution le cadre de son extension, à travers des plans de développement pouvant aboutir à l'adoption de règlements municipaux.

ANNEXE 18 : Liste des participants à la Table de concertation du Mont-Royal (en 2007)

LE MILIEU INSTITUTIONNEL

Centre hospitalier de l'Université de Montréal
M. Patrick Molinari, président du conseil d'administration ; personne contact : M. André Chevrier
Centre universitaire de santé McGill
M. W. David Angus, président du conseil d'administration ; personnes contacts : Mmes Cathy Ann Barr, Imma Franco
Cimetière Mont-Royal
M. David Scott, directeur général ; personne contact : Mme Élise Briand
Cimetière Notre-Dame-des-Neiges Fabrique de la paroisse Notre-Dame-de-Montréal
M. Robert Gagné, président ; personne contact : M. Yoland Tremblay
Oratoire Saint-Joseph du Mont-Royal
Père Claude Grou, recteur ; personne contact : Père Louis Trempe
Prêtres de Saint-Sulpice (Les)
Me Jean-Pierre Morin
Université de Montréal
M. Luc Vinet, recteur ; personne contact : M. Robert Couvrette
Université McGill
Mme Heather Munroe-Blum, principale et vice-chancelière ; personne contact : M. Vaughan Dowie

LE MILIEU ASSOCIATIF

Amis de la montagne (Les)
M. Peter Howlett, président ; personne contact : Mme Sylvie Guilbault
Association du parc Jeanne-Mance
M. Hervé De Fontenay, président ; personne contact : Mme Margaux Ouimet
Chambre de commerce du Montréal métropolitain
Mme Isabelle Hudon, présidente et chef de la direction ; personne contact : M. Frédéric Dumais
Conseil régional de l'environnement de Montréal
M. André Porlier, président
Écomusée de l'Au-Delà
M. François Beaudin, président ; personne contact : M. Alain Tremblay
Héritage Montréal
M. Robert Turgeon, président ; personne contact : M. Dinu Bumbaru

LE MILIEU MUNICIPAL

Arrondissement de Côte-des-Neiges─Notre-Dame-de-Grâce

M. Michael Applebaum, maire d'arrondissement ; personne contact : M. Daniel Lafond
Arrondissement d'Outremont
Mme Marie Cinq-Mars, mairesse suppléante d'arrondissement ; personne contact : M. Pierre A. Chapuis
Arrondissement du Plateau Mont-Royal
Mme Helen Fotopulos, mairesse d'arrondissement, membre du comité exécutif responsable du mont Royal, des espaces bleus et verts, des parcs et de la condition féminine ; personnes contacts : MM. Jean-Jacques Bohémier, Guy Ouellet
Arrondissement de Ville-Marie
M. Benoît Labonté, maire d'arrondissement ; personne contact : Mme Sylvie Champagne
Bureau du Mont-Royal
M. Gilles Rioux, adjoint à la directrice générale adjointe et responsable du Bureau du Mont-Royal ; personne contact : Mme Céline Bouchard
Ville de Westmount
Mme Karin Marks, mairesse ; personne contact : Mme Joanne Poirier

OBSERVATEURS

Cimetière espagnol et portugais
M. Elie Levy, président
Cimetière Shaar Hashomayin
M. Stewart Leibovitch, directeur
Collège Jean-de-Brébeuf
M. Jean-Claude Gaudet, directeur général ; personne contact : M. Michel April
Commission des biens culturels du Québec
M. Mario Dufour, président
Communauté métropolitaine de Montréal
M. Massimo Iezzoni, directeur général ; personne contact : M. Michel Rochefort
Congrégation des Sœurs Sainte-Marcelline
Sœur Mathilde Santone, directrice générale

Congrégation des Sœurs du Saint-Nom de Jésus et de Marie
Sœur Jacqueline Boudreau
Conseil du patrimoine de Montréal
Mme Marie Lessard, présidente
Héritage Laurentien
M. Patrick Asch, président et chef de délégation du Sommet de Montréal
Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine du Québec
Mme Christiane Barbe, sous-ministre ; personnes contacts : MM. Pierre Aubry, Jean Bissonnette, Louis Vallée
Ministère de la Défense nationale du Canada
M. Andrew McGillivray, officier des biens immobiliers
Ministère des Affaires municipales et des Régions du Québec
M. Jean Séguin, sous-ministre associé à la métropole ; personne contact : Mme Odile Simard
Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine de la Ville de Montréal
M. Pierre Bernardin, directeur général adjoint ; personnes contacts : Mmes Isabelle Dumas, Céline Topp
Service de la police de la Ville de Montréal
M. Yves Charette, directeur adjoint ; personne contact : Mme Johanne Delorme
Service des finances de la Ville de Montréal
M. Robert Lamontagne
Service des infrastructures, du transport et de l'environnement de la Ville de Montréal

M. Yves Provost, directeur général adjoint ; personne contact : M. Marc Blanchet
.Service du développement culturel, de la qualité du milieu de vie et de la diversité ethnoculturelle de la Ville de Montréal
Mme Rachel Laperrière, directrice générale adjointe Personnes contacts : MM. Pierre Bouchard, Michel Devoy
Société d'histoire de la Côte-des-Neiges
M. Pierre Ramet, président
Université de Montréal – Faculté de l'aménagement - Urbanisme
Mme Marie-Odile Trépanier, professeure
Université McGill - École d'urbanisme
M. David Brown, directeur

ANNEXE 19 : Liste des participants à l'atelier renouvellement urbain (liste initiale fixée en 2004)

Présidents

Maurice Charrier, Vice-président du Grand Lyon
Pascal Otheguy, Sous-Préfet chargé de mission

Membres

Bruno Polga, Vice-président du Grand Lyon
Gérard Claisse, Vice-président du Grand Lyon
Marie-Odile Novelli, Vice-présidente du Conseil régional
Raymond Durand, Vice-président du Conseil général
François Terrier, Directeur départemental délégué DDE – délégué territorial ANRU
Marc Morain, Responsable service habitat Ville à la DDE
Dominique Mouillaux, Chargé de mission Ville à la DDE
Bruno Cotte, Responsable habitat et politique de la Ville au Conseil régional
A.-M. Veydarier, Déléguée générale à la politique de la Ville au Conseil général
Michel Rouge, Responsable Mission habitat du Grand Lyon
Rachel Mignard, Mission habitat du Grand Lyon
Bruno Couturier, Chargé de mission concertation au Grand Lyon
Pierre Suchet, Responsable service politique de la ville renouvellement urbain (PVRU) au Grand Lyon
Rémy Nouveau, Adjoint du service PVRU du Grand Lyon
Pascale Bonnard, Chargée de mission renouvellement urbain au Grand Lyon
J-P. Cochard, Urbaniste territorial au Grand Lyon

J-C. Barthez, Comité de suivi des Etats généraux du logement
Michel Buisson, Comité de suivi des Etats généraux du logement
André Gachet, Comité de suivi des Etats généraux du logement
Jacques Limouzin, Comité de suivi des Etats généraux du logement
Michel Méry, Comité de suivi des Etats généraux du logement
Patrick Odiard, Comité de suivi des Etats généraux du logement
Andrée Roux, Comité de suivi des Etats généraux du logement
Marc Uhry, Comité de suivi des Etats généraux du logement
Béatrice Vessilier, Comité de suivi des Etats généraux du logement

Paul Latreille, Conseil de développement du Grand Lyon
Pascal Lefort, ALPIL (association lyonnaise pour l'insertion par le logement)
Géraldine Meyer, ALPIL
Lahcen Ait Sidi Said, Collectif propriété les Alpes
2 participants, Groupe de travail interquartiers de la Duchère
Agnès Roy-Voisin, AVDL (association villeurbannaise pour le droit au logement)
Joëlle Blanluet, CNL (confédération nationale du logement)
Bernard Bulteau, Confédération syndicale des familles
Ryma Prost Romand, Groupe logement Fonda
Nouria Chergui, Groupe logement Fonda
Milouka Hajmimoune, Groupe logement Fonda
Warda Hissar-Houti, Groupe logement Fonda
Eliane Gachet, Groupe logement Fonda
Mireille Grange, Groupe logement Fonda
Pierre Mercier, Groupe logement Fonda
F-X. Turbot Deleuf, Groupe logement Fonda

J-J. Argenson, Président ABC HLM (association des bailleurs constructeurs HLM du Rhône)
Corinne Aubin Vasselin, ABC HLM
Annick Izier, ABC HLM
J-L. Giraud, Président FNPC (Fédération nationale des promoteurs constructeurs)

ANNEXE 20 : Tableau de participation des différentes catégories d'acteurs aux réunions de l'atelier renouvellement urbain

Tableau 44 : Participation des acteurs à l'atelier renouvellement urbain

N° Atelier	Nombre total de participants	Nombre d'excusés	Elus et représentants de l'Etat	Techniciens (Grand Lyon, CG, DDE)	Représentants bailleurs et constructeurs	Société civile
1 (15/11/2004)	35	8	4	10	4	17
2 (08/02/2005)	35	16	3	7	5	20
3 (15/04/2005)	29	4	4	6	2	17
4 (17/06/2005)	31	4	3	5	4	19
5 (21/10/2005)	30	11	4	6	5	15
6 (10/01/2006)	28	5	3	4	3	18
7 (07/04/2006)	29	6	3	7	4	15
8 (06/07/2006)	28[1160]	12	2	6	1	18

[1160] Une représentante du CRDSU (centre de ressource du développement social urbain) est présente à cette réunion, et non comptabilisée dans les autres colonnes de ce tableau.

ANNEXE 21 : Caractéristiques comparées du BAPE, du BCM et de l'OCPM

Tableau 45 : Comparaison du BAPE, du BCM et de l'OCPM

	BAPE	BCM	OCPM
Objet soumis au débat	- Liste de projets soumis obligatoirement à audiences publiques (ex) - Pouvoir discrétionnaire du Ministère de l'environnement de soumettre d'autres projets	Pouvoir discrétionnaire du Comité exécutif.	- 2000 : projets soumis par le Comité exécutif + modifications au plan d'urbanisme. - 2003 : Les modifications au plan d'urbanisme ne sont plus soumises à l'OCPM.
Règle de soumission	- Liste de projets - Pouvoir de requête du public	Appréciation du Comité exécutif.	- Appréciation du Comité exécutif. - Projets relevant de l'article 89 (Charte)
Pouvoir d'initiative des citoyens	Oui	Non	Non
Organisateurs du débat	- Commissaires indépendants - Permanents / non permanents	- Commissaires indépendants - Non permanents	- Commissaires indépendants - Permanents / non permanents
Pouvoir d'enquête	Oui	Non	Non
Grandes étapes de la procédure	- Séance(s) d'information/question - Séance(s) d'audition	- Séance(s) d'information/question - Séance(s) d'audition	- Séance(s) d'information/question - Séance(s) d'audition
Temporalités de la procédure	Intervient quand l'étude d'impact sur l'environnement réalisée par le promoteur est jugée recevable par le ministère de l'environnement	Intervient à l'issue de l'étude et de la prédéfinition du projet, lorsque paraît le règlement provisoire qui l'encadre.	Intervient à l'issue de l'étude et de la prédéfinition du projet, lorsque paraît le règlement provisoire qui l'encadre.
Champ d'activité	- Audiences publiques - Médiation	- Consultations publiques (3 procédures) - Réflexion bi annuelle des commissaires sur le fonctionnement du BCM - Expérimentation de formes d'aide à la participation auprès des citoyens	- Consultations publiques (parfois enrichies d'ateliers thématiques dans la 1ère phase) - Développement de nouvelles pratiques de consultation publique - Assistance aux arrondissements pour l'organisation de consultation

ANNEXE 22 : Participation des différents collèges aux réunions du Conseil de développement entre 2006 et 2007

En ce qui concerne la présence effective des différents collèges du Conseil de développement aux réunions, les statistiques pour l'année 2006-2007 portant sur l'ensemble des travaux du Conseil[1161] témoignent d'une mobilisation très inégale des différentes catégories de membres. Le collège citoyen a été le plus mobilisé : il arrive en tête des participants aux groupes de travail du SCOT (30% des participants) et de la vision métropolitaine (27 %). Il s'est ainsi particulièrement mobilisé sur les thèmes généralistes relatifs à la prospective et à la planification urbaine à grande échelle. Les citoyens ont été également très présents dans les groupes de travail plus spécialisés, puisqu'ils arrivent en seconde position pour les groupes « Agenda 21 » et « vivre ensemble ». Ils ont également été les plus assidus aux réunions plénières. Le second groupe le plus mobilisé est celui des associations, dont la participation s'est essentiellement concentrée sur deux groupes de travail : « vivre ensemble » (34,5 % des participants) et « Agenda 21 » (23 %). Elles ont également été très présentes au groupe de travail sur la vision métropolitaine et aux réunions plénières. Il s'agit donc d'un collège fortement mobilisé, qui a participé prioritairement aux travaux dont les thématiques étaient en rapport direct avec ses préoccupations – la cohésion sociale et le cadre de vie en tête[1162]. Le troisième collège le plus mobilisé est celui de la représentation territoriale, toujours dans le peloton de tête mais souvent distancé par des collèges plus investis (et aussi plus nombreux).

