

L'acceptabilité sociale, les décideurs publics et l'environnement

Légitimité et défis du pouvoir exécutif

Corinne Gendron, Stéphanie Yates et Bernard Motulsky



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/vertigo/17123>

DOI : 10.4000/vertigo.17123

ISBN : 9782924372364

ISSN : 1492-8442

Éditeur

Les Éditions en environnement VertigO

Ce document vous est offert par Université du Québec à Montréal



Université du Québec à Montréal

Référence électronique

Corinne Gendron, Stéphanie Yates et Bernard Motulsky, « L'acceptabilité sociale, les décideurs publics et l'environnement », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 16 Numéro 1 | mai 2016, mis en ligne le 09 mai 2016, consulté le 26 juin 2019. URL : <http://journals.openedition.org/vertigo/17123> ; DOI : 10.4000/vertigo.17123

Ce document a été généré automatiquement le 26 juin 2019.



Les contenus de *VertigO* sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

L'acceptabilité sociale, les décideurs publics et l'environnement

Légitimité et défis du pouvoir exécutif

Corinne Gendron, Stéphanie Yates et Bernard Motulsky

Introduction

Avons-nous besoin d'une séparation ou d'un équilibre des pouvoirs ? (...) Dans toutes les sociétés modernes, il n'y a partout qu'un seul pouvoir dirigeant : le pouvoir exécutif. C'est à lui que reviennent les initiatives et les décisions essentielles. Le pouvoir législatif n'a, selon des modalités différentes dans les autres pays, qu'une capacité limitée de contrôler, de contraindre, voire de censurer l'exécutif. Quant au pouvoir judiciaire, il n'existe plus depuis longtemps en tant que tel (Rosavallon, 2011)¹.

- 1 Plusieurs cas de grands projets soulevant des enjeux environnementaux ont récemment fait l'objet de vives contestations en contexte québécois, que l'on pense au développement immobilier envisagé pour le Parc du Mont Orford², à la construction de la centrale thermique du Suroît³, ou à l'exploitation de la mine aurifère de Malartic⁴. Ces exemples récents montrent bien que si c'est aux représentants gouvernementaux, appuyé de leur appareil administratif – ou à l'exécutif – que revient ultimement le pouvoir de décision à l'endroit d'un projet, la légitimité de ces décisions n'est pas acquise d'emblée. Au contraire, les membres de l'exécutif sont appelés à défendre leurs décisions à la fois auprès des élus locaux, des communautés locales, des groupes environnementaux et des promoteurs de projets eux-mêmes. Ils n'échappent donc pas à l'impératif d'acceptabilité sociale. Certes, la légitimité du pouvoir étatique s'appuie encore sur la possibilité de choisir des représentants et d'en changer le moment de l'élection venu. Or, dans le contexte où, comme le souligne Rosavallon, l'exercice du pouvoir étatique ne réside plus tant au sein du pouvoir législatif mais bien à l'échelle de l'exécutif, sa légitimité doit s'ancrer dans une autre dynamique et dans d'autres processus.
- 2 La contestation croissante à laquelle semblent être sujettes les décisions publiques aujourd'hui est parfois expliquée par un conflit de représentations quant à l'orientation

du progrès et à ses implications pour la préservation de l'environnement et pour le développement individuel et social. Mais plus fondamentalement et en lien avec les réflexions de Rosanvallon (2008), elle peut être aussi interprétée comme le déplacement du lieu de construction de la légitimité. Celle-ci ne se décline plus seulement en idéologies politiques qui restent souvent implicites (Lévesque, 2015), mais s'actualise au moment de projets et de décisions concrètes qui interpellent une population désireuse d'y prendre part. Plus éduquée, mieux informée et nourrie d'aspirations, la population ne se satisfait plus d'une participation démocratique confinée aux rendez-vous électoraux. Elle souhaite contribuer non seulement aux débats de société, mais à leur concrétisation à travers des projets et des décisions précises dans le cadre d'une démocratie dite participative (Fung et Wright, 2003).

- 3 Face à ces transformations, les décideurs politiques doivent ajuster leur modus operandi. Les politiques et les projets, tout spécialement ceux ayant une incidence sur l'environnement, ne peuvent plus être conçus en vase clos pour ensuite être imposés à la population quitte à les assortir d'une campagne promotionnelle. Ils doivent être débattus, discutés et ajustés en fonction des acteurs qui se font entendre publiquement, et selon les valeurs partagées par l'ensemble de la société. Bref, si le principe d'une démocratie participative est généralement admis, reste à en saisir les implications concrètes et pratiques, et à en penser l'articulation avec la représentativité et la délibération comme autres principes sous-jacents à la construction de la légitimité du pouvoir public (Habermas 1991 ; Blondiaux, 2012 ; Fishkin, 2009). La notion d'acceptabilité sociale, discutée dans l'espace public québécois depuis une vingtaine d'années, constitue une manifestation concrète des nouveaux impératifs qui émergent en phase avec la démocratie participative, et est porteuse de dynamiques auxquelles les acteurs incarnant le pouvoir exécutif doivent encore s'adapter.
- 4 Après avoir posé les jalons théoriques permettant de mieux saisir la transformation de la prise de décision publique dans un contexte marqué par la valorisation de la démocratie participative, nous nous attardons à la notion d'acceptabilité sociale, un concept dont les contours demeurent ambigus, et contestés. Sous l'éclairage du projet du Quartier des spectacles, développé dans la ville de Montréal au Québec, nous illustrons en quoi le caractère contesté de la notion d'acceptabilité sociale, voire du concept de démocratie participative en lui-même, laisse une certaine marge de manœuvre aux acteurs incarnant le pouvoir exécutif. Si on semble reconnaître la plus-value de l'approche participative, du moins dans certains contextes, le cas présenté laisse voir que l'incarnation juste de celle-ci en tant que complément à la démocratie représentative demeure matière à débat, avec pour résultat que le pouvoir exécutif peut parfois refermer assez brusquement les portes de la voie participative.

Démocratie, mouvements sociaux et participation

- 5 La notion d'acceptabilité sociale a émergé dans un contexte marqué par l'ouverture à la démocratie participative en tant que complément à la démocratie représentative. Fruit de plusieurs révolutions, cette dernière constitue certes une conquête importante du point de vue de l'émancipation citoyenne :

[E]lle demeure la base institutionnelle indispensable pour mettre en pratique la démocratie dans les sociétés modernes. Ainsi, elle est à la base de tout État de droit et de la reconnaissance des membres de la société comme citoyens. De plus, elle

permet l'exercice de la souveraineté du peuple de manière à ce que l'action de l'État, y compris pour l'exercice du monopole de la violence, soit douée de légitimité, ce à quoi les régimes non-démocratiques ne peuvent prétendre (Lévesque, 2004, p. 3).

- 6 Mais cette forme de démocratie comporte des limites (Ibidem). D'une part, le système « une personne, un vote » réduit les aspirations du citoyen à des préférences individualistes fixes. De plus, la mécanique de la représentation nourrit de plusieurs façons un fossé entre les élus et les citoyens qui se voient exclus de l'activité politique (Callon *et al.*, 2001, p. 170). Sollicités uniquement lors des rendez-vous électoraux, ils finissent par s'en désintéresser.
- 7 Patient observateur des transformations de la démocratie, Rosavallon a analysé la défiance grandissante des citoyens à l'égard de leurs représentants, incapables d'arbitrer ou de relayer les requêtes citoyennes au sein des institutions traditionnelles (Rosavallon, 2006). La perte de confiance ne s'exprime pas uniquement par la désaffection et la passivité, explique-t-il. Elle nourrit de nouveaux comportements chez les citoyens qui jugent, surveillent et résistent aux décisions de leurs élus au sein d'une « contre-démocratie » où la sanction des urnes ne suffit plus. Cette contre-démocratie peut basculer vers l'impolitique, c'est-à-dire se radicaliser en un repli sur des pratiques politiques exclusivement réactives portant sur des enjeux spécifiques au détriment d'une perspective globale de projet social (Rosavallon, 2006). Mais elle peut aussi s'exprimer au travers d'une nouvelle dynamique sociale qu'a précisément théorisée l'école des nouveaux mouvements sociaux.
- 8 L'émergence des nouveaux mouvements sociaux au tournant des années 1970 a bouleversé la pratique et les représentations de la démocratie. En débordant les cadres institués de revendication, les causes portées par ces nouveaux mouvements sociaux se sont exprimées à l'échelle de la société dans un débat axé tout autant sur les causes elles-mêmes que sur la remise en question d'institutions incapables de les prendre en charge. Comme l'expliquait Offe :

The new movements politicize themes which cannot easily be “ coded ” within the binary [public or private] code of the universe of social action that underlies liberal political theory. (...) The space of action of the new movements is a space of noninstitutional politics which is not provided for in the doctrines and practices of liberal democracy and the welfare state (Offe, 1985, p. 826).
- 9 Les nouveaux mouvements sociaux ont ainsi transformé le rapport au politique en créant des espaces plus ou moins organisés de débats en dehors de la sphère institutionnelle. Ce faisant, ils ont mis au défi les institutions elles-mêmes, jusqu'à les transformer : « (Social movements) represent a new type of institution which forces the institutional system to adapt discursive structures” (Eder, 1993, p. 116-17; 19). Loin de se limiter à la contestation, ces mouvements ont développé une logique d'action institutionnelle nouvelle qui a favorisé les formes d'auto-organisations au-delà de l'État (Eder, 1993, p. 14) et constitué un espace de mobilisation politique plus ou moins structuré tout autant que de nouvelles pratiques sociales (Gendron, 2001 ; Leblanc, Noiseux et Silvestro, 2005).
- 10 Bref, l'action des nouveaux mouvements sociaux participe de la transformation des pratiques démocratiques, mais elle a aussi contribué au renouvellement des institutions. Ce faisant, ce ne sont pas seulement les modalités de l'action citoyenne qui ont évolué, mais la production du droit et les modes de régulation (Commaille, 2015).