Les trois collèges les moins mobilisés du Conseil lors de sa première année d'exercice ont été les organismes publics (qui se situent généralement en quatrième place), les acteurs économiques et les personnalités qualifiées. Ces dernières arrivaient systématiquement en dernière position et ont même été totalement absentes du groupe de travail sur le PADD. Cela s'explique par la faiblesse des effectifs de ce collège (seulement 8 % de la composition du Conseil) et par sa spécificité : son existence se justifiait moins par une participation assidue de ses membres que par un apport d'expertise ponctuel et ciblé. Les acteurs économiques et socioprofessionnels ont également été peu mobilisés, arrivant quasi systématiquement en avant-dernière position aux réunions. Ils ont été totalement absents de plusieurs réunions des groupes de travail Agenda 21 et Lyon 2020. Leur faible mobilisation a fait l'objet de débats au sein du Conseil de développement : certains membres s'en sont justifiés par leur malaise à l'encontre de l'approche dominante de l'économie au Conseil, marquée par une préoccupation régulatrice forte. Plusieurs initiatives ont été prises par l'équipe pilote du Conseil pour tenter de remédier à cette situation[1163], sans grand succès (mis à part pour le dossier SCOT, où l'on a vu que ce collège s'était au final remobilisé).

Ces analyses mettent en évidence l'inégale mobilisation des collèges lors de la première année d'exercice du Conseil renouvelé. Les statistiques de participation de la deuxième année de

[1161] L'analyse, réalisée à partir des fichiers que nous avons pu nous procurer auprès des organisateurs, porte sur chaque réunion des cinq groupes de travail (Agenda 21, PADD du SCOT, Vivre ensemble, Lyon 2020 et Vision métropolitaine) et sur les réunions plénières, en fonction des données disponibles. Ainsi, les chiffres avancés portent sur une trentaine de réunions qui se sont déroulées entre septembre 2006 et juillet 2007.

[1162] D'après les données transmises par les organisateurs du Conseil en 2007 et consolidées par nos soins, le thème de l'équité et la cohésion sociales arrive en tête des thématiques portées par les organismes du collège « vie associative ». Suivent de près le cadre de vie, (urbanisme, transports, etc.), la citoyenneté et la qualité de vie (culture, loisirs, etc.), avec 18 % environ des organismes pour chacun de ces trois thèmes.

[1163] Organisation d'une rencontre avec les acteurs économiques, de réunions d'information sur la stratégie économique du Grand Lyon, etc.

fonctionnement confirment globalement ces résultats[1164]. L'importance numérique des collèges constitue un élément d'explication à cette inégale participation[1165], mais d'autres facteurs entrent en ligne de compte : la tendance des membres à participer aux chantiers qu'ils connaissent le mieux ; les divergences de valeurs et d'analyse sur certains sujets, qui conduisent certains membres à s'effacer. Pour autant, la mobilisation comme la présence assidue ne sont pas toujours garants d'une prise en considération fine de la diversité des opinions. Le mode de fonctionnement du débat et plus encore de la délibération, empreint d'une culture toute locale du consensus, impose fortement sa marque.

[1164] Statistiques portant sur la participation des membres à 33 réunions du Conseil entre septembre 2007 et juin 2008, lors des séances plénières et des différents groupes de travail (sports, solidarité, Agenda 21).

[1165] Si les collèges « citoyens » et « vie associative » ont été à la fois les plus nombreux et les plus mobilisés, le collège « organismes publics » a été peu mobilisé au regard de sa position de troisième collège le plus peuplé.

Annexes du chapitre 6

ANNEXE 23 : Méthode d'analyse de la concertation (matrice chronologique)

A partir des comptes-rendus des différentes réunions et des documents produits à la Table, cette matrice permet de saisir le processus qui sous-tend et qui construit le débat, en mettant à plat l'évolution du traitement des différentes thématiques à travers le temps : moment d'émergence, développement ou disparition d'un thème, nouvelles formes éventuellement prises par le débat (ex : création d'un groupe de travail…). A partir de cette analyse, croisée avec les dires d'acteurs recueillis dans le cadre de nos entretiens, nous avons pu reconstituer la carrière ou la trajectoire des différentes thématiques, les phases et les temps forts du processus de concertation.

Démarche de construction de la matrice :

- Première lecture des comptes-rendus : identification des principaux enjeux.
- Construction de la matrice : série d'enjeux indiquée en ligne / éléments saillants des réunions successives indiqués en colonnes.
- Deuxième lecture des comptes-rendus : remplissage de la matrice.
- Analyse de la matrice et croisement avec les comptes-rendus d'entretiens : identification de la trajectoire des enjeux, des moments forts et des phases ayant rythmé le débat.

Matrice chronologique relative à la Table de concertation du Mont-Royal :

- En colonnes : 11 réunions de la Table (1ère matrice) ; 13 réunions du Comité du président (2e matrice)
- En lignes, série d'enjeux abordés lors des différentes réunions :
    - Cadre de gestion
    - Règlement de contrôle intérimaire et Pacte patrimonial
    - Protection du patrimoine naturel
    - Protection des 14 boisés
    - Protection du patrimoine bâti et culturel
    - Protection du paysage
    - Statut de la Table
    - Mandat de la Table
    - Principes et valeurs de la Table
    - Fonctionnement de la Table
    - Bilan du plan du Mont-Royal de 1992
    - Versions préliminaires du nouveau plan
    - Demande de ressources
    - Arrimage avec d'autres politiques urbaines
    - Informations sur les projets
    - Gestion du parc du Mont-Royal

ANNEXE 24 : La procédure d'approbation des projets nécessitant dérogation dans les arrondissements montréalais

Consensus n°9 de la Table de concertation : Jusqu'à l'entrée en vigueur du Plan de mise en valeur du mont Royal révisé ainsi que des mesures appropriées de protection l'accompagnant, il est opportun et nécessaire que la Ville de Montréal, les cinq arrondissements dont les limites couvrent une partie du Mont Royal, y compris la Ville bientôt reconstituée de Westmount, prennent l'engagement formel et public de soumettre aux procédures d'examen de l'Office de consultation publique de Montréal tout plan directeur institutionnel et tout projet de développement majeur[1166] dans l'aire de l'arrondissement historique et naturel du Mont-Royal qui ne serait pas autorisé de plein droit

Le consensus n°9 s'est vu inscrire, avec quelques modifications, dans la réglementation d'urbanisme des arrondissements concernés. On peut noter le délai important séparant l'adoption du consensus (septembre 2005) et sa traduction réglementaire (mai 2006), qui s'explique par la nécessité d'établir des règles communes. En effet, les quatre arrondissements de la Ville de Montréal ont adopté une seule et même procédure intérimaire d'approbation des projets dérogatoires à la réglementation d'urbanisme[1167]. Cette procédure s'applique aux projets majeurs, c'est-à-dire ceux qui concernent les grands équipements collectifs ou institutionnels, ainsi que les grands projets qui dérogent à la réglementation d'urbanisme. Elle édicte les mesures suivantes :

- *« Recourir systématiquement aux dispositions de l'article 89, paragraphe 5, de la Charte de Montréal, lorsqu'il s'agit d'un équipement collectif ou institutionnel majeur tel que ceux mentionnés au paragraphe 1 de cet article, incluant les propriétés de la Ville de Montréal, pour tout projet de changement d'usage, de construction ou de modification d'un bâtiment ou d'un site »* : cette mesure indique que pour tout projet s'appliquant à un équipement collectif ou institutionnel (dans le cas du Mont-Royal : équipement culturel, hôpital, université, collège, cimetière), le conseil d'arrondissement s'engage à appliquer les mêmes règles de consultation publique que s'il s'agissait d'un projet traité dans le cadre du paragraphe 5 de l'article 89 relatif aux arrondissements historiques et naturels et site du patrimoine. Cela a pour conséquence de soumettre les projets en question aux procédures de consultation de l'OCPM et de référendum.

- *« Ajouter une étude publique, menée par au moins deux commissaires recommandés par l'OCPM, intégrée aux procédures de modification de la réglementation d'urbanisme ou d'approbation des PPCMOI lorsqu'il s'agit de tout autre projet majeur pouvant avoir un impact sur les patrimoines bâti, naturel, paysager et archéologique (...) » :* cette mesure signifie que dans le cas d'un projet majeur non institutionnel, une procédure intermédiaire de consultation s'applique. Moins structurée que la classique audience en deux parties de l'OCPM, elle édicte néanmoins l'implication de commissaires liés à cette instance ou recommandée par elle, susceptibles d'apporter avec eux des règles, un esprit garantissant la

[1166] Il s'agit des projets qui ne seraient pas autorisés de plein droit par la réglementation en vigueur et qui exigeraient un changement à la réglementation d'urbanisme et, le cas échéant, une modification au Plan d'urbanisme.

[1167] L'arrondissement du Plateau Mont-Royal l'a adoptée par la résolution CA06250170 lors du conseil du 1er mai 2006 ; l'arrondissement Côte-des-Neiges par la résolution CA06170127 lors du conseil du 1er mai 2006 ; l'arrondissement d'Outremont par la résolution CA06160069 lors du conseil du 1er mai 2006 ; l'arrondissement de Ville-Marie par la résolution CA06240239 15.01 lors du conseil du 2 mai 2006. Les procès-verbaux de ces conseils témoignent du caractère identique de la procédure adoptée dans les quatre arrondissements.

qualité de la procédure. Aucune modalité précise n'est cependant indiquée quant à l'organisation formelle de cette « étude publique » (nombre d'audiences, modalités d'écoute, rédaction d'un rapport…).

- *« Publier les avis requis dans un journal couvrant l'agglomération de Montréal et rendre la documentation nécessaire disponible à l'ensemble de la population de l'agglomération ».*

ANNEXE 25 : L'enjeu de la protection des boisés du Mont-Royal

L'un des fils rouges du débat à la Table de concertation concerne la question des boisés du Mont-Royal et de leur avenir. Le couvert arboricole du Mont-Royal est conséquent puisqu'il représente plus de 200 000 arbres au total[1168]. Si plusieurs zones boisées sont zonées parc et ainsi protégées, d'autres boisés d'intérêt subsistent hors du parc du Mont-Royal et du parc Summit. Ainsi, 14 boisés potentiellement « menacés » ont été recensés par le groupe de travail sur le patrimoine naturel et paysager de la Table, dans les différentes propriétés institutionnelles. L'enjeu de leur protection est perçu comme d'autant plus crucial par certains – en particulier par le Conseil régional de l'environnement qui place cette question en tête de ses préoccupations – que le couvert boisé du Mont-Royal a considérablement décru entre les années 1930 et les années 2000. Or, diverses menaces pèsent sur ces composantes végétales, dont on peut citer plusieurs exemples : une partie du boisé situé sur la propriété de l'Université McGill est mise en péril par le projet d'agrandissement du stade Percival Molson, qui implique l'abattement de plusieurs arbres. Le boisé de l'est du cimetière Notre Dame des Neiges est, lui, concerné au début des années 2000 par le projet de construction d'un nouveau mausolée semi enterré à ses abords, projet inscrit au plan directeur du cimetière de 1999.

Avant le débat à la Table de concertation, parmi les 14 boisés situés hors des parcs, seul le bois Saint Jean Baptiste est couvert par une entente de protection. Le débat à la Table va entraîner le lancement d'un « Pacte patrimonial » entre la Ville et les institutions du Mont-Royal. Dans le cadre de ce pacte, le bois de l'Université McGill va faire l'objet d'une entente de protection, mais qui intervient après la validation du projet Percival Molson et ne concerne donc plus que la partie restante du bois. Le bois de l'est du cimetière Notre Dame des Neiges va également être couvert par une entente dans le cadre du pacte, prévoyant des inhumations douces à cet endroit.

[1168] Les Amis de la montagne, 2007c, « Le Mont-Royal en chiffres : l'Arrondissement historique et naturel », *Mai 2007, le Mois du Mont-Royal*, p4.

ANNEXE 26 : Évolution du Pacte patrimonial

Tableau 46 : Les étapes de la tournée du Pacte patrimonial

Etapes	Institutions rencontrées	Propositions d'engagement soumises par la Ville	Réponse des institutions
Phase 1 – Été 2006	Sur les 10 institutions visées au départ pour cette 1ère phase, seules 4 ont été rencontrées	Données inconnues.	Pas de détail sur l'état d'avancement des engagements.
Phase 2 – Automne / hiver 2006	12 institutions ont été rencontrées.	Données inconnues.	Pour l'ensemble des 9 institutions qui ont transmis une lettre de réponse à Claude Corbo, les engagements sont peu définis, soit qu'ils renvoient à des accords passés ou déjà en cours de négociation, soit qu'ils restent très généraux. Claude Corbo lui-même reconnaît le relatif échec de la démarche en soulignant que « les engagements des institutions sont modestes et limités »[1169].
Phase 3 – Printemps 2007	12 institutions ont été rencontrées.	En avril 2007, le Maire de Montréal transmet à chaque institution une lettre détaillant les propositions d'engagements de la Ville (voir annexe X). Hélène Fotopoulos et Claude Corbo effectuent une nouvelle tournée institutionnelle, pour négocier ces propositions avec les propriétaires concernés.	Au final en février 2008, les 12 institutions[1170] du Mont-Royal ont pris des engagements, plus ou moins ambitieux, en termes de protection des composantes patrimoniales sur leur propriété. - Dans 2 cas les engagements consentis par les institutions en janvier 2008 correspondent aux propositions de la Ville - Dans 4 cas, des engagements ont été renforcés ou ajoutés par rapport aux propositions de la Ville - Dans 5 cas, des engagements ont été retranchés. - L'Université de Montréal constitue un cas particulier avec à la fois des retraits et ajouts d'engagements.