- 11 Qu'il s'agisse de réglementation négociée ou d'incitatifs volontaires, de nouvelles formes d'encadrement ont vu le jour qui visent tout autant une adhésion des acteurs utile à l'effectivité de la norme qu'une souplesse qui en permet l'adaptation rapide. L'État directif a progressivement cédé la place à un État poreux, dont le pouvoir est désormais partagé avec les acteurs économiques, les instances de la société civile ou les experts (Issalys, 1999). Cette évolution n'est pas sans risques et suscite des tensions par rapport à la conception classique de la légalité : recul du droit devant l'élargissement des autonomies, bouleversements dans la hiérarchie des normes, évidence de la souveraineté du parlement, insécurité juridique entraînée par la teneur indécise de plusieurs normes nouvelles... Mais elle peut aussi être interprétée comme une prise en main de l'encadrement des conduites par une communauté civique plus éduquée et dynamique, pourvu que l'expression de ses intérêts respecte les préceptes démocratiques (Commaille, 2015). En d'autres termes, les modalités de l'action publique ont évolué vers un encadrement moins directif, ouvert à la diffusion du pouvoir, malléable et soucieux d'adaptation auquel peuvent participer des individus ou des groupes porteurs de critiques ou de propositions. D'un droit de la réglementation, nous sommes ainsi passés à un droit de la régulation (Timsit, 1996). Mais pour s'inscrire dans une visée démocratique, la participation de la société civile aux modes de régulation suppose un espace public pluriel qui mette en présence, de manière structurée, les différents acteurs de la société (Issalys, 1999). Ainsi observe-t-on la transition d'une démocratie représentative vers une démocratie dite participative.
- 12 Plutôt que de déléguer entièrement l'exercice quotidien du pouvoir à des députés dans une perspective de démocratie représentative (Manin, 1996), la démocratie participative postule l'implication et la participation régulière des citoyens dans les débats publics et dans les prises de décisions politiques (Falise, 2003 ; Souissi, 2007). Qu'elle soit envisagée comme une démocratie pluraliste libérale, républicaine ou complexe selon la typologie de Baker (2002), la démocratie participative reconnaît aux citoyens la possibilité de prendre part à la vie politique en dehors des périodes électorales et d'influer sur les structures et les décisions gouvernementales (Souissi, 2007, p. 9). Comme l'explique Souissi :
- Au sein de la démocratie participative, la décision publique n'est pas exclusivement l'apanage du gouvernement et les circuits classiques de représentation des intérêts ne sont plus suffisants. Des acteurs économiques et sociaux interviennent dans le processus décisionnel pour défendre des intérêts particuliers issus de la multiplication des enjeux publics ; écologiques, consuméristes, éthiques, etc. C'est une manière d'enrichir le débat public et d'assurer une certaine adéquation entre les services publics et les besoins de la population.
- Dans ce contexte démocratique, la formulation des politiques publiques se dessine comme un processus collectif impliquant toutes les parties prenantes au débat. Les décisions gouvernementales sont prises généralement à la suite d'efforts de négociation et de consultation entre les décideurs et les groupes touchés (2007, p. 9-10).
- 13 La démocratie participative au sens où nous l'entendons combine les concepts de démocratie sociale et de démocratie délibérative. Reconnaisant qu'une société n'est pas uniquement composée d'individus, mais aussi de regroupements, la démocratie sociale mise sur une concertation des grands acteurs sociaux (Lévesque, 2004, p. 3). Mais pour ne pas s'enfermer dans une lutte stérile entre des intérêts refermés sur eux-mêmes, cette concertation suppose une délibération orientée vers l'intérêt général. Or, celui-ci n'est pas donné une fois pour toutes ; il se construit à travers le débat :

Les divers intérêts ou les biens collectifs sont difficilement conciliables sans effort pour construire un bien commun supérieur, ce qui suppose une démarche parfois laborieuse et non exempte de compromis. Comme la délibération donne souvent lieu à des chocs d'idées et à des conflits, il en résulte parfois que certains perdent alors que d'autres y gagnent. 'L'important dans la délibération, selon Fung et Wright (2001), c'est que les participants trouvent des raisons acceptables pour l'action collective, ce qui n'exige pas qu'ils acceptent complètement l'action proposée, ni la trouvent la plus avantageuse' (Lévesque, 2004, p. 6).

- 14 L'exercice de l'autorité publique s'appuie ainsi sur un débat social hors de l'enceinte de l'État, mais ce dernier conserve la responsabilité de l'organiser afin qu'il débouche sur un intérêt supérieur et qu'il réponde aux aspirations d'une société démocratique. Le processus y acquiert par conséquent une importance centrale puisque s'y ancrent à la fois la pertinence et la légitimité des décisions.
- 15 Quant aux mouvements sociaux, s'ils sont interprétés comme des éléments nuisibles dans une perspective de démocratie représentative puisqu'ils interfèrent avec le canal de délégation du pouvoir qui légitime l'action et la décision de l'élu et de lui seul, dans la perspective de la démocratie participative, ils sont au contraire « un indice de santé démocratique » (Souissi, 2007, p. 11).
- 16 La démocratie participative peut donc être comprise comme une ouverture de l'État aux mouvements sociaux. Mais l'action de ces mouvements correspond aussi à un déplacement des débats là où se prennent véritablement les décisions : le pouvoir exécutif. Même s'il lui faut répondre aux exigences de la délégation de l'élu, une grande part du pouvoir politique est en fait exercée par l'administration (Saucier *et al.* 2009, p. 56). C'est pourquoi la démocratie représentative s'appuie sur le principe d'un contrôle strict du pouvoir exécutif par l'élu, seul représentant légitime de la collectivité et responsable ultime des actions de l'État et de ses mandataires (Issalys, 1983, p. 841). Mais comme s'en inquiétait Rousseau « tout corps dépositaire de la puissance exécutive tend fortement et continuellement à subjuguier la puissance législative, et y parvient tôt ou tard » (Rousseau, 1990). Si bien qu'aujourd'hui, malgré une séparation formelle des pouvoirs, l'exécutif prend les décisions importantes sans être soumis à l'équilibre des pouvoirs.
- 17 Face à ce paradoxe, Rosanvallon (2011) explique que ce n'est plus tant par la tripartition des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire qu'on peut espérer contrôler le pouvoir exécutif, que par une démultiplication des modes d'expression de la volonté générale.
- Le terme de séparation des pouvoirs selon l'ancienne tripartition n'a [...] plus de consistance.
- Mais il n'en est pas moins plus nécessaire que jamais de contrecarrer la tendance permanente du pouvoir en général (exécutif) à s'exercer sans contrepoids et à se présenter comme seul légitime. Contre cette double prétention, il est nécessaire de reformuler les termes d'une nouvelle architecture des pouvoirs. Mais plus que d'une séparation ou d'une balance de ceux-ci, c'est en termes de complication, de démultiplication et de distinction des fonctions et des formes démocratiques qu'il faut raisonner (Rosanvallon, 2011)⁵.
- 18 La démocratie participative dont nous avons esquissé les contours participe d'un déplacement d'une dynamique de contrepouvoirs de la sphère législative au pouvoir exécutif, inhérente à la quête de légitimité démocratique dont les sources électives et administratives traditionnelles se sont affaïssées à partir des années 1980 (Rosanvallon, 2008, p. 7). Les antagonismes sociaux ne sont pas entièrement captés par les débats politiques formels, si bien qu'ils s'expriment en dehors des exercices électoraux, en

s'incarnant notamment dans les contestations que suscitent les décisions et les projets concrets du pouvoir exécutif : politiques publiques, trajectoires industrielles ou grands projets d'infrastructures, par exemple (Gendron, 2014, p. 121).

- 19 Si les instances de démocratie intermédiaire ou les grands rendez-vous de dialogue social peuvent canaliser une partie de cette opposition, la nature même des mouvements sociaux et l'évolution de la société, dans ses pratiques comme dans ses valeurs, feront toujours déborder la contestation hors des canaux prévus. Que cette contestation entrave l'exercice du pouvoir participe de sa nature même de « contrepouvoir ».

L'acceptabilité sociale : un chantier social et scientifique

- 20 C'est dans ce contexte et dans l'optique de prendre acte de la manifestation de ces contestations sociales, notamment lors de la discussion de grands projets d'infrastructure ou d'aménagement, qu'a émergé la notion d'acceptabilité sociale, discutée dans l'espace public québécois depuis une vingtaine d'années. La notion s'applique à de nombreux types de projets ou d'objets susceptibles de soulever des enjeux d'acceptabilité : il peut bien sûr s'agir de projets d'aménagement ou d'infrastructures touchant l'environnement – ce qui nous intéresse particulièrement ici – mais également de produits, services ou technologies, de processus industriels lourds, de comportements sociaux, de stratégies d'éducation, de mesure de régulation ou de politique (Batellier, 2015, p. 18-19). Bref, la liste est longue et fait appel à des champs d'études variés.
- 21 Dans le contexte de l'aménagement des projets ou du développement d'infrastructures, l'acceptabilité sociale se veut ainsi une réponse à la manifestation des contrepouvoirs issus des mouvements sociaux. Elle est ainsi vue par plusieurs comme un *processus* permettant d'atteindre un certain consensus social, s'inscrivant en quelque sorte dans une glorification de la paix, ou de ce qui s'apparente à un silence social. Pas étonnant, dans ce contexte, que le concept suscite des réactions diverses, souvent sceptiques – voire négatives – de la part d'acteurs sociaux y voyant là une tactique de manipulation des masses (voir notamment Massé, 2013).
- 22 Batellier confirme que l'acceptabilité sociale est souvent envisagée comme un moyen de réduire ou d'éviter le conflit, comme si celui-ci était intrinsèquement mauvais et que tout comportement d'opposition est déviant, anormal ou irrationnel (2015, p. 88). Il s'agit là d'une vision réductrice de la dynamique sociale. La contestation devrait minimalement être interprétée comme l'expression de la voix théorisée par Hirshmann dans son ouvrage *Exit, voice and loyalty* (1970) (Pham et Torre, 2012, p. 115-116, dans Batellier, 2015, p. 89). La controverse est aussi l'occasion d'explicitier des alternatives et de négocier de nouvelles normes d'actions porteuses d'innovations sociales (Fortin et Le Foch, 2010, p. 10 dans Batellier, 2015, p. 91). Dans cette perspective, l'opposition peut bonifier un projet tout comme elle peut proposer une solution alternative au problème que le projet se propose de résoudre. Le conflit reflète ainsi les revendications des acteurs négligés par les canaux institutionnels traditionnels tout comme il est révélateur des mutations de la société (Pham et Torre, 2012, p. 119, dans Batellier, 2015, p. 89).
- 23 Par ailleurs, la clôture des controverses publiques ne passe pas par un nécessaire consensus, et aucune ou presque ne trouve son issue dans une unanimité de points de vue :

Gérer une controverse avec succès ce n'est, par la force des choses, que susciter une clôture dont la robustesse se manifeste en ce que même ceux qui demeurent réfractaires aux conclusions du processus estiment que les coûts (sociaux, symboliques, économiques, etc.) de poursuite du débat public deviennent trop élevés en regard des espérances de gains. Ce n'est pas seulement une affaire de majorité ; la robustesse d'une clôture tient largement à la sûreté des justifications de la décision sous le regard public, mais aussi au respect des exigences de légitimité du processus (Limoges, 1993, p. 61).

- 24 Cet accent sur la résolution du conflit et les réponses qu'il commande montre que les contours de l'acceptabilité sociale et son évaluation demeurent flous, et que la notion demeure sujette à des conceptions plurielles, parfois controversées. Alors que son usage se généralisait au Québec, l'acceptabilité sociale a d'ailleurs fait l'objet de plusieurs tentatives de définitions émanant à la fois des chercheurs et des acteurs sociaux. Ainsi, dès 2009, Caron-Malenfant et Conraud publient un guide pratique de l'acceptabilité sociale proposant une définition mettant l'accent sur la démarche et les conditions favorisant l'acceptabilité sociale des projets. L'acceptabilité sociale y est envisagée comme :

le résultat d'un processus par lequel les parties concernées construisent ensemble les conditions minimales à mettre en place, pour qu'un projet, programme ou politique s'intègre harmonieusement, et à un moment donné, dans son milieu naturel et humain (2009, p. 14).

- 25 Selon les auteurs, elle doit être convenue « en toute connaissance de cause par l'ensemble des parties, dans un climat d'équité entre les différentes classes d'experts (citoyens compris) » (p. 21). Pour réussir, un « processus d'acceptabilité sociale » doit respecter plusieurs conditions et critères tels que la transparence ainsi qu'une large participation des citoyens concernés. Publié en 2012, le guide du Conseil patronal de l'environnement du Québec (CPEQ) va dans un sens similaire, en proposant une démarche destinée à favoriser l'acceptabilité sociale d'un projet tout au long de sa durée de vie. Ce guide met l'accent sur la connaissance du milieu d'accueil du projet et la mise en place d'un dialogue avec sa population (CPEQ, 2012).
- 26 Tout comme c'est le cas avec la littérature portant plus largement sur la gouvernance participative (voir, notamment, le bilan de Blondiaux [2012], celui, succinct, de Fischer [2011] ainsi que celui de Gariépy [2011], réalisé cette fois en contexte québécois), une bonne part de la réflexion entourant l'acceptabilité sociale s'est focalisée sur la procédure, ou sur les différents mécanismes qui permettent aux organisations d'entrer en relation avec leurs différentes parties prenantes. Il est ainsi sous-entendu que la mise en œuvre de ces mécanismes est en quelque sorte garante d'un dialogue de qualité entre les parties en présence : en référence aux textes sur la gouvernance participative, Blondiaux (2011) évoque un « tropisme procédural » (p. 19).
- 27 Certains travaux ont par ailleurs voulu dépasser ces considérations centrées sur le « comment », pour plutôt mettre l'accent sur les dynamiques sociopolitiques en présence dans les processus d'acceptabilité sociale. Dans la foulée des travaux de l'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste qui s'est échelonnée au Québec de 2011 à 2013, Fortin et Fournis proposent ainsi une conceptualisation de l'acceptabilité sociale qui articule des processus de trois niveaux distincts (microsocial, mésopolitique et macroéconomique), renvoyant chacun à des temporalités et à des formes de régulation propres (Fortin et Fournis, 2013, p. 10). Révélatrice d'une certaine convergence de ces trois niveaux, l'acceptabilité sociale est définie par ces auteurs comme :

un processus d'évaluation politique d'un projet sociotechnique mettant en interaction une pluralité d'acteurs impliqués à diverses échelles et à partir duquel se construisent progressivement des arrangements et des règles institutionnels reconnus légitimes car cohérents avec la vision du territoire et le modèle de développement privilégiés par les acteurs concernés (Fortin et Fournis, 2013, p. 10).

- 28 Antérieurement, en 2009, Saucier (2009) avait réalisé une première étude d'envergure sur l'acceptabilité sociale de la filière éolienne en contexte québécois où ils distinguaient l'approche sociopolitique de l'acceptabilité sociale, qui prend en compte les préoccupations des populations concernées, de l'approche raisonnée basée sur une évaluation objective des impacts (2009, p. 188), même si celle-ci comporte nécessairement une dimension émotive. Cette distinction fait ressortir les limites d'une acceptabilité sociale envisagée uniquement sous l'angle de la participation des acteurs sociaux au processus décisionnel et sur la négociation de modalités de réalisation du projet sans tenir compte des impacts révélés par des analyses scientifiques (2009, p. 188) : « Les dispositifs participatifs peuvent avoir une influence sur ces interactions et sur la perception des parties prenantes mais ils ne la déterminent pas » (Saucier, 2009, p. 43). L'analyse accorde par ailleurs une grande importance au cadre institutionnel dans lequel s'insèrent les démarches d'acceptabilité sociale (p. 155) :

L'acceptabilité sociale ne concerne pas uniquement les modalités de réalisation des projets spécifiques et la recherche de moyens pour en atténuer les impacts (négatifs) et en maximiser les retombées (positives), mais également les politiques, les plans et les programmes (PPP) en matière de développement sectoriel et territorial dans le cadre desquels ces projets s'insèrent (2009, p. 186).

- 29 Gendron (2014) propose également une vision qui va au-delà du processus et s'ancre dans une analyse de la dynamique sociale. En mettant en dialogue des travaux américains sur l'acceptabilité sociale des politiques forestières et la sociologie des mouvements sociaux, l'auteure a développé une réflexion prenant le contrepied d'une explication individualiste et utilitariste des controverses sociales (typiquement le syndrome NIMBY – *not in my backyard* – particulièrement fréquent lors de la discussion d'enjeux ayant des incidences environnementales). S'inspirant largement de Brunson *et al.* (1996), elle définit l'acceptabilité sociale comme l'« assentiment de la population à un projet ou à une décision résultant du jugement collectif que ce projet ou cette décision est supérieur aux alternatives connues, y compris le statu quo » (Gendron, 2014, p. 124).
- 30 Force est donc de constater qu'il n'y a pas consensus sur la définition de l'acceptabilité sociale. À l'issue d'un exercice de cartographie de la notion et de ses usages où il dessine un portrait exhaustif des travaux sur la question, Batellier (2015) recense pas moins de treize définitions formelles du concept. L'auteur constate ainsi que la plupart des travaux s'intéressent à l'étude des facteurs qui influencent les perceptions du public et que les définitions sont diversifiées et utilisées dans des contextes variés. De manière plus spécifique, Batellier (2015) identifie trois lignes de tensions dans la conceptualisation de l'acceptabilité sociale : l'acteur au cœur de la définition, la nature (résultat ou processus) de l'acceptabilité sociale et son caractère construit et dynamique (2015, p. 52). Les travaux académiques tendent à mettre la communauté au cœur du processus. Par ailleurs, Batellier observe que la perspective instrumentale d'une acceptabilité sociale envisagée comme un outil ou un instrument est relativement limitée, bien qu'elle découle souvent des exercices « d'opérationnalisation de l'acceptabilité sociale » (Batellier, 2015, p. 53-54). La plupart des définitions insistent plutôt sur l'acceptabilité comme processus, comme résultat ou encore comme combinaison d'un processus et de son résultat (2015, p. 54).

Enfin, certaines définitions assimilent l'acceptabilité sociale au niveau d'approbation ou de désapprobation d'un projet, qu'il s'agisse de tolérance, d'approbation, de consentement, d'assentiment ou de non opposition (2015, p. 58). La troisième et dernière ligne de tension entre les définitions concerne le caractère construit de l'acceptabilité sociale, ancrée dans une dynamique sociale toujours en évolution et par conséquent potentiellement volatile. De ses analyses, Batellier conclut qu'à quelques exceptions près, les travaux sur l'acceptabilité sociale souffrent d'un faible ancrage théorique et conceptuel, d'un manque de dialogue intersectoriel et interdisciplinaire et soulèvent des enjeux méthodologiques majeurs (2015, p. 125).

- 31 Au vu de ces différents travaux, on constate que l'acceptabilité sociale est le lieu d'un travail social comme l'ont été tour à tour les concepts de développement durable et de responsabilité sociale au cours des dernières décennies : l'acceptabilité sociale traduit un espace où se révèlent les défis de gouvernance des politiques et des grands projets que tentent de formaliser ou de circonscrire, chacun à leur manière, les acteurs sociaux. Si bien que l'ambition des exercices de définition de l'acceptabilité sociale ne se limite pas à une clarification sémantique : le concept d'acceptabilité sociale désigne et est mobilisé dans des contextes conflictuels, et toute définition en propose un angle de vue particulier qui vient en quelque sorte fixer les enjeux d'une controverse. Dans ce contexte, la conceptualisation académique revêt une importance particulière.
- 32 Pour analyser les dynamiques sociales, le chercheur doit resituer une question ou une problématique dans un contexte plus large qui en offre une perspective explicative, et déconstruire les représentations sociales marquées par les rapports sociaux. Tout en l'intégrant à ses analyses, la théorisation en sciences sociales doit donc rester distante du discours des acteurs : « Jamais l'explication ne peut correspondre à la conscience d'un acteur, puisqu'il existe au moins une dualité d'acteurs, l'émetteur et le récepteur, mais aucune explication sociologique n'est acceptable si elle ne rend pas compte de la formation des pratiques et des idéologies pratiquées par tous les acteurs en présence » (Touraine, 2003, p. 116). L'ambition du chercheur est d'avancer une perspective susceptible de renouveler le regard sur un phénomène et ses interprétations profanes, de mettre en cause les idées reçues et de se donner les moyens de penser ce qui demeurerait impensable. Pour ce faire, il doit procéder à une déconstruction des catégories sociales (Lenoir, 1988, p. 99) puisque la « préconstruction sociale de l'objet constitue [...] une sorte d'obstacle épistémologique (Bachelard) à notre manière de l'appréhender scientifiquement, car elle oriente notre façon de le voir et de le concevoir. Bref, l'apparence que la société prend, particulièrement lorsqu'elle est représentée par des pratiques institutionnelles, doit être remise en question par l'analyste » (Pires, 1997, p. 29-30).
- 33 C'est l'appareillage théorique et son caractère novateur qui permet une déconstruction garante d'une observation neuve et nécessaire à une meilleure compréhension des phénomènes sociaux. Comme l'explique Pires :
- [...] [L]'observation relève [...] plutôt d'un processus mental actif ou, comme le dit Fourez, « d'une certaine organisation de la vision » (ibid. : 31). Or c'est la 'théorie' (même s'il s'agit d'une théorie vague, élémentaire et inconsciente) qui organise notre vision et qui nous 'aide' à observer, c'est-à-dire qui nous porte à fixer notre regard sur certaines choses et à en exclure d'autres (1997, p. 32).
- 34 En se démarquant du sens commun et des rationalisations des acteurs sociaux, ce qui la rend souvent impopulaire (Bourdieu et Chartier, 2010), la théorisation du chercheur en

sciences sociales donne à voir certaines dynamiques sociales et offre un nouvel éclairage des enjeux, ouvrant parfois la voie à des solutions ou à des innovations sociales.