[1169] Procès-verbal de la réunion n°9 de la Table, 26 janvier 2007, p4.

[1170] 3 autres institutions (HEC, Polytechnique et la Défense nationale) ont également pris des engagements à cette date. Pour elles, les termes des négociations antérieures avec la Ville nous sont inconnus.

ANNEXE 27 : Les contradictions entre le plan de développement de l'Université de Montréal et le plan de protection du Mont-Royal

Plusieurs composantes des programmes de développement institutionnels ne sont pas conformes aux nouvelles règles édictées par le plan de protection du Mont-Royal : en particulier lorsqu'un nouveau bâtiment est projeté dans une zone devenue inconstructible au regard du régime de protection des espaces naturels.

Ces contradictions apparaissent à plusieurs reprises. Dans le cas du cimetière Notre Dame des Neiges par exemple : le boisé de l'est est classé en noyau primaire entouré d'une zone tampon[1171] alors que la construction d'un mausolée est prévue dans ce secteur au plan directeur du cimetière. Une autre contradiction concerne l'Université de Montréal : une parcelle de sa propriété, située à proximité directe des pavillons occupés par l'école Polytechnique de Montréal, fait l'objet d'un projet de construction qui se trouve remis en cause par les dispositions du plan préliminaire du Mont-Royal. En effet, le plan de conservation situe la parcelle dans la coulée verte de l'Université, classée « corridor écologique » : au sein de cette zone du plan, il est interdit de construire dans les massifs forestiers et les axes de végétation à consolider. Un deuxième terrain adjacent est également l'objet d'une contradiction entre le règlement municipal portant sur l'Université de Montréal et le plan de conservation du Mont-Royal.

Le plan du Mont-Royal reconnaît le maintien des programmes de développement existants, dans la mesure où ils respectent ses principes de protection (il s'agit alors d'introduire au Document complémentaire du plan d'urbanisme les dispositions du programme de développement)[1172]. En ce qui concerne les situations contradictoires, plutôt que de choisir la voie coercitive, la Ville a engagé une nouvelle phase de planification concertée pour ces institutions à travers la tournée du Pacte patrimonial : il s'agit de négocier la mise en application des règles du plan du Mont-Royal sur les espaces où un nouveau développement est prévu dans les programmes institutionnels. En ce qui concerne les institutions ne s'étant pas encore lancées dans la définition d'un programme de développement, l'approche prévue est d'amorcer une planification concertée à travers le Pacte patrimonial, qui permette de définir des programmes conformes aux règles du plan du Mont-Royal.

La planification collaborative auprès des institutions constitue donc pour la Ville un moyen d'articuler les mesures de protection inscrit dans le plan du Mont-Royal et les projets de développement institutionnels.

[1171] Le plan de conservation prescrit l'inconstructibilité des zones noyau et prescrit d' « éviter toute construction » dans les zones tampon.

[1172] Ville de Montréal, 2008a, *Plan préliminaire de protection et mise en valeur du Mont-Royal*, p46.

ANNEXE 28 : Méthode d'analyse de la consultation publique

Tableau 47 : Extrait de la matrice d'analyse (utilisée sous excel)

Numéro d'intervenant	Nom de l'intervenant	Type d'intervenant	Thème	Sous thème	Recommandation
12	Amis de la montagne	2	Territoire	Protection	Elargir le territoire considéré par les mesures de protection aux flancs résidentiels et urbains
12	Amis de la montagne	2	Patrimoine bâti et culturel	Protection	S'inspirer du concept d'écoterritoire pour l'application des mesures relatives à l'espace urbanisé (noyau vert, couronne institutionnelle, ceinture résidentielle)
12	Amis de la montagne	2	Vision		Actualiser et préciser le concept des 3 sommets à la Table
12	Amis de la montagne	2	Modalités de mise en œuvre	Protection	Promouvoir des mesures de protection innovatrices
12	Amis de la montagne	2	Patrimoine naturel	Protection	Préservation des espaces verts et de la biodiversité
12	Amis de la montagne	2	Patrimoine bâti et culturel	Limiter le développement	Limitation de la densification
12	Amis de la montagne	2	Paysages et vues	Protection	Poursuivre études et analyses concernant les outils de protection des vues
30	Université McGill	8	Patrimoine bâti et culturel		Financement adéquat et stable des 3 paliers de gouvernement nécessaire pour l'entretien des bâtiments
30	Université McGill	8	Modalités de mise en œuvre	Balises	Essentiel que l'approbation des projets au niveau municipal repose sur un processus clair et stable
30	Université McGill	8	Mise en valeur	Aménagements	Réaménager le parking derrière Polytechnique qui sert de dépôt à neige

Pour construire nos thématiques d'analyse, nous avons procédé à une première catégorisation à partir d'un corpus de dix mémoires de la consultation publique de 2008. Nous avons finalement fixé de grandes thématiques pour l'analyse exhaustive du corpus, dont voici le contenu :

Territoire
Recommandations qui ont trait au territoire concerné par le plan du Mont-Royal, et aux extensions souhaitées.

Accessibilité (en général/en voiture/transit/en transport en commun/en transports actifs)
Recommandations qui traitent de la nécessité d'améliorer l'accessibilité au Mont-Royal et la circulation à l'intérieur, des modes de déplacement à privilégier ou à contraindre…

Modalités de mise en œuvre du plan (études/mesures concrètes/échéanciers/budgétisations)
Recommandations relatives à l'aspect pratique et opérationnel du plan, dans ses différentes phases (diagnostic, réalisation, suivi, évaluation…). Il s'agit de recommandations relatives au plan **en général**. Cette section n'inclut pas les propositions d'échéanciers, d'objectifs et de financement qui se rapportent à l'une des grandes catégories thématiques. En effet, nous avons alors comptabilisé, pour chaque catégorie, celles qui renvoyaient au contenu ou à la mise en œuvre du plan. Ce dédoublement de l'analyse des recommandations permet à la fois d'avoir une vue globale des enjeux de mise en œuvre évoqués dans le corpus tout en évitant les doubles comptes.

Gouvernance (acteurs/structures de gestion/transparence/participation des citoyens)
Recommandations qui ont trait aux acteurs impliqués ou devant être impliqués dans la mise en œuvre du plan, les conditions politiques de cette mise en œuvre (structure indépendante…), le Pacte patrimonial, la Table de concertation, l'implication des citoyens et la transparence des informations…

Types de patrimoine (patrimoine naturel/patrimoine culturel/paysages et vues)
Recommandations qui sont axées sur un type de milieu particulier, selon la manière dont il est présenté par l'intervenant (un boisé peut relever du patrimoine naturel comme du paysage). Le patrimoine culturel est extensif : il comprend le patrimoine bâti, architectural, historique, mémorial, archéologique.

Mise en valeur (naturalisation/aménagements/entretien/valorisation de l'identité)
Recommandations qui n'abordent pas la montagne en terme de protection des patrimoines mais de valorisation de ses richesses et caractéristiques. La notion de mise en valeur peut être abordée très différemment selon l'intervenant. Elle peut également être appréhendée en termes de développement de nouveaux équipements, ou au contraire d'accent mis sur l'entretien de l'existant.

Information, promotion, éducation, sensibilisation
Il s'agit ici de toutes les recommandations qui traitent de l'interface entre le Mont-Royal et la population, les touristes, les usagers ou les acteurs impliqués dans sa protection et sa mise en valeur : l'ensemble des moyens susceptibles d'accroître la connaissance et la compréhension de ce milieu.

Sécurité (signalisation/aménagements)
Ce thème a trait à toutes les préoccupations exprimées en terme de sécurisation des parcours, d'amélioration de la signalisation, des modalités de secours…

Usages (vélo de montagne/articulation des usages)
Cette catégorie renvoie aux recommandations qui traitent des usages à encourage ou à proscrire sur le MR (problématique du vélo de montagne), aux mesures à prendre pour leur bonnes articulation entre eux…

Vision
Recommandations relatives au besoin ou à la présence d'une vision directrice dans le plan du Mont-Royal.

Les notions de protection et de limitation du développement constituent des sous-thèmes transversaux à ces différentes catégories. Le calcul de leur occurrence nous a permis de mesurer l'importance des recommandations portant sur ces enjeux, vis-à-vis d'autres types de recommandations (portant sur la mise en valeur, l'aménagement du territoire…), dans l'ensemble de la base de données.

ANNEXE 29 : Interventions des commissaires et salariés de l'OCPM sur les dossiers relatifs à l'Arrondissement historique et naturel du Mont-Royal

Tableau 48 : Mobilisation des commissaires de l'OCPM sur les projets relatifs à l'Arrondissement historique et naturel du Mont-Royal entre 2003 et 2011

Nom et spécialité du commissaire	Nombre de dossiers traités	Projets concernés et rôle du commissaire
Catherine Chauvin (experte en environnement et gestion de projet)	5	Plan directeur Oratoire (2004) - Présidente Plan directeur Cimetière (2004) - Présidente Agrandissement HEC (2004) - Présidente Projet immobilier 265 Mont-Royal Ouest (2006) - Présidente
Joshua Wolfe (expert en en préservation du patrimoine, en design urbain et en réglementation de l'environnement urbain)	2	Plan directeur Oratoire (2004) - Commissaire Plan directeur Cimetière (2004) - Commissaire
Louise Roy (experte en participation)	2	Entrée Peel et aire de jeux (2007) - Présidente Plan du Mont-Royal (2008) - Présidente
Jean Burton (expert en environnement)	2	Plan du Mont-Royal (2008) - Commissaire Projet Marianopolis (2009) – Commissaire
Louis Dériger (expert en environnement et en architecture du paysage)	2	Plan du Mont-Royal (2008) - Commissaire Gymnase Brébeuf (2008) - Commissaire
Peter Jacobs (expert en architecture du paysage et design urbain)	3	Agrandissement du CUSM (2008) - Commissaire Chemin de ceinture et de traverse (2008) - Conseiller Projet immobilier 1420 Mont-Royal (2009) - Conseiller
Jocelyne Baudet (experte en anthropologie physique et culturelle et en communication environnementale).	2	Chemin de ceinture et de traverse (2008) – Présidente Projet immobilier 1420 Mont-Royal (2009) – Présidente

Nom et spécialité du commissaire	Nombre de dossiers traités	Projets concernés et rôle du commissaire
Arlindo Vieira (expert en droit et science politique)	2	Localisation de l'antenne Radio Canada (2008) - Président Projet immobilier 1420 Mont-Royal (2009) – Commissaire
Hélène Laperrière (experte en urbanisme, en planification stratégique et en valorisation patrimoniale	2	Projet Marianopolis (2009) – Présidente Agrandissement du CUSM (2011) - Présidente

Source : Rapports de l'OCPM.

Tableau 49 : Mobilisation des commissaires de l'OCPM sur les projets relatifs à l'Arrondissement historique et naturel du Mont-Royal entre 2003 et 2011

Nom du salarié	Nombre de dossiers traités	Projets concernés et rôle du salarié auprès de la commission
Gilles Gosselin	2	Plan directeur Oratoire (2004) - Analyste Plan directeur Cimetière (2004) - Analyste
Sylvain Provost	2	Plan directeur Oratoire (2004) - Analyste Plan directeur Cimetière (2004) - Analyste
Jean Séguin	2	Stade Percival Molson (2006) – Secrétaire Projet immobilier 265 Mont-Royal Ouest (2006) - Secrétaire
Stéphanie Espach	3	Stade Percival Molson (2006) – Analyste Chemin de ceinture et de traverse (2008) – Coordinatrice et analyste Localisation de l'antenne Radio Canada (2008) – Secrétaire et analyste
Marie-France Leblanc	2	Plan du Mont-Royal (2008) – Secrétaire et analyste Gymnase Brébeuf (2008) – Analyste
Richard Brunelle	4	Agrandissement du CUSM (2008) – Secrétaire Projet immobilier 1420 Mont-Royal (2009) – Conseiller Projet Marianopolis (2009) –Secrétaire Agrandissement du CUSM (2011) - Secrétaire

Source : Rapports de l'OCPM.

Annexes du chapitre 7

ANNEXE 30 : Démarche méthodologique pour l'analyse de la concertation à l'atelier renouvellement urbain

Nous avons suivi la même méthode que pour l'analyse du débat à la Table de concertation du Mont-Royal (voir annexe 23), à savoir la construction d'une matrice chronologique.