- 35 Mais comme l'ont fait valoir Devine-Wright (2005), Fortin et Fournis (2013, p. 17), puis Batellier (2015, 35-36), les recherches sur l'acceptabilité sociale restent pauvres sur le plan théorique⁶. Elles colportent par surcroît une série de postulats et de finalités implicites hautement discutables dans la mesure où ils entretiennent la confusion entre, notamment, hypothèses et faits démontrés (Batellier, 2015, p. 85 et ss). Les efforts de théorisation plus aboutis offrent généralement une perspective plus nuancée de la dynamique sociale. Les travaux de Saucier *et al.* (2009) et de Fortin et Fournis (2013) notamment analysent les ressorts de l'acceptabilité sociale à travers une fine connaissance des acteurs, de leurs motivations et de leurs logiques d'action, comme l'avaient fait quelques années plus tôt les travaux américains de Brunson (Brunson *et al.*, 1996) et de Shindler (Shindler et Neburka, 1997 ; Shindler *et al.*, 2002). Or, ces derniers s'intéressaient aux politiques publiques en foresterie plutôt qu'à des projets touchant directement des intérêts privés. Cet angle nourrit à notre avis une perspective négligée des travaux sur l'acceptabilité sociale menés au Québec, qui ont tendance à positionner l'État à équidistance entre le secteur privé et les citoyens en qualifiant les projets d'après le statut de leur promoteur plutôt qu'en fonction de leur portée, ce qui traduit un malheureux glissement de sens quant à l'opposition public/privé. Les controverses sociales sont aussi nourries par des décisions publiques, et c'est moins l'origine privée des projets qui pose problème que leur portée publique qui les soumet au test de la pertinence ou de la légitimité sociale. Dans cet esprit, nous souhaitons apporter une perspective nouvelle aux débats sur l'acceptabilité sociale en prenant la pleine mesure de la dimension publique des projets et des politiques qui sont concernés.

L'acceptabilité sociale comme vision renouvelée de l'action étatique au sein des sociétés démocratiques

- 36 Comment les membres du pouvoir exécutif réagissent-ils à ces nouveaux impératifs de légitimité en partie fondés sur l'ouverture à la participation en lien avec des projets qu'ils soumettent à la population ? Une étude portant sur le modèle québécois de gouvernance réalisée en 2005 (Côté *et al.*, 2007) souligne à cet effet que le principe d'une démocratie représentative suscite des réactions très variées :

Les opinions à l'égard de ce principe et de son application au Québec vont d'un refus total – deux personnes ayant exercé des fonctions ministérielles dans deux gouvernements différents refusent en effet l'idée même de démocratie participative en l'opposant à la démocratie représentative – à l'affirmation de leur importance, en passant par un accord limité qui souligne les limites et dangers [du corporatisme] (Côté *et al.*, 2007, p. 17)⁷.

- 37 La plupart des répondants favorisent néanmoins cette forme de démocratie, sans toutefois souhaiter qu'elle soit davantage formalisée ou institutionnalisée (Ibidem, p. 1). Les auteurs expliquent que la démocratie participative est envisagée par les acteurs selon deux dimensions. La première renvoie à la concertation sur les orientations stratégiques, que ce soit à l'échelle nationale, régionale ou sectorielle. La seconde réfère à la participation aux services de première ligne. Ajoutons que, conformément à l'idée derrière « la démocratie de l'entre-deux » (Groulx, 2003), la démocratie participative est plutôt vue en termes de complémentarité que d'opposition avec la démocratie

représentative (Côté et al., 2007, p. 20), et est même envisagée comme étant essentielle à la gouverne étatique :

Un administratif souligne pour sa part que, compte tenu de l'évolution de la société québécoise, la démocratie participative y est devenue une condition essentielle à la gouverne : 'L'arrimage entre l'État et la société civile – les groupes sociaux –, c'est très positif. [...] Tu ne peux plus tellement progresser dans notre société – une société plus complexe marquée par une multitude d'intérêts – si tu n'es pas capable d'aller chercher des consensus'. Enfin, poursuit-il, 'Le gouvernement ne peut plus prétendre dicter l'intérêt commun comme avant. Le Québec ne peut pas être dirigé si le gouvernement n'a pas un lien avec les grands partenaires socioéconomiques' (Côté et al., 2007, p. 21).

- 38 Une étude plus ancienne réalisée auprès des hauts dirigeants économiques montre que ces acteurs sont aussi favorables à l'action des mouvements sociaux, malgré quelques voix discordantes (Gendron, 2000). Si quelques-uns estiment en effet que ces acteurs intermédiaires constituent un accroc au cadre d'une démocratie représentative individuelle, et qu'ils devraient insérer leur action dans les structures démocratiques traditionnelles, la majorité des dirigeants associent plutôt les mouvements sociaux à la vitalité de la démocratie. Manifestation directe de principes démocratiques fondamentaux tels que la liberté d'expression, les mouvements sociaux sont porteurs d'un équilibre salutaire entre les différentes forces de la société, estiment les hauts dirigeants. De plus, ils participent à la sensibilisation et à l'éducation de la société en général et des politiciens plus particulièrement. Dans une perspective similaire, une étude réalisée par Friser et al. (2013) révèle qu'aux yeux des élus, les mouvements sociaux sont essentiels à la société ainsi que le symbole d'une démocratie en santé. Ils estiment que ces mouvements sont bénéfiques puisqu'ils représentent les citoyens, mais aussi parce qu'ils les informent à propos des enjeux comme le fait aussi l'État. Néanmoins, plusieurs sont d'avis que la voix des mouvements sociaux est surreprésentée dans les médias : ils s'y voient souvent attribuer le beau rôle, à l'inverse des politiciens. Les députés considèrent également que l'État et ses représentants élus ayant la légitimité de gouverner, les mouvements sociaux doivent se tourner vers les canaux démocratiques existants pour s'exprimer.
- 39 Cette ouverture manifeste à l'endroit de la voie participative a récemment trouvé écho dans quelques initiatives gouvernementales se penchant spécifiquement sur la question de l'acceptabilité sociale. Au niveau provincial et dans la foulée des controverses suscitées par les projets énergétiques et extractifs, le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles du Québec (MERN) a lancé en 2014 un vaste Chantier sur l'acceptabilité sociale visant à évaluer et à moderniser ses outils et ses pratiques dans le but de favoriser l'acceptabilité sociale et l'intégration harmonieuse des projets sur le territoire (MERN, 2014, p. 4). Fruit de cette démarche, le Livre vert sur l'acceptabilité sociale, rendu public en février 2016, propose ainsi cinq orientations « qui établiront les bases sur lesquelles le Ministère adaptera ses mécanismes de consultation afin de favoriser une meilleure conciliation des usages ainsi que l'acceptabilité sociale des projets en développement » (Gouvernement du Québec, 2016, non paginé).
- 40 Au niveau municipal, la Ville de Montréal a aussi développé une démarche visant à favoriser l'acceptabilité des projets dont elle est porteuse (Savard, 2013 ; voir aussi Ville de Montréal, 2005). Des initiatives récentes tendent à démontrer que d'autres municipalités suivent le pas⁸. L'étude d'un cas concret de projets récemment discuté en contexte montréalais permet d'illustrer comment peut s'incarner cette ouverture à la

participation telle qu'on la présente désormais, de même que les défis et écueils – et donc les limites – que posent encore de telles démarches.

Illustration de la reconnaissance du rôle des acteurs sociaux dans l'élaboration d'un grand projet soulevant des enjeux sociaux et environnementaux

- 41 La démarche mise de l'avant dans le cadre du développement du Quartier des spectacles à Montréal est emblématique d'une ouverture à l'endroit du point de vue des acteurs sociaux et de la reconnaissance de leur rôle dans l'élaboration de projets comportant des enjeux sociaux et environnementaux. Nos observations reposent sur une analyse documentaire et sur la conduite de quatre entretiens avec diverses parties prenantes associées à ce cas⁹.
- 42 C'est lors du Sommet de Montréal tenu en juin 2002 que le président de l'ADISQ, Jacques Primeau, dépose sa vision pour le développement d'un Quartier des spectacles. Son projet s'inscrit dans un secteur névralgique de l'offre culturelle à Montréal où se trouvent plusieurs salles de spectacle et galeries d'art, ainsi que l'emplacement traditionnel de grands festivals reconnus mondialement¹⁰. Au sortir du Sommet de Montréal, cette idée est identifiée comme l'un des projets prioritaires, obtenant rapidement l'appui des élus et des représentants du secteur culturel. En juin 2003, la Ville de Montréal met sur pied un organisme sans but lucratif, le Partenariat du Quartier des spectacles, composé d'une vingtaine de membres¹¹. L'organisme a pour mandat de piloter le projet en menant des consultations auprès des divers acteurs concernés des milieux économiques, sociopolitiques et culturels. Plusieurs consultations, études et activités de remue-ménages sont ainsi organisées afin d'élaborer une vision partagée du projet. En juin 2004, au terme de près d'un an de travail, le Partenariat et le maire de Montréal dévoilent conjointement la vision et le plan de mise en œuvre initial du Quartier des spectacles.
- 43 Le projet vise à donner aux quelque vingt-cinq salles du centre-ville « une plus grande visibilité et une meilleure accessibilité » (Baillargeon, 2003). Le tout passe par une meilleure signalisation des lieux culturels du secteur, par la réfection du mobilier urbain et surtout, par le développement de projets de qualité sur les nombreux terrains vagues du secteur. Il s'agit donc à la fois d'un projet urbain, touristique et immobilier. L'objectif est d'inciter les investissements privés au sein du périmètre du projet, lequel se structure autour des pôles « Place des Arts » et « Quartier Latin ». Lors de l'annonce du projet, il est estimé que les « dépenses d'immobilisation pour l'ensemble de la revitalisation du Quartier des spectacles s'élèveraient à 1,9 milliard de dollars, qu'elles permettraient de créer ou de soutenir près de 27 000 emplois et d'accroître l'activité économique au Québec de 100 millions de dollars par année pendant 15 ans, tandis que l'impact au niveau touristique est évalué à 60 millions à partir de la cinquième année du projet » (Guy, 2004). Le projet est financé par la Ville de Montréal et le gouvernement du Québec¹².
- 44 Après quelques années de réflexion, l'arrondissement Ville-Marie et la Ville de Montréal¹³ annoncent, en mars 2007, la mise sur pied d'un programme particulier d'urbanisme (PPU) pour le Quartier des spectacles¹⁴. La nouvelle est très bien accueillie, notamment par les acteurs du milieu culturel, dont Culture Montréal, qui souhaitait avoir « une occasion de mettre en pratique certains des principes directeurs » en vue de « l'atteinte d'objectifs collectifs des milieux artistiques et culturels [...] en ce qui concerne la protection des

acquis patrimoniaux ainsi que des lieux de création, ateliers ou résidences d'artistes dans ce secteur ». L'organisme souligne en outre que ce plan devrait aussi « refléter une préoccupation authentique à l'égard de la création, des arts et des enjeux culturels à toutes les étapes de son élaboration » (Culture Montréal, 2006). Le maire de l'arrondissement Ville-Marie affirme quant à lui que le PPU, qui s'accompagne d'un investissement initial de 55M\$ de la part de la Ville de Montréal, « aura force de loi, c'est-à-dire [qu'il] déterminera qui va faire quoi, où, comment et à quel prix. Ça va sacraliser l'utilisation des sols » (Cloutier, 2007).

- 45 Des activités de concertation qui prennent la forme de journées de *partnering* (Clay et al., 2004) réunissant divers intervenants du milieu sont déployées en vue de développer le PPU. Ces journées, qui se tiennent les 19 et 20 avril 2007, réunissent « une vingtaine de participants de niveau décisionnel, représentant les principaux partenaires du projet (gouvernements du Québec et du Canada, Ville de Montréal, arrondissement de Ville-Marie, Partenariat du Quartier des spectacles, milieux du spectacle, organismes de concertation, riverains...) et les architectes choisis au terme d'un appel d'offres sur invitation (la firme Daoust Lestage inc.) » (Arrondissement de Ville-Marie, 2007, p. 14). Cette activité a pour but « [d'amorcer] la définition des opportunités et menaces inhérentes au projet, ainsi que des enjeux et objectifs d'aménagement » (Arrondissement de Ville-Marie, 2007, p. 14).
- 46 Après avoir été mis au parfum de l'information la plus récente concernant divers aspects du projet (enjeux culturels, orientations en matière de transport, espaces vacants à la recherche d'une vocation, etc.), les participants à ces journées de *partnering* assistent à la présentation d'un projet étudiant d'aménagement touchant la zone visée par l'initiative et prennent part à une visite guidée des lieux. Ils sont ensuite appelés à participer à divers ateliers portant notamment sur l'aménagement et la mise en valeur du site ; le transport, l'accessibilité et la circulation ; la culture ; les occupants et la vie de quartier ; et le développement durable. Un rapport synthèse de l'exercice « dégagant les opportunités et les menaces, les enjeux et les objectifs ayant fait consensus » (Arrondissement de Ville-Marie, 2007, p. 14) est ensuite diffusé auprès des participants et des autres intervenants concernés n'ayant pu participer aux séances de *partnering*. Le tout est suivi de rencontres avec divers partenaires afin de recueillir leurs réactions à l'exercice et d'identifier leurs attentes à l'endroit du PPU. L'ensemble de ces informations alimente les architectes responsables de développer le concept d'aménagement, lequel est soumis au Comité exécutif de la Ville de Montréal ainsi qu'aux différents partenaires, et ce afin de recueillir à nouveau leurs commentaires. Le tout mène au lancement officiel du PPU, en novembre 2007 (Arrondissement de Ville-Marie, 2007), lequel met notamment de l'avant plusieurs mesures favorisant le développement durable : réduction des îlots de chaleur, priorisation des piétons et des modes alternatifs de déplacement, économies d'énergie, pérennité des aménagements et des édifices¹⁵. Une dernière séance de *partnering* se tient en janvier 2008 et vise à favoriser une collaboration plus féconde entre les différentes unités administratives de la Ville de Montréal parties prenantes du projet (Ross, 2008).
- 47 En permettant l'apport du point de vue des parties prenantes en amont des projets, le *partnering* est réputé favoriser la bonification de ceux-ci par l'identification de nouvelles opportunités (Demers, 2007), lesquelles n'auraient pas nécessairement été identifiées d'emblée par le promoteur. En éliminant « l'effet de silo » grâce à la collaboration d'individus aux expertises variées qui ne sont normalement pas appelés à se côtoyer de

près (Namus, 2006), le *partnering* est propice à l'émergence d'une certaine « intelligence collective » (Durand, 2012) issue d'un savoir « profane », ou savoir citoyen (Callon *et al.*, 2001). Il favoriserait ainsi la coopération et les attitudes constructives à l'endroit du projet (Demers, 2007). C'est dans cette perspective que l'activité est définie comme une « stratégie de gestion coopérative dans laquelle les parties prenantes font équipe, étant à la recherche de solutions 'gagnant-gagnant' fondées sur le partage d'objectifs communs et la reconnaissance des intérêts de l'autre » (Moore, 2004, p. 1, traduction libre). Ross ajoute que le *partnering* « repose sur une communication franche et une capacité à passer outre les différences pour cheminer vers des objectifs communs » (2008, p. 5).

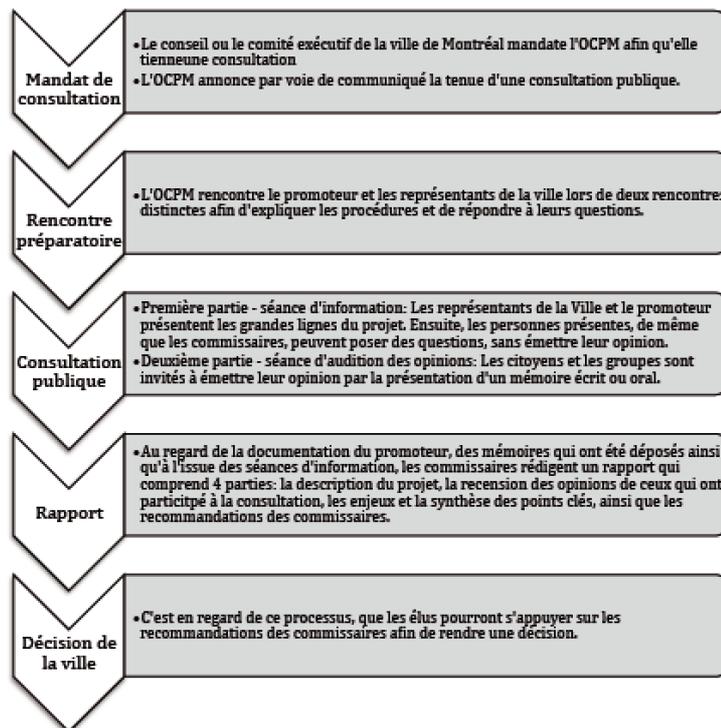
- 48 Cet esprit d'ouverture de franche collaboration a semblé prévaloir lors de l'expérience de *partnering* mise de l'avant dans le cas du Quartier des spectacles. D'ailleurs, la reconnaissance d'un « savoir citoyen » utile à l'avancement des discussions ressort clairement des entretiens menés dans le cadre de notre recherche sur ce cas, comme en témoignent les deux extraits suivants :

Les experts de la vie urbaine, c'est les citoyens. Plus que le promoteur, plus que le développeur, plus que qui que ce soit. Alors le citoyen qui vit dans un quartier, c'est un expert de la vie urbaine de son quartier. [...] Quand on parle de quartier, on parle d'un quartier qui se parcourt à pied, où on peut faire des achats, y'a des lieux d'échange, y'a des lieux de communication, alors un citoyen qui connaît la vie de quartier, c'est le meilleur expert qu'on peut avoir (intervenant 4).

Souvent, les gens qui vont être touchés par le projet sont capables de parler de la vie quotidienne autour du projet, des impacts qu'il pourrait avoir. Ils n'ont pas toujours raison, mais ils peuvent au moins amener à exprimer ce qu'ils connaissent ou ce qu'ils ressentent ou les craintes qu'ils peuvent avoir par rapport à une approche versus une autre approche. [...] Ils ont une connaissance du milieu (intervenant 2).

- 49 Si la mise sur pied de journées de *partnering* est favorablement accueillie par les divers acteurs du milieu et que le PPU qui en émane suscite un certain enthousiasme, cette initiative ne jugule pas pour autant toutes les critiques à l'endroit de l'ensemble de la démarche participative qui sous-tend le développement du projet. Le fait de soumettre le PPU à une consultation publique orchestrée par l'arrondissement Ville-Marie – consultation qui aura lieu en mai 2008 – est notamment critiqué, plusieurs soutenant que la consultation aurait dû se tenir sous l'égide de l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM).
- 50 L'OCPM est un organisme indépendant créé en 2002, « dont les membres ne sont ni des élus ni des employés municipaux » (OCPM, non daté). Il a pour mission de « réaliser des mandats de consultation publique qui lui sont confiés par le conseil municipal ou le comité exécutif de la Ville de Montréal. Ces mandats portent surtout sur des projets qui relèvent des compétences municipales en urbanisme et en aménagement du territoire, mais ils peuvent aussi s'étendre à tout projet soumis par le comité exécutif ou le conseil municipal » (OCPM, non daté). L'objectif est ainsi de « recueillir l'opinion des citoyens sur divers sujets [afin de permettre] la compréhension en profondeur d'un projet et de ses enjeux. [Pour ce faire, l'OCPM] donne une voix aux citoyens, leur permet de poser des questions et recueille leurs points de vue afin de préparer des recommandations pour la décision des élus »¹⁶. La figure 1 illustre les différentes étapes du processus de consultation de l'organisme.

Figure 1. Les différentes étapes du processus de consultation de l'Office de consultation publique de Montréal.



TIRÉ DE ARBOUR (2015)

- 51 Les consultations de l'OCPM peuvent porter sur des projets immobiliers, des projets institutionnels, des sites patrimoniaux ou de la planification urbaine. Les citoyens peuvent par ailleurs proposer à l'OCPM de tenir des consultations sur tout projet, idée ou orientation qui leur semblent pertinents. Par ailleurs, en vertu de la Charte de la Ville de Montréal, un mandat de consultation *doit* être confié à l'organisme dans certaines situations. C'est le cas pour les projets relatifs à un équipement collectif ou institutionnel (par exemple un équipement culturel, un hôpital, un établissement public d'enseignement ou un centre des congrès) ; pour les projets de grandes infrastructures (tels un aéroport, un port ou une gare) ; pour un établissement résidentiel, commercial ou industriel situé dans le centre des affaires ou dont la superficie de plancher est supérieure à 25 000 m² ; pour des projets d'habitation destinée à des personnes ayant besoin d'aide, de protection, de soins ou d'hébergement ; ou pour un immeuble patrimonial classé ou cité conformément à la Loi sur le patrimoine culturel ou dont le site envisagé est situé dans un site patrimonial classé, déclaré ou cité au sens de cette loi (article 89¹⁷). Si le PPU du Quartier des spectacles – secteur Place des Arts prévoit « de nombreuses interventions sur le domaine public visant à aménager diverses places et esplanades publiques » et vise à « stimuler la construction de nouveaux bâtiments dans le périmètre visé »¹⁸, il ne correspond pas spécifiquement aux conditions particulières prévues à la Charte. Conséquemment, la Ville n'a pas été dans l'obligation de confier un mandat de consultation à l'OCPM relatif à ce projet.
- 52 L'arrondissement Ville-Marie a certes tenu une consultation qu'elle a elle-même orchestrée, mais cette initiative a été jugée insuffisante. Comme le souligne le professeur

Raphael Fischler de l'Université McGill dans un article du journal *Le Devoir*, « Une consultation publique bien menée est l'occasion de bonifier un projet. Je pense qu'il y a une peur de la part des élus, qui considèrent les consultations publiques comme des obstacles à la réalisation de projets ». Il ajoute que dans ce cas-ci « Il est évident que la Ville n'est pas obligée de soumettre [le projet] à l'OCPM, et la charte (de la Ville de Montréal) est claire là-dessus, mais je ne comprends pas pourquoi le maire prend de tels risques politiques. On sait très bien que ça va causer des remous » (cité dans Corriveau, 2008a). Éric Michaud, du Comité de logements Centre-Sud, abonde en soutenant que le projet aurait dû faire l'objet d'une consultation de l'OCPM « compte tenu de son envergure et des sommes d'argent public qui seront investies dans le secteur » (cité dans Corriveau, 2008a).