Matrice chronologique relative à la Table de concertation du Mont-Royal :

- En colonnes : ensemble des comptes-rendus de réunions et documents complémentaires recueillis ;
- En lignes, série d'enjeux abordés lors des différentes réunions :
    - Relogement
    - Impact de la rénovation sur la crise de l'accès au logement social
    - Accroissement de la part de logements très sociaux
    - Moratoire sur les démolitions
    - Reconstruire avant de démolir
    - Gestion active de la vacance (baux temporaires…)
    - Concertation – participation
    - Réhabilitation
    - Observation des projets
    - Mixité sociale
    - Problématique des copropriétés privées
    - La rénovation urbaine comme politique multidimensionnelle

ANNEXE 31 : Charte du relogement de l'agglomération lyonnaise, « un cadre de référence pour tous les acteurs du logement » (avril 2006)

Tableau 50 : Contenu de la charte relogement

N° Article	Contenu
Les principes du relogement	
Article 1	Le locataire à reloger est au centre de l'opération.
Article 2	La transparence est la première condition de réussite.
Article 3	La qualité est une exigence centrale pour la réussite d'une telle opération.
Article 4	Des délais raisonnables sont à observer.
Article 5	Le relogement doit s'inscrire dans une démarche résidentielle positive correspondant aux choix et aux possibilités du ménage.
Article 6	Le locataire doit pouvoir être relogé dans des conditions financières adaptées à sa situation.
Article 7	Tous les ménages doivent bénéficier d'un accompagnement personnalité tout au long de l'opération, avec un interlocuteur identifié.
Article 8	La nécessité d'un travail en amont dans les sites d'accueil.
Article 9	Le suivi post relogement doit être intégré à part entière dans toute opération de relogement.
Les principes de la concertation autour du relogement	
Article 10	L'information, concernant la décision de faire, constitue un préalable et un prérequis indispensable dans toute opération de renouvellement urbain.

N° Article	Contenu
Article 11	Le relogement doit s'appuyer sur une démarche de concertation, afin de préserver une relation de confiance avec le locataire, facteur clé de la réussite de l'opération.
Article 12	L'opération de relogement doit permettre une communication fiable et régulière des informations intéressant la situation du locataire.
Article 13	Les associations, collectifs et groupements de locataires existants ou créés à l'occasion du relogement doivent être considérés comme de véritables partenaires.
Un partenariat et des moyens au service de l'opération	
Article 14	De manière générale, la démarche de relogement est en premier lieu l'affaire du bailleur concerné, mais elle s'inscrit aussi dans un partenariat plus large, dont font partie un ensemble d'acteurs.
Article 15	Le bailleur est le maître d'ouvrage opérationnel de l'opération de relogement.
Article 16	La Ville concernée par le projet de renouvellement urbain assure un pilotage global des relogements à l'échelle de la commune.
Article 17	La recours à la solidarité interbailleurs.
Article 18	La solidarité intercommunale est portée par les signataires de la présente charte.
Article 19	La coopération avec les acteurs locaux.
Article 20	Evaluation de l'opération de relogement et de son impact.

Signataires de la Charte du relogement :

- Cinq partenaires publics : Communauté urbaine de Lyon, Conseil général, Etat, Directions régionale et départementale de l'équipement.
- Les maires ou adjoints de neuf villes : Bron, Fontaines-sur-Saône, Lyon, Rillieux-la-Pape, Saint-Fons, Saint-Priest, Vaulx-en-Velin, Vénissieux, Villeurbanne.
- Le président de l'association départementale des bailleurs ABC HLM.
- Les directeurs généraux de 13 bailleurs sociaux : Axiade, Erilia, HMF, ICF sud Méditerranée, OPAC de l'Ain, OPAC du Grand Lyon, OPAC du Rhône, OPAC de Villeurbanne, Porte des Alpes Habitat, SACVL, SEMCODA, SCIC Habitat Rhône-Alpes, SLPH.
- Les représentants de deux foyers : Aralis, SONACOTRA.
- Les présidents de deux associations de locataires : Confédération nationale du logement (CNL), Confédération syndicale des familles (CSF).

ANNEXE 32 : Des divergences de vue relatives au portage politique de la concertation

Le passage initial est rédigé comme suit par l'agent de la Mission concertation :

« Enfin, le fait que la mise en œuvre de la Charte de la participation dans les projets de renouvellement urbain des quartiers de la politique de la ville se fasse aujourd'hui sous le pilotage des maires concernés ne semble pas être une garantie suffisante quant à la cohérence et à l'homogénéisation des démarches de concertation à l'échelle de l'agglomération, alors même qu'il s'agit pour le Grand Lyon d'une politique d'agglomération.
Dans tous les cas, il semble que cela ne permette pas une consolidation et une transparence des démarches pour les acteurs et notamment les habitants. Ce phénomène sans doute en partie lié à la multiplicité des financements qui peut parfois rendre très complexe le déploiement de telles mesures, notamment dans le cadre des opérations de renouvellement urbain et des GPV, doit être débattu ».

Ce passage fait réagir les agents du service politique de la ville : « La décision de confier la

concertation communication aux maires ayant été prise par le Grand Lyon, ce même Grand Lyon ne va pas maintenant le reprocher aux élus » (courriel du 28 juin 2005).

Suite à un échange de courriels sur ce point entre les deux services, le passage est modifié dans le compte-rendu de la réunion. Il devient : « Enfin, une interrogation existe, concernant la portée de la charte de la participation dans les GPV : s'agit-il d'un enjeu d'agglomérations ou les municipalités sont-elles seules responsables de la volonté de faire ? » (compte-rendu de la 4e réunion de l'atelier, p8).

ANNEXE 33 : Signataires de la Charte de la participation aux opérations de renouvellement urbain

- Maurice Charrier, vice-Président du Grand Lyon, chargé de la politique de la ville et de la cohésion sociale
- Gérard Claisse, vice-Président du Grand Lyon, chargé de la participation citoyenne et du conseil de développement
- François Vuibert, Préfet à l'égalité des chances
- Jean-Jack Queyranne, Président du Conseil régional
- Annie Guillemot, maire de Bron
- Patrick Bouju, maire de Fontaines-sur-Saône
- Martial Passi, maire de Givors
- Louis Léveque, adjoint au maire de Lyon délégué au logement
- Paul Serres, maire de Moins
- Mireille Elmalan, maire de Pierre-Bénite
- Renaud Gauquelin, maire de Rillieux-la-Pape
- Christiane Demontes, maire de Saint-Fons
- Martine David, maire de Saint-Priest
- Bernard Genin, maire de Vaulx-en-Velin
- André Gerin, maire de Vénissieux
- Jean-Paul Bret, maire de Villeurbanne
- Patrice Tillet, président d'ABC HLM
- Jean Frébault, président du Conseil de développement
- Pascale Genin, présidente de la CNL
- Michel Grousson, président de la CSF

ANNEXE 34 : Les Comités de suivi participatifs dans l'agglomération lyonnaise

Plusieurs « comités de suivi participatif » ont été mis en place progressivement dans l'agglomération lyonnaise, pour accompagner le déroulement de projets urbains de différentes natures. Ils apparaissent comme les produits de la politique participative menée à l'échelle d'agglomération et relayée par les exécutifs locaux. La Charte de la participation adoptée en 2003 par la Communauté urbaine de Lyon ne fait pas mention expressément à cet outil. Mais elle prévoit la distinction de « projets pilotes » autour desquels la création d'outils de participation spécifiques et innovants sera enclenchée. Parmi les 7 projets pilotes choisis[1173],

[1173] Il s'agit de projets divers relevant de la planification locale (révision du PLU), de l'aménagement d'espaces publics (place Lazare Goujon à Villeurbanne, Berges du Rhône à Lyon) ou encore de vastes projets de recomposition urbaine (Projet urbain de Lyon Confluence, GPV Duchère, Projet urbain de

se trouve le grand projet du Carré de Soie, situé sur les communes de Villeurbanne et Vaulx-en-Velin, où est créé le premier Comité de suivi participatif (CSP) de l'agglomération, en juin 2004. Si la forme, la composition et les objets de travail des CSP varient d'un territoire à l'autre, il semble que le CSP mis sur pied au Carré de soie en ait fixé les traits essentiels :

- Dispositif permanent de concertation, qui se réunit régulièrement (entre 2 et 4 fois par an) pour accompagner les processus d'élaboration et de mise en œuvre des grands projets ;
- Dispositif mixte rassemblant élus, techniciens des collectivités et structures intervenant dans le cadre du projet concerné, associations et habitants, voire usagers ;
- Axé sur quatre missions principales : diffuser l'information relative à l'avancement du projet, recueillir les remarques et propositions de la population, participer à l'élaboration du programme annuel de concertation prévu autour du projet, et enfin, pour certains territoires, suivre la mise en œuvre des engagements pris par les élus au lancement du projet. Le CSP revêt donc une double dimension concertative : instance de dialogue directe avec plusieurs représentants de la société civile, elle constitue également un lieu de réflexion partagée sur la conduite générale de la concertation sur un projet.

Le CSP créé autour du projet du Carré de Soie est reproduit dans le cadre du GPV de la Duchère en septembre 2005. Aux prémisses du projet, une démarche de concertation visant à recueillir la parole d'habitants diversifiés du quartier, « Pour moi, la Duchère… » avait abouti à la formalisation, par les élus, de 60 engagements à réaliser à travers le GPV. L'un de ces engagements répondait au souhait exprimé par les habitants « d'organiser la participation des acteurs locaux au Grand Projet de Ville » (engagement n°43). Le CSP de la Duchère est créé dans cet esprit.

Deux mois plus tard (novembre 2005), le dispositif est à nouveau reproduit dans la commune de Vaulx-en-Velin, cette fois en accompagnement du GPV sur les secteurs Prés de l'Herpe et Mas du Taureau. Si son nom diffère (Comité d'information et de dialogue – CID et non Comité de suivi participatif), ses fonctions sont les mêmes que celles des CSP : diffuser l'information sur le projet, faire remonter les remarques et attentes de la population et participer à l'organisation du dispositif de concertation. Il rassemble à la fois des représentants du quartier et des acteurs intervenant sur d'autres territoires ou à l'échelle de l'agglomération (voir tableau ci-dessous).

Un CSP va ensuite être créé dans le cadre de l'opération de renouvellement urbain (ORU) menée dans le quartier Mermoz nord. Le tableau ci-dessous récapitule le fonctionnement de plusieurs CSP.

Gerland, Projet urbain du Carré de Soie).

Tableau 51 : Comités de suivi participatif dans l'agglomération lyonnaise (relatifs aux grands projets et projets de rénovation urbaine)

Territoire/Projet et date de création	Maîtrise d'ouvrage du projet	Nombre de membres	Types de membres	Thèmes
Projet urbain Carré de soie (juin 2004)		Une vingtaine	18 représentants de la société civile (dont des représentants d'associations de Villeurbanne, Vaulx-en-Velin et du Grand Lyon), 4 élus, techniciens	2006 : L'organisation des transports en commun ; le projet d'aménagement des voiries ; les modifications du PLU. 2007 : préparation de la réunion publique et de la phase de concertation sur les ZAC. présentation de la méthodologie de l'étude patrimoniale engagée par l'Agence d'urbanisme de Lyon (usine TASE). Présentation du calendrier prévisionnel des études de ZAC.
GPV la Duchère (septembre 2005)		Une vingtaine	Au niveau de la société civile : représentants du quartier, de l'arrondissement, de la ville et de l'agglomération ; élus et techniciens. Sa composition est élargie en 2006 avec la désignation de représentants des syndics de copropriétés, des collectifs de locataires et des parents d'élèves (école, collège).	2006 (choix des thèmes pour le programme annuel de concertation) : aménagement du parc du Vallon ; aménagement de la place centrale et de l'esplanade de la future école des Bleuets (square Averroès). Dénomination des nouvelles rues. 2007 : choix de mener en parallèle la concertation relative à la place Abbé Pierre et au square Averroès. 2008 (choix des thèmes pour le programme annuel de concertation) : cycle d'ateliers - conférences sur l'art urbain en vue de partager une culture commune entre acteurs. Rencontres sur la problématique des personnes âgées, des transports en commun et du stationnement. Discussions sur le développement durable et les éco quartiers dans le cadre de la phase 2 du projet.

Territoire/Projet et date de création	Maîtrise d'ouvrage du projet	Nombre de membres	Types de membres	Thèmes
GPV Vaulx-en-Velin (novembre 2005) *= Conseil d'Information et de Dialogue du Pré de l'Herpe / Mas du Taureau (CID)*		Une trentaine	Elus locaux et d'agglomération ; représentants d'associations du quartier et d'autres quartiers de Vaulx-en-Velin ; membres des Conseils de développement de Vaulx-en-Velin et du Grand Lyon ; membres du Comité de suivi des états généraux du logement (CSEGL) ; techniciens des collectivités et des bailleurs sociaux.	2005 : Relogement et projet urbain. Deux groupes de travail : - Décliner la charte du relogement d'agglomération - Evaluer l'évolution des loyers et charges avant et après relogement.
ORU Mermoz nord (juin 2007)			Habitants, associations, conseils de quartier, techniciens et élus	2007 : Atelier cadre de vie (chargé d'organiser des visites de quartier deux fois par an ; prise en compte des préoccupations des habitants concernant la propreté, la tranquillité…). Choix du renforcement de l'information sur le projet urbain et sur la démolition de l'autopont. 2008 : Validation du choix d'actions de sensibilisation pour mieux informer les enfants, les équipes pédagogiques et les parents d'élèves sur le devenir du quartier.
Projet urbain Lyon Confluence (juillet 2009)		25 personnes	Représentants associatifs du quartier (conseil de quartier, union des commerçants, associations de propriétaires, associations de riverains), représentants associatifs métropolitains portant surtout la problématique de la mobilité (droits du piéton, ville à vélo), MJC ; élus et acteurs institutionnels ; bailleurs.	2009 : Question de l'accueil des nouveaux arrivants dans le quartier. Préparation de la concertation sur les volets : seconde phase, éco rénovation, rives de Saône, relations sud-nord.

ANNEXE 35 : Chiffres détaillés de la participation des différentes catégories d'acteurs à huit séances de l'atelier renouvellement urbain

Tableau 52 : Participation des catégories d'acteurs à l'atelier

ENSEMBLE DES PARTICIPANTS

N° Atelier	Nombre de participants	Nombre d'excusés	Elus et représentants de l'Etat	Techniciens	Représentants bailleurs et constructeurs	Société civile
1	35	8	4	10	4	17
2	35	16	3	7	5	20
3	29	4	4	6	2	17
4	31	4	3	5	4	19
5	30	11	4	6	5	15
6	28	5	3	4	3	18
7	29	6	3	7	4	15
8	28[1174]	12	2	6	1	18

TECHNICIENS

N° Atelier	Nombre total	GL – Mission habitat	GL – service PVRU	GL – Mission concertation	DDE	Conseil Général
1	10	2	3	1	3	1
2	7	1	2	1	2	1
3	6	0	3	1	1	1
4	5	0	2	1	1	1
5	6	1	2	1	2	0
6	4	0	3	1	0	0
7	7	1	3	1	2	0
8	6	0	3	3	0	0

GL : Grand Lyon
DDE : Direction départementale de l'équipement

Comme le montrent les chiffres, la mission Habitat participe de manière moins systématique que les deux autres services (co pilotes de l'atelier), essentiellement pour traiter de points la concernant directement (présentation du PLH, de la reconstitution, gestion du relogement…).

BAILLEURS ET CONSTRUCTEURS

N° Atelier	Nombre total	ARRA HLM	ABC HLM	FNPC	OPAC du Rhône	OPAC du Grand Lyon	Axiade
1	4	1	2	1	0	0	0
2	5	1	1	0	1	1	1

[1174] Une représentante du CRDSU (centre de ressource du développement social urbain) est présente à cette réunion, et non comptabilisée dans les autres colonnes de ce tableau.

N° Atelier	Nombre total	ARRA HLM	ABC HLM	FNPC	OPAC du Rhône	OPAC du Grand Lyon	Axiade
3	2	0	1	1	0	0	0
4	4	0	2	0	2	0	0
5	5	0	2	1	2	0	0
6	3	0	2	1	0	0	0
7	4	0	2	2	0	0	0
8	1	0	1	0	0	0	0

ARRA HLM : Association régionale Rhône-Alpes des HLM
ABC HLM : Association des bailleurs constructeurs HLM (niveau départemental)
FNPC : Fédération nationale des promoteurs constructeurs
OPAC : Office public d'aménagement et de construction

SOCIETE CIVILE (telle que comptabilisée dans les documents)[1175]

N° Atelier	Nombre total	CSEGL	Instances participatives	Associations de logement	Associations et comités de locataires	Groupes d'habitants
1	17	8	1	5	1	2 (dont 1 copros)
2	20	4	1	7	2	6 (dont 3 copros)
3	17	4	1	7	2	3 (dont 1 copros)
4	19	5	2	7	2	3
5	15	5	2	5	2	1
6	18	6	1	5	2	4
7	15	4	1	3	2	5
8	18[1176]	3	1	2	4	6

CSEGL : Comité de suivi des États généraux du logement

ANNEXE 36 : Le groupe de travail « Vivre ensemble » du Conseil de développement.

Ce groupe de travail, qui a élaboré l'Alerte sur la crise du logement, comprend 120 inscrits en juillet 2007, soit près de la moitié des membres du Conseil de développement. On compte une majorité d'associations (plus de 36% des membres) et une part importante de citoyens et d'organismes publics (respectivement 21 et 17,5%). Les acteurs économiques sont moins nombreux (11%) mais c'est surtout le collège « Représentation territoriale » (conseils de quartier, comités d'intérêt locaux…) qui est peu représenté dans ce groupe, constituant seulement 9% des membres.

Parmi les 34 associations titulaires membres de ce groupe, près du quart traite de logement comme objet central (Habitat et humanisme, Pact Rhône, CNL…) ou comme composante de

[1175] Il faut noter que dans la liste des participants présents, un salarié de l'Alpil est tantôt crédité comme représentant de son association, tantôt crédité comme représenté du Comité de suivi des Etats généraux du logement.
[1176] Deux participants habitants n'ont pas été comptabilisés dans les autres colonnes du tableau.

son activité globale (Fondation de France, Secours catholique, Forum Réfugiés…). Il n'est donc pas étonnant que le groupe ait souhaité se saisir de cette thématique. Les autres champs d'action bien représentés sont la solidarité (Moderniser sans exclure, LICRA…), la culture (ABI/ABO, Compagnie des Zonzons…) ou encore la citoyenneté (les ateliers de la citoyenneté, Formation et action citoyenne…).

Outre le logement, le groupe a traité des enjeux de discrimination et de solidarité urbaine. Il a été pérennisé sous la forme de la Commission « Solidarité et cohésion sociale » du Conseil de développement.

ANNEXE 37 : Les outils mobilisés dans le cadre de la concertation préalable autour du SCOT

L'élaboration du SCOT mobilise divers outils de concertation entre décideurs et techniciens, ouverts à des degrés divers à la société locale :

- Les commissions territoriales qui sont des lieux de négociation avec les SCOT voisins,

- Les séminaires semestriels entre élus locaux destinés à la validation des documents, ont constate également la mobilisation d'outils ouverts à la société civile :

- La consultation des acteurs du territoire en tout début de processus : réalisée en 2005, cette vaste consultation a donné lieu à un rapport intitulé « Paroles d'acteurs », qui relate les entrevues réalisées auprès de 72 figures locales. Parmi elles : des élus du SEPAL et des SCOT voisins, des techniciens des collectivités, des experts universitaires, des experts nationaux, des membres d'organismes publics… Ce document a constitué une base de travail pour préciser le bilan du Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise (SDAL) de 1992 et identifier les grands défis du SCOT.

- Les ateliers thématiques regroupant élus, personnes publiques associées[1177] et partenaires autour de la production de diagnostics et l'identification d'enjeux. Ils portaient sur les thèmes suivants : attractivité résidentielle et solidarité ; emploi et rayonnement ; pôles et organisation du territoire ; espaces naturels et agricoles ; prise en compte de l'environnement.

La démarche vise à associer des acteurs aussi bien internes qu'externes aux structures investies dans l'élaboration du document (SEPAL, agence). Ainsi, les commissions territoriales et ateliers thématiques identifient parmi la société locale des « acteurs clés » invités à participer aux réunions : on y retrouve des structures administratives, associatives ou syndicales. Parmi ces acteurs clés, 18 sont par ailleurs membres du Conseil de développement, comme l'illustre le tableau ci-dessous. Parallèlement, les acteurs du SCOT ont mobilisé sept « grands témoins » qui, par leur expérience professionnelle, apportent une expertise à l'élaboration du schéma. Ils sont mobilisés ponctuellement, à travers les séminaires par exemple, pour réagir aux travaux du SEPAL et de l'agence d'urbanisme. Là encore, on constate un croisement entre les acteurs mobilisés et les membres du Conseil :

[1177] Etat, Région, Département, Chambre de commerce et d'industrie, Chambre des métiers, Chambre d'agriculture, Sytral.

outre quatre chercheurs en sociologie ou en économie, les grands témoins recouvrent deux membres du Conseil de développement dans sa composition 2006-2010 (J. Frébault, président et Michel Mousel, personnalité qualifiée, président de l'association 4D) et une figure du « premier » Conseil de développement (Alain Godard, second président controversé du premier Conseil).

Tableau 53 : Participants aux ateliers thématiques sur le SCOT

Collèges du Conseil de développement	Participants aux ateliers thématiques dans le cadre du processus SCOT également membres du Conseil de développement (2006-2010)
Acteurs économiques et socioprofessionnels	- CGPME (confédération générale des petites et moyennes entreprises) - MEDEF (mouvement des entreprises de France) - UPA (union professionnelle artisanale) - Aderly (agence de développement de la région lyonnaise)
Organismes publics	- OPAC (office public d'aménagement et de construction) - ABC HLM (association des bailleurs constructeurs HLM) - Pôle universitaire de Lyon - ENTPE (école nationale des travaux publics de l'Etat) - Pôle de compétence en urbanisme - ADEME (agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) - CERTU (centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme) - Agence locale de l'énergie
Associations	- Fonda - Habitat et humanisme - FRAPNA (fédération Rhône-Alpes des associations pour la protection de la nature) - Economie et humanisme
Citoyens	/
Personnalités qualifiées	Michel Mousel (Association 4D)
Rapport au nombre total de participants aux ateliers	17 membres du Conseil de développement / 70 participants aux ateliers

Source : « Liste des acteurs clés » publiée par le SEPAL.

<u>ANNEXE 38</u> : Une conception multidimensionnelle et régulatrice du développement, qui fait écho aux écrits de l'humanisme économique.

En dépit des différences d'investissement des membres d'un chantier à l'autre, l'ensemble de ces travaux traduit un discours cohérent, une vision multidimensionnelle et régulatrice du développement et de ses leviers, qui s'exprime dans les différentes contributions :

Le développement est d'abord conçu comme multidimensionnel. Pour les membres du Conseil, il ne se limite pas à la question économique, mais rejoint d'autres objectifs tels que la qualité de vie des citadins, l'accès à l'emploi pour tous donc le développement prioritaire d'activités offrant une large gamme d'emplois, le déploiement d'une offre de logement diversifiée et adaptée à la diversité des besoins… Les valeurs de solidarité sont ainsi clairement mises en avant dans les contributions, et positionnées comme fins du développement. Les facteurs de développement sont perçus comme pluriels et diversifiés. A côté de ses leviers traditionnels (implantation et développement des activités industrielles et tertiaires, essor de l'offre de services aux entreprises, etc.) d'autres champs peuvent participer

à l'attractivité et au développement du territoire : la qualité de vie, l'offre et la structuration des loisirs sportifs, la culture, la créativité, etc. Autant que les facteurs exogènes, les facteurs endogènes du développement doivent ainsi être davantage soutenus par les pouvoirs publics : mettre l'accent non seulement sur les activités économiques existantes, mais encore sur la qualité de l'enseignement supérieur, des ressources humaines locales et de la formation, de l'offre de logements… La prise en compte des facteurs endogènes du développement doit également se traduire par une stratégie d'adéquation entre l'organisation de l'implantation des activités et la réalité de la répartition de la main d'œuvre sur le territoire de l'agglomération. Le Conseil de développement défend enfin l'idée d'une intervention publique proactive dans l'organisation du développement urbain (ex : mise en place d'outils d'action foncière permettant d'anticiper les variations de l'offre et de mieux en maîtriser les prix, de concrétiser les objectifs de planification…). Les membres du Conseil militent en faveur d'un positionnement affirmé de l'intervention publique, chargée de réguler les effets du système libéral, en opposant aux forces du marché des politiques foncières et d'habitat volontaristes, conduites en fonction d'objectifs clairs.

L'activité du Conseil de développement, foisonnante et complexe, laisse toute de même voir un discours global cohérent décliné d'une contribution à l'autre, notamment sur les questions de développement. Ce discours apparaît influencé par des théories, des argumentaires et des acteurs divers On y retrouve notamment des échos aux écrits de l'humanisme économique.

La vision du développement promue par le Conseil peut en effet être rapprochée de théories économiques renvoyant notamment aux mouvances du christianisme social et aux formes qu'elles ont prises dans l'agglomération lyonnaise. Ainsi, cette vision apparaît proche de l'humanisme économique défendu par le personnaliste François Perroux, où l'économie est pensée comme devant être placée avant tout au service du développement humain. La présentation proposée par Gilbert Blardone d'une des composantes de la « Société du plein développement » défendue par Perroux fait largement écho au discours tenu par le Conseil de développement :

> « Dans sa Philosophie du nouveau développement, Perroux estime que le développement d'une société, quelle qu'elle soit, si sa finalité est la couverture des coûts fondamentaux de la vie et l'épanouissement de la personne humaine, doit présenter trois caractéristiques : Le développement doit être « global », c'est-à-dire prendre en compte tous les aspects de la société en question, géographique, écologique, démographique, économique, social, etc. Dans cette vision, l'économie n'est qu'un moyen au service de la finalité (…). Le développement doit être « endogène ». Il doit reposer en priorité sur les ressources matérielles et humaines et sur les forces intérieures de la Nation (…). Le développement doit être « intégré ». L'intégration consiste à articuler les forces internes et externes entre elles, les forces extérieures étant complémentaires des forces internes (…). Pluridimensionnel, intraverti, articulé, tels sont les fondements de la nouvelle philosophie du développement préconisée par François Perroux et ses disciples, certains diront « son Ecole »[1178].