53 Au lendemain de la consultation de l'arrondissement Ville-Marie, un article du journal *Le Devoir* rapporte que le maire de l'arrondissement lui-même avait l'intention de demander au maire de la ville centre (Ville de Montréal) de confier l'étude du projet à l'OCPM (Corriveau, 2008b). C'est ce qu'il fera un mois plus tard, par l'entremise d'une lettre envoyée au maire de Montréal, laquelle est également envoyée aux médias (Canada NewsWire, 2008). Dans cette lettre, il spécifie que « la Loi (Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, art. 85 et suivants, ainsi que la Charte de la Ville de Montréal) oblige les arrondissements à mener une consultation sur les projets d'urbanisme, ce que nous avons fait ». Il ajoute que « [ces] consultations n'ont pas atténué ma conviction première que ce projet, aussi prioritaire et essentiel soit-il, mérite une consultation plus large, menée par un organisme indépendant, afin de s'assurer que tous les aspects de ce projet suscitent l'adhésion et l'enthousiasme de tous » (Canada NewsWire, 2008). Cette demande fait écho à celle formulée par les organisations Héritage Montréal et Culture Montréal. Cette dernière fera valoir, lors des consultations menées par l'arrondissement Ville-Marie, « [qu'en] l'absence d'un coordonnateur de projet et gardien d'une vision d'ensemble du développement du Quartier au sein de l'administration municipale, [il y a risque] que ne soit diluée une vision à long terme du développement culturel au profit d'enjeux et de préoccupations se manifestant au gré de l'actualité » (cité dans Cloutier, 2008).

54 Se cache derrière ces interventions une querelle politique entre le maire de l'arrondissement, Benoit Labonté, et le maire de la Ville de Montréal, Gérald Tremblay, ce dernier ayant repris le dossier du Quartier des spectacles sous son aile, au grand dam du premier (à ce sujet, voir notamment Clément, 2007). Dans ce contexte, la question de savoir qui est le véritable promoteur du projet semble être demeurée floue. D'ailleurs, à l'issue des consultations publiques sur le PPU tenues par l'arrondissement Ville-Marie, le journaliste Mario Cloutier (2008) conclut que « les lacunes du Quartier des spectacles renvoient à une question centrale : qui pilote cet avion ? ». Entre l'arrondissement, la ville centre et le Partenariat du Quartier des spectacles, les participants rencontrés confirment que la multiplicité des acteurs politiques a complexifié la perception de la démarche :

Le partenariat est l'outil que le milieu s'est donné, en fait, que la ville a voulu, a voulu donner au milieu. [...] Il y a ben du monde là-dedans qui rendaient des comptes à ben du monde (intervenant 2).

55 Au final, certains ont l'impression que la démarche participative a été incomplète, voire bâclée. Un des participants rencontrés dans le cadre de l'étude de ce projet déplore ainsi le peu de consultation dont a fait l'objet le Quartier des spectacles une fois passée l'étape du *partnering* :

C'est un peu regrettable qu'un projet de cette envergure, avec autant d'investissements, ait fait l'objet de si peu de processus sérieux (intervenant 3).

- 56 Un autre regrette le fait que seules quelques parties prenantes majeures soient demeurées en contact étroit avec le promoteur une fois amorcé le développement du projet, les acteurs de moindre importance se sentant parfois laissés pour compte :

À partir du moment où on prend les résultats des consultations pis que là on démarre le projet, les gens étaient en relation avec les occupants éventuels, donc, [...] principalement en relation avec les grands festivals en laissant un petit peu les autres de côté (intervenant 2).

- 57 Un des participants rencontrés déplore enfin la portée limitée de ce que la Ville a retenu du PPU initial, à l'issue de consultation sur celui-ci :

Malheureusement, la seule chose que la ville a retenue, c'est le concept d'aménagement. Y'a rien d'autre qui a été mis de l'avant. Alors le programme particulier d'urbanisme [...] comblait à cet égard là et (il a) répondu aux craintes de toutes les parties prenantes de tous les milieux. [...] La Ville a fait un PPU édulcoré, c'est-à-dire ils ont enlevé tout ça et ils ont fait un PPU minimal qui (ne) répondait pas à toutes les craintes (intervenant 4).

- 58 Par ailleurs, à la suite de l'adoption du PPU, des composantes du Quartier du spectacle seront soumises à l'OCPM pour consultations. C'est le cas de l'édifice 2-22, un projet de huit étages dédié aux arts et à la culture, prévu sur un terrain vacant au coin sud-est du boulevard Saint-Laurent et de la rue Sainte-Catherine. Le site envisagé pour le projet fait partie de l'aire de protection du Monument-National, un édifice classé en vertu de la Loi sur les biens culturels du Québec, et est en outre identifié au Plan d'urbanisme de Montréal comme un secteur de valeur patrimoniale exceptionnelle (OCPM, 2009a, p. 2). Après avoir tenu ses consultations, l'OCPM émet un avis favorable à l'endroit du projet. L'organisme conclut ainsi que « Le projet reçoit un accueil favorable de la part d'une grande majorité d'intervenants et un support enthousiaste du milieu culturel notamment parce qu'il permettrait de requalifier le carrefour Saint-Laurent-Sainte-Catherine et viendrait également pérenniser la vocation culturelle du secteur. De plus, il contribuerait concrètement au succès du Quartier des spectacles » (OCPM, 2009a, p. 3).

- 59 L'avis de l'organisme est beaucoup plus mitigé en ce qui concerne le projet du Quadrilatère Saint-Laurent, également proposé comme partie intégrante du Quartier des spectacles et aussi prévu dans l'aire de protection du Monument-National. La Société de développement Angus (SDA) propose ainsi « de construire un immeuble commercial de douze étages sur un emplacement situé à proximité du Monument-National et bordé par le boulevard Saint-Laurent et les rues Sainte-Catherine et Clark. L'édifice à bureau abriterait Hydro-Québec comme principal locataire et comprendrait une tête de pont du commerce dit responsable au centre-ville » (OCPM, 2009b : 1). Or, la hauteur du projet suscite la controverse, de même que le recours au « façadisme », lequel consiste à ne conserver que les façades des immeubles anciens pour y accoler de nouvelles constructions. De manière générale, le projet paraît également précipité, le promoteur voulant profiter de l'ouverture de la société d'État Hydro-Québec à y déménager un certain nombre de ses employés (voir notamment Baillargeon, 2009). Au terme de ses consultations, l'OCPM recommande « de revoir l'utilisation de l'enveloppe spatiale disponible et de bonifier l'expression architecturale dans le but de protéger le patrimoine du bas du boulevard Saint-Laurent et de le mettre en valeur tout en conservant l'animation et l'intensité du lieu qui ont marqué son histoire et celle de Montréal (2009b : 3). En bref, elle demande aux promoteurs de retourner à leur table à dessin.

- 60 Or, la Ville de Montréal décide de passer outre l'avis de l'OCPM et donne son aval au projet, « à condition qu'il mette en valeur le patrimoine et contribue à l'animation du Quartier des spectacles » (Cameron, 2009). Dans un communiqué commun envoyé aux médias, les organismes Héritage Montréal et Culture Montréal, le Club Soda, le Monument-National et la fondatrice du Centre canadien d'architecture, Phyllis Lambert dénoncent « l'empressement avec lequel le comité exécutif a donné son aval » à ce projet, alors que l'OCPM a jugé qu'il n'en était qu'au « stade du concept et l'expression de ses composantes » (cités dans Laurence, 2009). Phyllis Lambert, une autorité en matière d'architecture, ajoute : « Je suis surprise de voir le projet adopté par le comité exécutif alors qu'aucun nouveau plan ou proposition architecturale n'ont été resoumis à l'appréciation des riverains, qui seront les premiers à vivre avec les conséquences des décisions qui se prennent aujourd'hui » (citée dans Cameron, 2009). Ces groupes s'inquiètent en outre de la « véritable » vocation des commerces qui occuperont les étages inférieurs du projet (Cameron, 2009). Pour sa part, la responsable de la Culture au comité exécutif de la Ville de Montréal rétorque que « c'est la fin de ce que certains appelaient de l'immobilisme que nous célébrons avec ces deux projets », en faisant également référence au projet de l'édifice 2-22 (citée dans Cloutier, 2009)¹⁹.
- 61 Quelques années après sa réalisation, certains observateurs constatent et déplorent que le Quartier des spectacles, pris dans son ensemble, soit surtout devenu un lieu de diffusion, ayant « évacué la dimension créatrice de son espace » (Montpetit, 2015). C'est du moins la thèse de Simon Harel, Laurent Lussier et Joël Thibert, qui publient un ouvrage sur la question en 2015 (Harel *et al.*, 2015). Il n'en demeure pas moins qu'au final, le plan de développement prévu pour le Quartier des spectacles s'est avéré probant, le projet étant qualifié de « grandes réussites montréalaises des dernières années », ce succès étant attribuable à « une action concertée des trois ordres de gouvernement sur une vision commune » (Lemay, 2015). En 2015, on évaluait ainsi les retombées du projet à 1,5 milliard de dollars²⁰ (Corriveau, 2015). On peut penser que l'exercice de *partnering* a contribué à l'ancrage de cette vision commune.

Conjuguer démocratie représentative et démocratie participative, un défi pour les membres de l'exécutif

- 62 L'objectif de cet article était de réfléchir à la manière dont les membres de l'exécutif reçoivent les demandes d'ouverture à la démocratie participative qui marquent le contexte politique contemporain, particulièrement lors de la discussion de projets soulevant des enjeux d'acceptabilité sociale. Le cas du Quartier des spectacles nous semblait un terrain fertile à une telle réflexion, notamment en regard des enjeux sociaux et environnementaux que soulevait ce projet, mais surtout en raison de la démarche participative novatrice – le *partnering* – mise de l'avant lors de la phase d'idéation du projet.
- 63 Il ressort de notre analyse que les décideurs publics ont effectivement semblé faire preuve d'ouverture afin de laisser place à la voix citoyenne lors de l'élaboration du PPU, notamment par l'entremise des journées de *partnering*. Leur conception de la démocratie s'est donc clairement ouverte sur sa déclinaison participative. Ce constat rejoint ceux issus de la revue de littérature, et particulièrement les conclusions de Côté *et al.* (2005),

de Gendron (2001) et de Friser et al. (2013) quant à l'ouverture des acteurs de la sphère exécutive à la participation.