[1178] Blardone G., 2011, « Pour une ″Société du Plein Développement de l'Homme″ chez François Perroux », in d'Hombres E., H. Savall, E. Gabellieri (coord.), 2011, *Humanisme et travail chez François Perroux*, Ed. Economica, p18.

ANNEXE 39 : Modifications apportées au document du DOG après les contributions du Conseil

Tableau 54 : Modifications au DOG

Thématique	Modification
Sports et loisirs	Intégration d'une mesure d'accompagnement portant sur l'inventaire des équipements sportifs et ajout du réseau des Forts dans l'offre de loisirs de l'agglomération.
Culture	Ajout d'un paragraphe consacré à la culture en tant que composante du rayonnement de la métropole, d'une mesure d'accompagnement et d'un alinéa consacré au renforcement de l'offre culturelle au niveau des bassins de vie.
Mixité sociale	Intégration d'une mesure d'accompagnement portant sur l'élaboration d'une charte de la mixité sociale dont le contenu se rapproche des propositions formulées.
Développement économique	Reprise de plusieurs propositions portant notamment sur : Une place plus importante accordée à la question de l'emploi La proposition d'une logistique urbaine innovante La hiérarchisation des pôles d'enseignement supérieur Le renforcement de l'écriture en matière de tourisme
Transports	Reprise de la proposition portant sur la réalisation d'un schéma modes doux ambitieux à l'échelle de l'agglomération.
Densité	Convergence globale autour de la notion de qualité urbaine comme contrepartie de la densité. Traduction concrète dans le DOG des trois premières critères de la « grille citoyenne de la densité » : Qualité et proximité de la desserte en transports en commun Offre suffisante et adaptée de services de proximité Pénétration de la nature dans la ville

Source : Présentation du SEPAL lors de la plénière du Conseil de développement du 29 mars 2011, croisée avec notre analyse du document.

ANNEXE 40 : Les forums et contributions sur la construction métropolitaine

En octobre 2007, l'équipe pilote du Conseil de développement du Grand Lyon prend l'initiative d'organiser un Forum rassemblant plusieurs instances participatives de la métropole : à savoir trois Conseils de développement (ceux des Communautés d'agglomération de Saint-Etienne Métropole, du Pays Viennois et de la Porte de l'Isère, et quatre Conseils locaux de développement (ceux du Syndicat intercommunal des Monts du Lyonnais, des contrats de développement de la Boucle du Rhône en Dauphiné, de l'Ouest lyonnais et des Dombes – Val de Saône Sud). La rencontre entre ces Conseils s'est clairement inscrite dans l'affirmation d'une référence métropolitaine commune : la RUL a été associée comme partenaire de la démarche ; l'Interscot a servi de support à la discussion collective ; les « messages forts » de la rencontre ont été articulés autour de la reconnaissance de la métropole comme échelle pertinente d'encadrement du développement spatial et des moyens à mettre en œuvre pour favoriser cette évolution[1179]. A la suite de cette rencontre initiale, les quatre Conseils de développement impliqués ont élaboré ensemble une Charte de coopération qui consigne dix engagements en faveur de la consolidation de la métropole lyonnaise et de l'implication de la société civile dans cette dynamique[1180].

[1179] Forum inter conseils de développement, verbatim 2007.

[1180] Charte de coopération des Conseils de développement, décembre 2007.

Table des matières

Remerciements..... 4

Sommaire..... 6

Introduction générale..... 7

CHAPITRE 1 – REVUE DE LITTÉRATURE (1) : Approches théoriques de la participation et de son institutionnalisation légale en France et au Québec.....27

Introduction..... 27

I. Approches théoriques de la participation..... 28

1) La notion de participation..... 28

1.1) Facteurs d'instabilité des notions dans le champ d'analyse de la participation..... 28

1.2) Définition des notions de participation, concertation et débat public dans la thèse.....32

2) La question de l'institutionnalisation de la participation..... 33

2.1) Une approche de l'institutionnalisation de la participation qui se limite souvent à son institutionnalisation législative..... 33

2.2) Des recherches prenant à bras le corps la question de l'institutionnalisation de la participation.....35

3) Les principales approches théoriques de la participation..... 37

3.1) La participation saisie à travers l'enjeu de la démocratisation de l'action publique.....39

Contours de la participation dans un système politique représentatif.....39

La participation comme levier pour la relégitimation du politique en général et du système représentatif en particulier.....41

Les thèses participationnistes et localistes..... 45

Capacité de la participation à revitaliser la démocratie représentative, comme à générer du lien social : une perspective critique..... 46

3.2) La participation saisie sous l'angle du renouvellement de l'action publique et de ses modes de faire 50

Aux prémisses de la norme participative : une remise en cause de l'action publique « stato centrée » 51

Crise de la rationalité de la décision.....51

D'une action publique substantielle à une action publique procédurale..... 53

La participation comme outil pour améliorer le contenu et les conditions de réception des choix publics..... 55

La participation permet un enrichissement des projets, tout au long de leur processus d'élaboration.....55

L'organisation de démarches participatives « prépare le terrain » et facilite la mise en œuvre des projets..... 57

Capacité de modernisation de l'action publique par les pratiques participatives : perspective critique 59

4) Les autres approches de la participation dans la littérature scientifique..... 61

4.1) De l'effet sur la décision à une pluralité d'effets possibles..... 61

4.2) Analyses axées sur les dispositifs participatifs et essais de modélisation..... 64

4.3) Caractéristiques du public participant et impact de la participation sur les formes de l'action collective..... 67

II. Processus et enjeux de l'institutionnalisation de la participation en urbanisme dans les métropoles 68

1) Les années 1960-1970 : revendication sociale et investissement politique du thème de la participation..... 69

1.1) Des mouvements sociaux urbains qui portent une demande, évolutive, de participation 69

1.2) Des groupements politiques et sociaux traduisent l'appel à la participation.....72

2) L'institutionnalisation législative de la participation en France : accélération du processus et territorialisation des dispositifs..... 75

2.1) Les années 1980 : institution de procédures ponctuelles à la portée limitée.....76

2.2) Les années 1990-2000 : accélération et territorialisation des dispositifs participatifs..... 79

3) L'institutionnalisation législative de la participation au Québec : L'affirmation de normes d'organisation prégnantes..... 81

3.1) La participation à la planification régionale à travers le Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec (1963-1966) : un exercice précurseur au résultat mitigé 82

3.2) La loi sur la qualité de l'environnement et la création du Bureau d'Audiences Publiques en Environnement (1979) : la mise sur pied d'un modèle participatif toujours prégnant..... 83
3.3) La loi sur l'Aménagement et l'Urbanisme (LAU) du Québec (1978) : la formalisation de règles minimales mais stables de consultation publique..... 85
4) Les enjeux spécifiques de la participation à l'échelle métropolitaine..... 88
4.1) La notion de métropole..... 89
4.2) La problématique du gouvernement métropolitain..... 91
4.3) La métropole : une aporie de la démocratie à la française ?..... 95
4.4) Identité et citoyenneté métropolitaines : obstacles ou moteurs à l'institution de démarches participatives ?..... 97
Conclusion du chapitre..... 100

CHAPITRE 2 - REVUE DE LITTÉRATURE (2) : Participation et construction de l'action collective à l'échelle métropolitaine..... 103
Introduction..... 103
I. Des sociétés urbaines de plus en plus hétérogènes et fragmentées 105
1) Diversité culturelle et fragmentation sociale dans les espaces métropolitains..... 105
2) Diversité sociale et culturelle et enjeux de gouvernement urbain..... 107
3) Une multiplication des acteurs et des procédures qui répond à cette complexité..... 108
II. Les dispositifs de gouvernance et le défi de coordination des acteurs..... 109
1) La notion de gouvernance..... 109
2) Gouvernance et modes de partenariat..... 111
3) Autour de la gouvernance : coalitions et régimes urbains 115
4) Le défi de la coordination..... 118
4.1) Une analyse des processus de coordination par l'approche cognitive : la notion de référentiel..... 119
4.2) Une analyse des processus de coordination par les dispositifs territoriaux..... 120
III. L'intervention sur la ville : action collective ou fragmentée ?..... 123
1) La notion d'action collective urbaine ou de ville comme acteur collectif..... 123
2) La fragmentation l'emporte-t-elle sur les efforts de coordination?..... 124
2.1) Une ingouvernabilité des métropoles contemporaines ?..... 124
2.2) Sortir d'un regard normatif pour apprécier l'action collective dans toute son imperfection..... 126
IV. Le rôle des instances participatives dans l'effort de coordination des actions urbaines…128
1) Les instances participatives : des lieux de coordination et de mise en cohérence de l'action urbaine ?..... 129
2) Les instances participatives : une couche supplémentaire de complexité dans le système d'action ?..... 132
V. Position de recherche..... 134
1) Originalité des objets de la recherche..... 134
2) Positionnement dans le champ de recherche..... 136
2.1) Rappel de la problématique et inscription dans les axes de recherche présentés au fil de la revue de littérature..... 136
2.2) Proximité et différences avec le programme de recherche PUCA..... 137
3) Retour sur la grille d'analyse des facteurs et sa spécificité..... 138
4) Méthodologie..... 140
4.1) L'examen de l'expression des préférences, de la formulation des enjeux et de la participation aux débats..... 142
4.2) L'examen de l'advenue et de la construction des effets..... 142
Conclusion du chapitre..... 144

CHAPITRE 3 - LES CONTEXTES PARTICIPATIFS (1) : Territoires et sociétés locales à Lyon et Montréal..... 145
Introduction..... 145
I. Les territoires des métropoles de Lyon et Montréal : logique de fractionnement et exercices d'intégration..... 145
1) Deux territoires de taille comparable, aux rôles économique et politique contrastés..... 145
2) Deux territoires fragmentés..... 149
2.1) A Lyon : le décalage entre territoires d'usage et de gestion..... 150
2.2) Le Grand Lyon, une instance de coopération intercommunale ancienne et progressivement renforcée..... 155

2.3) La construction d'une coopération intercommunale dans la mosaïque montréalaise : de l'échelle d'agglomération…. 159
2.4) … A l'échelle métropolitaine : réforme municipale et système de gouvernement « à trois paliers » 161
2.5) A l'échelle de proximité, la montée en compétence des arrondissements.... 164
3) Le Mont-Royal, un ensemble spatial complexe, un objet inter territorial par excellence.....166
3.1) Pluralité des territoires et des échelles de gestion du Mont-Royal....167
3.2) Le Mont-Royal : l'articulation de composantes patrimoniales diverses.... 169
3.2) Un territoire soumis à d'importantes pressions de développement....170
II. Lyon et Montréal : des terreaux sociopolitiques contrastés accordant une place différente à la thématique participative.... 174
1) La municipalité : une entité politique forte en France ; une « créature » sous tutelle provinciale au Québec.... 174
1.2) Statut et rôle politique des municipalités....174
1.2) Implications pour la démocratie locale et la participation....176
2) Une demande de participation locale inégale émanant des milieux associatifs lyonnais et montréalais.... 176
2.1) Un milieu associatif lyonnais dynamique où la thématique participative émerge peu comme revendication autonome....177
La société lyonnaise : une société de contrastes, marquée par une tradition d'engagement dans l'action sociale.... 177
Un réseau associatif axé sur la défense du cadre de vie, d'où naît une demande de participation….181
Mouvements militants et mobilisations territorialisées dans les années 1960-1970 : une participation en actes....184
A partir de la fin des années 1970 : des associations « expertes » qui se constituent en interlocuteurs des institutions 186
Dans les années 1990-2000 : des revendications « sectorielles » en matière de participation.....189
2.2) Un milieu associatif montréalais protéiforme porteur d'une forte demande de participation.....191
Une société multiculturelle constituée au fil des évolutions politico économiques de Montréal.....191
Des comités de citoyens aux organismes communautaires : émergence et évolutions du mouvement associatif montréalais (années 1960 – 2000).... 194
Une nébuleuse hétérogène d'associations impliquées dans la défense et la valorisation du Mont-Royal.... 197
Une demande de participation affirmée par le milieu associatif et communautaire, tout au long de son évolution 200
Conclusion du chapitre.... 202

CHAPITRE 4 – LES CONTEXTES PARTICIPATIFS (2) : Dynamiques participatives des années 1980 aux années 2000, continuité des pratiques à Lyon, ruptures cycliques à Montréal....205
Introduction.... 205
I. A Lyon : continuité et progressivité dans les dynamiques participatives à l'échelle d'agglomération.... 205
1) Avant les années 1970 : des modes d'action municipale peu ouverts à la société locale.....206
2) La période fondatrice (années 1980) : l'invention de différentes formes d'échange à l'échelle d'agglomération.... 208
2.1) A la fin des années 1970, des initiatives d'ouverture de l'action municipale.... 208
2.2) Dans les années 1980 : premières expériences participatives à l'échelle d'agglomération conduites par l'Agence d'urbanisme....210
Les premiers Comités consultatifs d'urbanisme : exercices de brainstorming et de benchmark mobilisant une poignée d'experts....211
La Commission permanente de l'habitat social : débat sur le logement des personnes défavorisées et immigrées....212
L'élaboration du projet d'agglomération Lyon 2010 : une ouverture inédite mais limitée de l'arène de planification urbaine....214
3) Les années 1990 : une période de transition, où l'Agence d'urbanisme et la Communauté urbaine se partagent le rôle d'interface avec la société locale.... 216
3.1) Le nouveau Comité consultatif d'urbanisme de l'Agence : une arène mobilisant experts et notables 217
3.2) Le Schéma de développement économique : un exercice de gouvernance ouvert aux chefs

d'entreprises....218
3.3) L'émergence d'une réflexion technique sur la conduite de la concertation à l'Agence d'urbanisme 219
3.4) Les premières démarches participatives de la Communauté urbaine : la Conférence d'agglomération de l'habitat et Millénaire 3.... 220
4) Les années 2000 : l'ouverture d'une phase de technicisation et de professionnalisation de la participation.... 224
4.1) Une volonté d'institutionnaliser la participation à travers sa technicisation....224
4.2) L'instauration du Conseil de développement du Grand Lyon....229
II. A Montréal : des dynamiques participatives par à coups, dont le modèle bapien constitue un fil rouge.... 231
1) Les premiers signes d'émergence (années 1980) : mobilisations de la société locale en faveur de la consultation sur des grands projets.... 232
1.1) L'aménagement de l'avenue McGill College : la fronde de la société montréalaise aboutit à l'organisation d'une consultation par le promoteur....233
1.2) Consultations publiques autour du réaménagement du Vieux port de Montréal.... 236
2) L'ère du RCM, 1986-1994 : première impulsion politique et intégration de la consultation publique dans la conduite de l'action municipale.... 238
2.1) La mise en place d'une politique consultative par le RCM....238
2.2) Le Bureau de consultation de Montréal : première instance locale permanente de consultation publique, déclinée du modèle bapien....240
2.3) Les Commissions municipales et les Comités Conseils d'Arrondissement....242
3) Les années 1990 ou le grand recul.... 244
3.1) Le projet de démantèlement des instances consultatives mises en place par le RCM....244
3.2) La commission sur la révision des procédures de participation (1995) et la refonte de la politique consultative.... 245
4) Les années 2000 : rétablissement des « règles de l'art », diversification des pratiques et enjeu d'articulation – concurrence des dispositifs.... 247
4.1) La rénovation des pratiques participatives : la Commission Tremblay (2000) et la nouvelle politique cadre de participation (2005)....247
4.2) Diversification des pratiques participatives aux différentes échelles....249
Conclusion du chapitre.... 252
CHAPITRE 5 – LES FACTEURS DE CONSTRUCTION DU CADRE PARTICIPATIF : Objets et instruments....257
Introduction.... 257
I. Les objets : des contraintes et opportunités spécifiques pour le débat.... 257
1) Les défis de la participation autour des politiques locales de l'habitat et de rénovation urbaine 259
1.1) De nombreux facteurs défavorables à l'engagement de la participation en matière de logement et de rénovation urbaine.... 259
Complexité institutionnelle, imbrication des responsabilités et des échelles concernées par les deux politiques....259
La faiblesse des obligations réglementaires en matière de participation aux politiques d'habitat et de rénovation urbaine....262
1.2) Repères sur les politiques d'habitat et de rénovation urbaine dans l'agglomération lyonnaise.....266
1.5) Des opportunités à Lyon pour un débat d'agglomération sur les questions de logement et de rénovation urbaine.... 270
2) Le SCOT : un processus de planification métropolitaine complexe où la scène participative occupe une place marginale.... 271
2.1) Repères sur le SCOT dans l'agglomération lyonnaise....271
2.2) Un objet qui implique en soi une approche collaborative.... 274
2.3) Des contraintes qui conduisent à marginaliser la place de la participation dans le processus d'élaboration du SCOT....276
3) Le Mont-Royal : un objet à forte résonance marqué par des précédents en matière de débat et de planification 279
3.1) Repères sur le plan de protection et mise en valeur du Mont-Royal 279
3.2) Un objet territorial à forte portée symbolique et identitaire....279
3.3) Un objet sensible dont la gestion convoque une pluralité d'acteurs de poids....280
3.4) Un objet marqué par des précédents en matière de débat et de planification....284

L'exercice de débat et de planification des années 1980-1990 284
Des lacunes et revirements qui marquent de leur empreinte le débat des années 2000....286
II. Les instruments : des choix dans l'organisation, les modalités de la discussion et les publics conviés qui impactent le cadre du débat 288
1) La genèse des instruments participatifs et leur articulation temporelle avec les politiques traitées.... 289
1.1) Genèse des deux instruments de concertation et articulation temporelle avec les politiques 289
1.2) Genèse des débats publics et articulation temporelle avec les politiques 291
2) Les publics construits par les instruments : impact sur l'approche de l'objet traité....294
2.1) Deux scènes de concertation relativement fermées, focalisées sur une controverse principale....295
Le public « ciblé » au sein des instances de concertation : deux coalitions associatives au cœur du débat....295
La prégnance d'une controverse principale au sein de chaque instance de concertation....301
2.1) Des scènes de débat public plus diversifiées, qui impliquent différentes approches de l'objet traité 302
Un public diversifié constitué lors de la consultation publique sur le plan du Mont-Royal....302
Le Conseil de développement : un « collectif métropolitain » représentant encore inégalement la diversité de la société civile organisée....306
Des publics relativement spécialisés constitués au sein du Conseil autour du SCOT et de l'habitat 310
3) L'organisation de l'instrument : impact sur le traitement des problèmes et la fabrication du produit du débat.... 313
3.1) Construction de consensus et prédécoupage des enjeux à la Table ; approche pragmatique et exploratoire à l'atelier renouvellement urbain 313
Le modèle théorique de la construction de consensus décliné à la Table du Mont-Royal....313
Préconstruction de la Table de concertation du Mont-Royal qui implique un découpage préalable des problèmes à traiter....314
Démarche exploratoire et pragmatique à l'atelier renouvellement urbain....316
3.2) Contributions cumulées d'un collectif ou synthèse d'un tiers indépendant : deux types de production du débat public....318
A l'OCPM, le produit du débat est le résultat de la manière dont l'Office traduit et rapporte les enjeux exprimés.... 318
Au Conseil de développement, le produit du débat est la consolidation des messages du « collectif » 320
Conclusion du chapitre.... 322

CHAPITRE 6 – Dynamiques et effets du processus participatif tenu autour du plan du Mont-Royal et des projets de développement....325
Introduction.... 325
I. La Table de concertation du Mont-Royal : d'une controverse à l'autre.... 326
.... 327
1) Deux représentations du Mont-Royal et des enjeux de planification : approches symbolique et gestionnaire.... 328
1.1) Les deux modes de représentation du Mont-Royal en jeu à la Table de concertation....328
L'approche symbolique : de la construction sociale du Mont-Royal comme emblème identitaire… 329
…à la lutte pour l'intégration du territoire du Mont-Royal.... 330
La défense du Mont-Royal, entre totémisation et pragmatisme.... 333
L'approche gestionnaire : le Mont-Royal comme objet d'action publique.... 335
Un découpage sectoriel.... 336
1.2) La construction d'une offre d'enjeux en tension entre les deux approches....337
2) L'intégration du principe de protection dans le plan, dont les modalités de mise en œuvre font controverse.... 338
2.1) L'intégration du principe de protection dans le plan du Mont-Royal 338
Une série de points litigieux conduisant au blocage de la concertation....339
Le tournant du débat en 2007 et l'infléchissement du plan en faveur de la protection des patrimoines 343
Une offre d'enjeux progressivement étoffée à travers le débat : la prise en compte de l'enjeu d'accessibilité du Mont-Royal.... 347
2.2) Des points de désaccord qui demeurent sur les modalités de mise en œuvre du principe de protection et la place accordée à chaque type de patrimoine....349
Des mesures de protection jugées insuffisantes 349

Le déséquilibre dans le traitement des différents enjeux patrimoniaux, où le patrimoine naturel occupe une place prépondérante..... 350
3) Progression vers une gestion plus intégrée du Mont-Royal, mais persistance et déplacement de la logique de fractionnement..... 354
3.1) Partage des diagnostics, harmonisation des réglementations..... 354
3.2) L'articulation du plan du Mont-Royal avec d'autres politiques municipales : la politique des milieux naturels et le plan de transport..... 355
3.3) La logique de mise en œuvre du plan du Mont-Royal réitère et déplace la logique de fractionnement..... 359
Sectorisation du contenu du plan..... 359
Sectorisation de la mise en œuvre..... 360
4) Conclusion sur la concertation et retour sur le rôle des différents facteurs..... 361
II. De la consultation sur le plan à la consultation sur les projets : l'OCPM et la consolidation de l'enjeu de protection..... 363
1) L'affirmation de la protection et de ses modalités comme enjeu prioritaire..... 364
1.1) La reconfiguration de l'offre d'enjeux autour de la planification du Mont-Royal : importance accordée à la problématique de l'accessibilité et apparition de thèmes nouveaux..... 364
Transfert d'acteurs et répétitions d'enjeux de la Table à la consultation publique : des associations… 364
… Aux institutions..... 367
Une recomposition nette de l'offre d'enjeux à l'étape de la consultation, où l'accessibilité émerge comme préoccupation prioritaire du public participant..... 368
1.2) La consolidation des enjeux majeurs par la commission, qui souligne le caractère crucial des enjeux de protection..... 373
Un rapport qui met l'emphase sur les enjeux de protection du Mont-Royal..... 373
Un rapport qui reflète les préoccupations d'associations influentes et du « grand public »..... 375
2) L'OCPM au défi de la coordination dans l'examen des projets sur le Mont-Royal..... 377
2.1) Le nouveau rôle de l'OCPM dans les débats relatifs aux dossiers du Mont-Royal : « déplacement » de l'examen des projets de la concertation à la consultation publique..... 377
2.2) La consolidation du discours de l'OCPM au fur et à mesure du traitement des projets : vers un infléchissement de la politique générale à l'égard du Mont-Royal ?..... 382
Du plan au projet du CUSM (2008) : l'Office définit sa ligne de discours quant au développement sur la montagne..... 382
Une ligne de discours déclinée d'un projet à l'autre : vers un infléchissement de la politique à l'égard du Mont-Royal ? L'examen de deux projets immobiliers successifs (2009)..... 386
La consultation sur le nouveau projet du CUSM (2011) : la capacité limite devrait faire jurisprudence 394
3) Conclusion sur la consultation publique et retour sur le rôle des différents facteurs..... 395
Conclusion du chapitre..... 396
CHAPITRE 7 – Processus participatif et politiques urbaines dans l'agglomération lyonnaise : dynamiques et effets..... 401
Introduction..... 401
I. L'atelier renouvellement urbain : un débat inédit à l'échelle d'agglomération, mais éphémère et peu productif 402
1) Une première phase de débat où se confrontent deux conceptions contrastées de la rénovation urbaine et de ses enjeux..... 402
1.1) Rappel du contexte de la concertation à l'atelier..... 402
1.2) Du côté des militants, un discours axé sur les impacts négatifs des démolitions..... 406
Des critiques relatives à la rénovation urbaine…..... 406
… Qui nourrissent une plate-forme de revendications sur la mise en œuvre de la rénovation..... 407
1.3) Une approche globale et multidimensionnelle de la rénovation urbaine défendue par les maîtres d'ouvrage..... 409
Donner à voir la conduite de la rénovation à l'échelle d'agglomération…..... 409
… Ainsi que les multiples dimensions qui la composent..... 413
2) Processus de sélection des enjeux et approfondissement des questions de relogement et de participation..... 415
2.1) La deuxième phase du travail à l'atelier : la mise à l'écart d'une série d'enjeux..... 415
Le contexte de la sélection des enjeux..... 415
Les revendications exclues de la suite du travail à l'atelier..... 417
Les revendications renvoyant à des dynamiques déjà engagées..... 419

2.2) La charte de relogement comme cadre de référence partagé : un aboutissement de la concertation à l'atelier renouvellement urbain....420
Un enjeu identifié dès le départ comme une des principales pistes de travail à l'atelier....420
Un groupe de travail dédié à l'élaboration d'une Charte du relogement....421
Une charte intégrée au PLH dont la mise en œuvre fait l'objet d'un suivi....423
2.3) La déclinaison de la charte de la participation aux projets de rénovation urbaine : un processus laborieux à l'aboutissement tardif....425
Un enjeu fortement porté par les militants....425
Des conceptions différentes de la participation chez les acteurs....426
Différence d'appréciation quant à l'échelle du portage politique de la concertation....427
Un aboutissement tardif qui entame la marge de mise en œuvre de la charte....431
3) La faible portée du débat sur la coordination de l'action en matière de rénovation urbaine…433
3.1) Une coordination fragile et circonscrite à des acteurs particuliers....433
Un effort de coordination conduit par le Comité, mais peu suivi d'effet....434
L'atelier : une coordination d'acteurs incomplète et éphémère....438
3.2) Une faible articulation des politiques locales et des instances participatives....440
4) Conclusion sur la concertation et retour sur le rôle des différents facteurs....442
II. Un Conseil de développement au défi de l'action publique métropolitaine....444
1) Un Conseil entre posture d'expertise et rôle d'interpellation : des apports limités aux politiques territoriales....445
1.1) Une « alerte sur la crise du logement » où le Conseil travaille sa capacité d'interpellation....445
Le Conseil comme relais d'expression des préoccupations du Comité….....448
…Qui s'inscrivent dans un discours plus global sur la crise du logement, articulant approches technique et sensible....449
La prise de relais relative à la Charte de la participation dans les opérations de renouvellement urbain....451
Des impacts encore limités sur la politique locale de l'habitat....454
1.2) Sur le SCOT : un Conseil en posture d'expertise....456
Une saisine cumulative a priori favorable à la prise en compte des contributions....456
Les messages relatifs au SCOT : un peu de confrontation de valeurs… et beaucoup de critiques techniques....458
L'impact ciblé des enjeux soulevés sur les choix de planification dans le PADD et le SCOT....461
1.3) Conclusion partielle sur le débat public et le rôle des facteurs....463
2) Des dynamiques de coordination inédites entre échelles de débat et acteurs impliqués dans la mise en œuvre du SCOT....464
2.1) De nombreux appels à une meilleure coordination de l'action publique urbaine....464
2.2) La construction de nouvelles scènes de coordination....465
La coordination des Conseils de développement à l'échelle métropolitaine....465
Le Conseil comme lieu opportun, à la fois neutre et neutralisable, pour l'organisation d'un Forum des professionnels....466
2.3) Le débat au Conseil : entre reproduction des logiques de fractionnement de l'action publique locale et émergence de travaux transversaux....467
3) Conclusion sur le débat public....469
Conclusion du chapitre....470