- 64 Par ailleurs, les voies participatives sont demeurées limitées dans les phases subséquentes de développement du projet. Les autorités municipales n'ont notamment pas donné suite aux demandes visant à ce que le PPU soit étudié par l'entité indépendante qu'est l'OCPM. Au-delà des querelles politiques qui ont marqué les discussions entourant le projet au niveau municipal, cette décision laisse voir que la conjugaison de la démocratie représentative et de la démocratie participative suscite encore des questionnements de la part des acteurs du pouvoir exécutif. Dans les cas de projets publics tel celui présenté ici, ces derniers doivent en effet composer avec un triple rôle. Ils se font d'abord les promoteurs de ces projets, souvent présentés comme issus de leur initiative propre. On s'attend ensuite à ce qu'ils jouent un rôle de médiateurs entre les attentes des différentes parties prenantes en présence et qu'ils facilitent les échanges à cet égard, bref, qu'ils organisent le débat. Dans le cas du Quartier des spectacles, ce rôle de facilitateur a été confié au Partenariat du Quartier du spectacle, une création du pouvoir exécutif. Si l'expérience de *partnering* semble en effet avoir permis de faire émerger un certain savoir citoyen, la plus-value intrinsèque de cette participation semble toutefois demeurer source de débats. Certes, la reconnaissance d'un « savoir citoyen » susceptible de bonifier les projets fait désormais partie des discours formels, mais le risque d'instrumentalisation de cette participation demeure présent. Dans le cas du Quartier des spectacles, le fait que la Ville de Montréal soit demeurée réfractaire à l'idée de confier l'étude du PPU à l'entité indépendante qu'est l'OCPM a pu nourrir cette impression. L'élargissement de l'éventail des cas nécessitant un recours systématique aux consultations de l'OCPM pourrait contribuer à tempérer cette impression d'une instrumentalisation de la participation citoyenne, en éliminant une partie de l'arbitraire entourant encore la discussion des projets. C'est d'ailleurs ce que prône l'ancienne directrice de l'organisme, Louise Roy, dans le rapport annuel marquant la fin de son mandat (OCPM, 2014, p.9).
- 65 Or, la décision de limiter les voies de la participation peut aussi s'expliquer par l'intervention de la troisième fonction des acteurs du pouvoir exécutif dans la discussion des projets, et qui consiste en un rôle d'arbitre, qui doit ultimement décider d'aller ou non de l'avant avec un projet, et des contours que prendra celui-ci. Ce rôle, qui correspond à l'incarnation de leur fonction de représentant des citoyens qui les ont élus – et donc à un retour à la démocratie représentative – est par ailleurs parfois difficilement conciliable avec le rôle de promoteur de projet. Le tableau se complexifie davantage lorsqu'un projet public comprend des composantes issues des acteurs privés, comme dans le cas du Quartier des spectacles. Cela confirme d'ailleurs le caractère réducteur de l'opposition public-privé. Qui plus est, il peut s'avérer difficile de déterminer le moment où il devient opportun de trancher, et donc de poser les balises – ou les limites – de la participation. Le fait de trancher à propos d'un projet peut certes être interprété comme une fermeture à la participation, mais peut également simplement marquer la fin de la période de réflexion afin de laisser place à la décision, puis à l'action. À cet égard, la « robustesse » de la clôture du débat sera évaluée, d'un point de vue démocratique, à l'aune de la justification de la décision, et donc de sa légitimité telle que construite autour d'un discours.
- 66 Dans cette optique, une meilleure reddition de compte quant à la logique derrière la prise de décision des membres du pouvoir exécutif à l'endroit des projets pourrait s'avérer une voie prometteuse. Cela permettrait de démontrer en quoi et comment les éléments issus

d'une démarche participative ont réellement été pris en compte, même si la décision va dans un autre sens. Une telle démarche permettrait aussi de mieux faire ressortir les différents types de rationalisation derrière une décision donnée : priorisation des aspects économique ou au contraire, des aspects sociaux ou environnementaux, élaboration d'un projet alternatif, prise en compte des arguments des opposants. Le déploiement d'une telle rhétorique justificative participerait à la construction de la légitimité des décisions ainsi rendues. Cela permettrait aussi de réaffirmer la légitimité d'une institution comme l'OCPM, mise à mal lorsque le pouvoir exécutif décide d'aller à l'encontre de ses recommandations, comme cela a été le cas dans le projet du Quadrilatère Saint-Laurent. Cette idée d'établir des mécanismes de reddition de comptes plus systématique des autorités gouvernementales permettant d'expliquer les conditions jugées déterminantes pour qu'un projet voit le jour et les obligations du promoteur en ce sens a notamment été évoquée dans le Livre vert sur l'acceptabilité sociale récemment présenté par le gouvernement du Québec (Gouvernement du Québec, 2016). Cela pourrait s'avérer une piste intéressante pour ancrer plus solidement, aux yeux des populations touchées, la légitimité des processus participatifs ainsi déployés et au final, la légitimité des décisions qui en sont issues.

BIBLIOGRAPHIE

- Arbour, M., 2015, Le point de vue des parties prenantes sur les processus de consultation dans une démarche d'acceptabilité sociale de projets urbains : exemples de deux cas montréalais. Mémoire déposée à la Faculté de communication en vue de l'obtention d'une maîtrise en communication.
- Arrondissement de Ville-Marie (Montréal), 2007, Programme particulier d'urbanisme : Quartier des spectacles. [En ligne] URL : http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=7317,79383570&_dad=portal&_schema=PORTAL, consulté le 15 avril 2016.
- Baker, E. 2002. *Media, Markets and Democracy*. Cambridge : Cambridge Press University.
- Baillargeon, S., 2003, « Montréal. Coup d'envoi du quartier des spectacles. L'idée est de donner aux quelque vingt-cinq salles du centre-ville est une plus grande visibilité et une meilleure accessibilité ». *Le Devoir*, 1er mars, p. C9.
- Baillargeon, S., 2009, « Boulevard Saint-Laurent à Montréal. Feu orange pour le Red Light ». *Le Devoir, Perspectives*, 13 juin, p. C2.
- Batellier, P., 2015, « Acceptabilité sociale : cartographie d'une notion et de ses usages ». *Cahier de recherche*. Montréal : Les Publications du Centr'ERE (Centre de recherche en éducation et formation relatives à l'environnement et à l'écocitoyenneté), Université du Québec à Montréal.
- Blondiaux, L., 2012, « Une introduction critique à la démocratie délibérative : de l'idéal à l'expérimentation ». Dans M-F. Chevallier-Le Guyader (dir.), *La science et le débat public* (p. 101-116), Paris : Actes-Sud/IHES.
- Bourdieu, P. et R. Chartier, 2010, *Le sociologue et l'historien*, préface de Roger Chartier. Marseille-Paris : Agone.

- Brunson, M.W., L. E. Kruger, C.B. Tyler et S.A. Schroeder (dir.), 1996, *Defining social acceptability in ecosystem management : a workshop proceedings*. Gen. Tech. Rep. PNW-GTR-369. Portland, OR : U.S. Department of Agriculture, Forest Service, Pacific Northwest Research Station.
- Callon, M., P. Lascoumes, et Y. Barthe, 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris : Seuil.
- Cameron, D., 2009, « Quartier des spectacles : feu vert pour l'édifice Le Parallèle ». Cyberpresse, 19 septembre.
- Canada NewsWire, 2008, « Quartier des spectacles - Benoit Labonté demande au maire la tenue d'audiences de l'Office de consultations publiques de Montréal ». 9 juin.
- Caron-Malenfant, J. et T. Conraud, 2009, *Guide pratique de l'acceptabilité sociale : pistes de réflexion et d'action*. Montréal : Éditions D.P.R.M.
- Clay, G.S., A.L. MacNaughton et J.F. Jr Farnan, 2004, « Creating Long-Term Success Through Expanded 'Partnering' ». *Dispute Resolution Journal* 59 (1) : 42-48.
- Clément, É., 2007, « Quartier des spectacles. Labonté critique encore le maire ». *La Presse*, 19 octobre.
- Cloutier, M., 2007, « Quartier des spectacles : présentation d'un cadre réglementaire ». *La Presse*, 7 mars.
- Cloutier, M., 2008, « Quartier des spectacles. Un manque de vision d'ensemble dénoncé ». *La Presse*, 6 mai, p. A13.
- Cloutier, M., 2009, « Quartier des spectacles. Feu vert à deux projets controversés ». *La Presse*, 18 septembre, p. 3 (cahier Arts et spectacles).
- Commaille, J., 2015, *À quoi nous sert le droit ?* Paris : Gallimard.
- Conseil patronal de l'environnement du Québec (CPEQ), 2012, « Guide des bonnes pratiques afin de favoriser l'acceptabilité sociale des projets ». [En ligne] URL : www.cpeq.org/files/guides/guide_bonnespratiques_web.pdf, consulté le 15 avril 2016.
- Corriveau, J., 2008a, « Quartier des spectacles. L'Office de consultation muselé une autre fois ». *Le Devoir*, 4 avril, p. A2.
- Corriveau, J., 2008b, « Culture Montréal veut que les artistes aient leur place dans le Quartier des spectacles ». *Le Devoir*, 6 mai, p. A4.
- Corriveau, J., 2015, « Le Quartier des spectacles a stimulé les investissements ». *Le Devoir*, 28 janvier, p. A4.
- Côté, L., B. Lévesque et G. Morneau, 2007, « L'évolution du modèle québécois de gouvernance : le point de vue des acteurs ». *Politique et Sociétés* 26 (1) : 3-26.
- Demers, C., 2007, *Le partnering. Les outils de gestion dans les projets d'aménagement urbain*. Conférence prononcée devant le Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine de la Ville de Montréal, 15 novembre.
- Devine-Wright, P., 2005, « Beyond NIMBYism : towards an Integrated Framework for Understanding Public Perceptions of Wind Energy ». *Wind Energy* 8 : 125- 139.
- Durand, C., 2012, « L'art de faire émerger l'intelligence collective comme processus de changement émergent ». Dans I. Mahy et P. Carle, *Théorie U. Changement émergent et innovation* (p. 163-195). Québec : Presses de l'Université du Québec.