Conclusion générale de la thèse....475
I. Contributions de la concertation et du débat public en matière de prise en compte des enjeux et de coordination de l'action urbaine....475
II. Le processus participatif comme notion opératoire pour saisir la construction des effets 477
1) Des approches partielles des processus participatifs en urbanisme....478
1.1) Points d'accroche et de décrochage entre processus de projet et processus participatif....478
1.2) Des effets aux différentes étapes du processus participatif....480
2) Processus et contexte participatifs dans la construction cumulative des effets....483
3) Du contexte au « milieu participatif » ?....483
III. Mise en perspective des résultats....485
1) Des processus participatifs révélateurs d'une dynamique d'institutionnalisation au concret. 485
2) De la formulation des enjeux aux choix de mise en œuvre : les défis multiples des processus participatifs....486
IV. Perspectives....487

Bibliographie....489

Annexes..... 523
ANNEXE 1 : Entretiens réalisés..... 523
ANNEXE 2 : Le tissu associatif de l'agglomération lyonnaise relatif au logement dans les années 1990-2000.....525
ANNEXE 3 : Le développement par Économie et Humanisme d'une expertise sur la participation.....526
ANNEXE 4 : Les associations lyonnaises promouvant une citoyenneté active.....526
ANNEXE 5 : Quelques amorces d'ouverture des arènes d'études et de planification urbaines sous le mandat de Louis Pradel..... 528
ANNEXE 6 : La charte de la participation du Grand Lyon (2003).....530
ANNEXE 7 : La politique de participation et de consultation publiques de la Ville de Montréal (2005)..... 531
ANNEXE 8 : La circulaire de 1998 relative aux démolitions de logements sociaux.....532
ANNEXE 9 : La concertation dans le cadre des relations bailleurs / locataires.....532
ANNEXE 10 : Recommandations du Comité d'Evaluation et de Suivi de l'ANRU en matière de participation..... 533
ANNEXE 11 : Projets et opérations de rénovation urbaine conduits dans l'agglomération lyonnaise, et pratiques de concertation qui y sont liées.....533
ANNEXE 12 : Une opération controversée, les démolitions à Bron Parilly. 536
ANNEXE 13 : Le SCOT de l'agglomération lyonnaise.....536
ANNEXE 14 : Statut de l'Arrondissement historique et naturel et examen des projets dans son périmètre.....537
ANNEXE 15 : Le processus de concertation avec le milieu montréalais sur la mise en valeur du Mont-Royal (fin des années 1980)..... 542
ANNEXE 16 : Le plan préliminaire de mise en valeur du Mont-Royal (1990).....543
ANNEXE 17 : La consultation publique du BCM autour du plan préliminaire de mise en valeur du Mont-Royal (1990).....546
ANNEXE 18 : Liste des participants à la Table de concertation du Mont-Royal (en 2007)…547
ANNEXE 19 : Liste des participants à l'atelier renouvellement urbain (liste initiale fixée en 2004).....549
ANNEXE 20 : Tableau de participation des différentes catégories d'acteurs aux réunions de l'atelier renouvellement urbain.....551
ANNEXE 21 : Caractéristiques comparées du BAPE, du BCM et de l'OCPM..... 552
ANNEXE 22 : Participation des différents collèges aux réunions du Conseil de développement entre 2006 et 2007..... 553
ANNEXE 23 : Méthode d'analyse de la concertation (matrice chronologique).....555
ANNEXE 24 : La procédure d'approbation des projets nécessitant dérogation dans les arrondissements montréalais..... 556
ANNEXE 25 : L'enjeu de la protection des boisés du Mont-Royal..... 557
ANNEXE 26 : Évolution du Pacte patrimonial.....558
ANNEXE 27 : Les contradictions entre le plan de développement de l'Université de Montréal et le plan de protection du Mont-Royal.....559
ANNEXE 28 : Méthode d'analyse de la consultation publique.....560
ANNEXE 29 : Interventions des commissaires et salariés de l'OCPM sur les dossiers relatifs à l'Arrondissement historique et naturel du Mont-Royal.....562
ANNEXE 30 : Démarche méthodologique pour l'analyse de la concertation à l'atelier renouvellement urbain..... 564
ANNEXE 31 : Charte du relogement de l'agglomération lyonnaise, « un cadre de référence pour tous les acteurs du logement » (avril 2006)..... 564
ANNEXE 32 : Des divergences de vue relatives au portage politique de la concertation.....565
ANNEXE 33 : Signataires de la Charte de la participation aux opérations de renouvellement urbain.....566
ANNEXE 34 : Les Comités de suivi participatifs dans l'agglomération lyonnaise.....566
ANNEXE 35 : Chiffres détaillés de la participation des différentes catégories d'acteurs à huit séances de l'atelier renouvellement urbain.....570
ANNEXE 36 : Le groupe de travail « Vivre ensemble » du Conseil de développement. 571
ANNEXE 37 : Les outils mobilisés dans le cadre de la concertation préalable autour du SCOT 572
ANNEXE 38 : Une conception multidimensionnelle et régulatrice du développement, qui fait écho aux écrits de l'humanisme économique.....573
ANNEXE 39 : Modifications apportées au document du DOG après les contributions du Conseil.....575

ANNEXE 40 : Les forums et contributions sur la construction métropolitaine.....576
Table des matières.....577
Liste des sigles.....587

Liste des sigles

F: France ; Q : Québec.

Sigle	Définition	Pays
ABC HLM	Association des bailleurs constructeurs HLM du Rhône	F
ADELS	Association pour la démocratie d'éducation locale et sociale	F
ADERLY	Agence de développement économique de la région lyonnaise	F
AHN(MR)	Arrondissement historique et naturel (du Mont-Royal)	Q
ALPIL	Association lyonnaise pour l'insertion par le logement	F
ANRU	Agence nationale de rénovation urbaine	F
ARRA HLM	Association régionale Rhône-Alpes des HLM	F
ATR	Administration territoriale de la République (loi)	F
BAEQ	Bureau d'aménagement de l'est du Québec	Q
BAPE	Bureau d'audiences publiques en environnement	Q
BCM	Bureau de consultation de Montréal	Q
BRS	Bron renouveau socialiste	F
CAH	Conférence d'agglomération de l'habitat	F
CAP	Comités d'action politique	Q
CARNACQ	Carrefour National des Associations d'habitants et des Comités de Quartier	F
CBCQ	Commission des biens culturels du Québec	Q
CCA	Comité conseil d'arrondissement	Q
CCI	Comité de concertation intérimaire	Q
CCSPL	Commission consultative des services publics locaux	F
CCU	Comité consultatif d'urbanisme	F - Q
CDUM	Commission sur le développement urbain de Montréal	Q
CERTU	Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques	F
CES	Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU	F
CFDT	Confédération française démocratique du travail	F
CFTC	Confédération française des travailleurs chrétiens	F
CIA	Conférence intercommunale d'accessibilité	F
CICA	Comité d'information et de consultation d'arrondissement	F
CIDEM	Commission d'initiative et de développement économique de Montréal	Q
CIL	Comité d'intérêt local	F
CIMADE	Comité inter mouvements auprès des évacués	F
CMM	Communauté métropolitaine de Montréal	Q
CNDP	Commission nationale de débat public	F
CNL	Confédération nationale du logement	F
CPHS	Commission permanente de l'habitat social	F
CRE	Conseil régional de l'environnement de Montréal*	Q
CSEGL	Comité de suivi des États généraux du logement	F
CSF	Confédération syndicale des familles	F
CSP	Comité de suivi participatif	F
CUCS	Contrat urbain de cohésion sociale	F
CUM	Communauté urbaine de Montréal	Q

Sigle	Définition	Pays
CUSM	Centre universitaires de santé McGill	Q
DAEI	Direction des affaires économiques et internationales	F
DARLY	Se déplacer autrement dans l'agglomération lyonnaise (association)	F
DATAR	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action régionale	F
DGDU	Direction générale au développement urbain	F
DIACT	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale	F
DOG	Document d'orientations générales	F
DPDP	Direction de la prospective et du dialogue avec le public	F
DPSA	Direction prospective et stratégie d'agglomération	F
DTA	Directive territoriale d'aménagement	F
EGL	États généraux du logement	F
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale	F
EPIDA	Établissement public d'aménagement de l'Isle d'Abeau	F
FAPIL	Fédération des associations pour l'insertion par le logement	F
FNAIM	Fédération nationale des agences immobilières	F
FRAP	Front d'action politique	Q
FSL	Fonds de solidarité logement	F
GAEC	Gauche alternative écologique et citoyenne	F
GAM	Groupe d'action municipale	F
GARM	Groupe d'action et de résistance à la militarisation	F
GISTI	Groupe d'information et de soutien des immigrés	F
GLEE	Grand Lyon l'esprit d'entreprise	F
GPU	Grand projet urbain	F
GPV	Grand projet de ville	F
GTI	Groupe de travail interquartiers de la Duchère	F
HVS	Habitat et vie sociale	F
LAU	Loi sur l'aménagement et l'urbanisme	Q
LBC	Loi sur les biens culturels	Q
LCR	Locaux communs résidentiels	F
LOADT	Loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire	F
LOADDT	Loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire	F
LQE	Loi sur la qualité de l'environnement	Q
MAMR	Ministère des affaires municipales et des régions	Q
MAMROT	Ministère des affaires municipales, des régions et de l'occupation du territoire	Q
MCCCFQ	Ministère de la culture, des communications et de la condition féminine du Québec	Q
MOLLE	Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (loi)	F
MPC	Mission participation citoyenne	F
MPSA	Mission prospective et stratégie d'agglomération	F
MRC	Municipalité régionale de comité	Q
OCPM	Office de consultation publique de Montréal	Q
OPALE	Observatoire économique de l'Agence d'urbanisme	F
OREAM	Organisme régional d'études sur l'aménagement de la métropole	F

Sigle	Définition	Pays
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable	F
PAE	Plan d'aménagement d'ensemble	Q
PAQ	Programme d'amélioration de quartier	Q
PAZ	Plan d'aménagement de zone	F
PDALPD	Plan départemental d'aide au logement des personnes défavorisées	F
PDU	Plan de déplacements urbains	F
PIIA	Plan d'implantation et d'intégration architecturale	Q
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration	F
PLM	Paris Lyon Marseille (loi)	F
PLU	Plan local d'urbanisme	F
PLUS	Prêt locatif à usage social	F
PLUS CD	Prêt locatif à usage social construction – démolition	F
PLH	Programme local de l'habitat	F
PNRU	Programme national de rénovation urbaine	F
POS	Plan d'occupation des sols	F
PPCMOI	Projet particulier de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble	Q
PPU	Plan particulier d'urbanisme	Q
PSU	Parti socialiste unifié	F
PUCA	Plan urbain construction architecture	F
PVP	Protections Ville de Paris	F
PVRU	Politique de la ville et renouvellement urbain	F
RAP	Rassemblement des associations populaires	Q
RCM	Rassemblement des citoyens de Montréal	Q
REAL	Réseau express de l'agglomération lyonnaise	F
RUL	Région urbaine de Lyon	F
SCOT	Schéma de cohérence territoriale	F
SD	Schéma directeur	F
SDE	Schéma de développement économique	F
SEPAL	Syndicat d'étude et de programmation de l'agglomération lyonnaise	F
SHON	Surface hors œuvre nette	F
SIAL	Service inter administratif du logement	F
SRU	Solidarité et renouvellement urbain (loi)	F
SYTRAL	Syndicat des transports de l'agglomération lyonnaise	F
THT	Très haute tension	F - Q
UCIL	Union des comités d'intérêt local	F
UCIM	Union des citoyens de Montréal	Q
UdeM	Université de Montréal	Q
ZAC	Zone d'aménagement concerté	F

*A ne pas confondre avec le Conseil régional des élus.