- Eder, K., 1993, *The Institutionalization of Social Movement. Towards a New Theoretical Problematic in Social-Movement Analysis ?*. Florence : European University Institute, octobre.
- Falise, M., 2003, *La démocratie participative : Promesses et ambiguïtés*. Paris : Éditions de l'Aube.
- Fischer, F., 2011, « La participation des citoyens et les débats sur les politiques : repenser la subjectivité et l'expression émotive ». *Télescope* 17 (1) : 20-38.
- Fishkin, J.S., 2009, *When the People Speak : Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford : Oxford University Press.
- Fortin, M.-J. et Y. Fournis (dir.), 2013, *L'acceptabilité sociale de l'industrie du gaz de schiste au Québec : facteurs d'analyse intégrée dans une perspective de développement territorial durable*. Rimouski : Chaire du Canada en développement régional et territorial, UQAR.
- Friser, A., C. Gendron et J-M Egoroff, 2013, « Institutional logics, Quebec politicians' social representations and ecological modernization ». Congrès 2013 de l'EGOS, HEC-Université de Montréal, 5 juillet.
- Fung, A. et E.O. Wright, 2003, *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London/New York : Verso.
- Gariépy, M., 2011, « Les écrits sur la participation publique au Québec : une première cartographie ». *Télescope* 17 (1) : 173-193.
- Gendron, C., 2000, *Éthique et développement économique : le discours des dirigeants d'entreprises sur l'environnement*, Thèse de doctorat, Département de sociologie, Université du Québec à Montréal.
- Gendron, C., 2001, « Émergence de nouveaux mouvements sociaux économiques », *Revue Pour*, Paris 172 : 175-181.
- Gendron, C., 2014, « Penser l'acceptabilité sociale : au-delà des intérêts, les valeurs ». *Revue internationale de communication sociale et publique* 11 : 117-119.
- Gendron, C. et A. Friser, 2015, *Revue de littérature sur l'acceptabilité sociale du développement des hydrocarbures*, Université du Québec à Montréal.
- Gouvernement du Québec, 2016, *Orientations du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles en matière d'acceptabilité sociale*. Livre vert. [En ligne] URL : www.mern.gouv.qc.ca/territoire/acceptabilite.jsp, consulté le 15 avril 2016.
- Groux, G., 2003, « Crise de la médiation et mouvements sociaux : vers une démocratie de l'entre-deux ? ». Dans P. Perrineau (dir.), *Le désenchantement démocratique* (p. 231-242). Paris : L'Aube.
- Guy, C, 2004, « Le Quartier des spectacles. Une vision à long terme ». *La Presse*, 23 juin.
- Habermas, J. 1991. *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge : MIT Press.
- Harel, S., L. Lussier et J. Thibert, 2015, *Le Quartier des spectacles et le chantier de l'imaginaire montréalais*. Sainte-Foy : Presses de l'Université Laval.
- Hirshman, A., 1970, *Exit, Voice, and Loyalty : Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA : Harvard University Press.
- Institut du Nouveau Monde, 2013, *Étude sommaire sur les processus et les facteurs d'acceptabilité sociale pour le secteur industriel*. [En ligne] URL : <http://inm.qc.ca/blog/acceptabilite-sociale/>, consulté le 15 avril 2016.
- Issaly, P., 1999, « Figures et avenir de la déréglementation ». *Éthique publique* 1 (2) : 83-91.

- Issalys, P. 1983. « La régulation par un organisme administratif autonome comme modèle de contrôle et de participation ». *Les Cahiers du droit* 24 (4) : 831-900.
- Laurence, J.-C. 2009. « En bref : Quadrilatère Saint-Laurent : voix discordantes ». *La Presse*, 23 septembre, p. A20.
- Leblanc, J., Y. Noiseux et M. Silvestro, 2005, *Pratiques solidaires dans la relation d'échange. Monographies d'initiatives québécoises*. Montréal, Cahier du CRISES, UQAM, no ES0506.
- Lemay, D., 2015, « Beaucoup de fait, tant à faire ». *La Presse*, 30 janvier, p. A16-17.
- Lenoir, R., 1988, « Objet sociologique et problème social ». Dans P. Champagne, *Initiation à la pratique sociologique*. Paris : Dunod.
- Lévesque, B., 2004, *Les enjeux de la démocratie et du développement dans les sociétés du Nord : l'expérience du Québec*. Montréal, UQAM, Cahiers du CRISES-ARUC Économie sociale, Série « interventions ».
- Lévesque, B., 2015, « L'inspiration de Philippe Couillard ». *Le Devoir*, 12 mars.
- Limoges, C., 1993, *L'État et les préoccupations des citoyens relatives aux incidences du changement technologique : la régulation publique en contexte d'« environnementalisation »*. Rapport présenté au Conseil de la science et de la technologie du Québec. Sainte-Foy : Gouvernement du Québec.
- Manin, B., 1996, *Principes du gouvernement représentatif*. Paris : Flammarion.
- Manin, B., 1996, *The Principles of Representative Government*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Massé, B., 2013, « L'acceptabilité sociale, ou l'art de se faire avoir ? », *Huffington Post*, 24 septembre. [En ligne] URL : http://quebec.huffingtonpost.ca/Bruno%20Mass%C3%A9/acceptabilite-sociale-concept_b_3972876.html, consulté le 11 décembre 2015.
- Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelle (MERN), 2014, *Favoriser l'acceptabilité sociale des projets de mise en valeur du territoire public ainsi que des ressources énergétiques et minérales*, Document de réflexion.
- Montpetit, C., 2015, « Quartier des spectacles - Quelle place pour la création ? Un livre plaide pour la réappropriation du quartier par les citoyens ». *Le Devoir*, 19 décembre, p. E5.
- Moore, J.P., 2004-2005, « The Challenge of Partnering in the Middle East » *Dispute Resolution Journal* 59 (4) : 54-59.
- Namus, B., 2006, « Leading the Vision Team ». *The Futurist* 30(3) : 21-23.
- Offe, C., 1985, « New Social Movements : Challenging the Boundaries of Institutional Politics ». *Social Research* 52 (4) : 817 - 868.
- Office de consultation publique de Montréal (OCPM), 2014, *Rapport annuel 2014*. [En ligne] URL : <http://rapport2014.ocpm.qc.ca>, consulté le 15 avril 2016.
- Office de consultation publique de Montréal (OCPM), 2009a, *Projet du 2-22 Sainte-Catherine Est. Rapport de consultation publique (Projet de règlement P-04-047-81)*. 27 juillet.
- Office de consultation publique de Montréal (OCPM), 2009b, *Quadrilatère Saint-Laurent. Rapport de consultation publique (Projets de règlements P-09-028 et P-04047-82)*. 27 juillet.
- Office de consultation publique de Montréal (OCPM). Non daté. *Crédibilité, indépendance, accessibilité*. Document de présentation de l'OCPM. [En ligne] URL : <http://ocpm.qc.ca/publications>, consulté le 26 avril 2016.

- Pires, A., 1997, « De quelques enjeux épistémologiques d'une méthodologie générale pour les sciences sociales ». [En ligne] URL : http://classiques.uqac.ca/contemporains/pires_alvaro/quelques_enjeux_epistem_sc_soc/enjeux_episte_sc_soc.pdf, consulté le 31 août 2015.
- Rosanvallon, P., 2006, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*. Paris : Seuil.
- Rosanvallon, P., 2008, *Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*. Paris : Seuil.
- Rosanvallon, P., 2011, *La société des égaux*. Paris-Seuil.
- Ross, D., 2008, *L'utilisation du *partnering* dans le cadre de projets urbains*. Faculté de l'aménagement, Université de Montréal, travail dirigé en vue de l'obtention du grade de Maître ès sciences appliquées en aménagement, option montage et gestion de projets d'aménagement (avril).
- Rousseau, J.-J., 1990 (1771), *Considérations sur le gouvernement de la Pologne et sur sa réforme projetée*. Paris : Flammarion.
- Saucier, C., G. Côté, É. Feurtey, M.-J. Fortin, J. Bruno, D. Lafontaine, M. Guillemette, J.-F. Méthot et J. Wilson, 2009, *Développement territorial et filière éolienne. Des installations éoliennes socialement acceptables : élaboration d'un modèle d'évaluation des projets dans une perspective de développement territorial durable*, Unité de recherche sur le développement territorial durable et la filière éolienne, rattachée au Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT). Rimouski : Université du Québec à Rimouski.
- Savard, J., 2013, « De l'immobilisme à l'appropriation citoyenne : regard sur le processus d'acceptabilité sociale à Montréal ». Dans V. Lehmann et B. Motulsky (dir.), *Communication et grands projets* (p. 45-80). Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Shindler, B.A., M. Brunson, et G. H. Stankey, 2002, « Social acceptability of forest conditions and management practices: a problem analysis ». Gen. Tech. Rep. PNW-GTR-537. Portland, OR : U.S. Department of Agriculture, Forest Service, Pacific Northwest Research Station.
- Shindler, B. et J. Neburka, 1997, « Public participation in forest planning : eight attributes of success ». *Journal of Forestry* 91(7) : 17-19.
- Souissi, S., 2007, *Médias et groupes de pression dans la formulation des politiques publiques au Québec : Le cas de la modification du programme de prêts et bourses d'étude*. Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures de l'Université Laval dans le cadre du programme de maîtrise en communication publique pour l'obtention du grade de maître es arts (M.A), Département d'information et de communication, Faculté des lettres.
- Timsit, G., 1996, « Les deux corps du droit. Essai sur la notion de régulation ». *Revue française d'administration publique* 78 (avril-juin) : 375-394.
- Touraine, A., 2003, « Les méthodes de la sociologie ». Dans S. Moscovici et F. Buschini (dir.), *Les méthodes des sciences humaines* (p. 113-138). Paris : Presses Universitaires de France.
- Ville de Montréal, 2005, *L'interaction avec le public. Guide pratique à l'intention des promoteurs privés, publics ou communautaires*, Ville de Montréal, en collaboration avec l'Office de consultation publique de Montréal, [En ligne] URL : (http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=2061,2449987&_dad=portal&_schema=PORTAL), consulté le 2 février 2015.
- Yates, S. et M. Arbour, 2015, « Contestations citoyennes dans le cas d'un projet de mine aurifère au Québec : Expertises, expression émotive et légitimité ». Communication présentée à l'occasion de la conférence de l'International Association for Media and Communication Research, Montréal (juillet).

Yates, S., R. Hudon et C. Poirier, 2013, « Communication et légitimité : Une analyse comparative des cas du Mont Orford et de Rabaska au Québec ». Dans V. Lehmann et B. Motulsky (dir.), *Communication et grands projets* (p. 97-112). Québec : Presses de l'Université du Québec.

NOTES

1. http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/06/17/mieux-controler-l-executif-voila-la-liberte-des-modernes_1537442_3232.html (consulté le 31 août 2015).
2. En 2002 en Estrie, le promoteur privé Intermont propose de construire un village piétonnier au bas du mont Orford, à l'intérieur du parc provincial du même nom, et ce, afin de rentabiliser son centre de ski. Dans cette optique, le gouvernement du Québec annonce la privatisation partielle du parc, ce qui provoque un tollé à l'échelle de la province. Cette vive réaction amène le gouvernement à annuler sa décision ; le projet de village piétonnier tel qu'il avait été conçu ne verra pas le jour (pour plus de détails sur ce cas, voir Yates *et al.*, 2013).
3. Rappelons qu'en janvier 2004 le gouvernement du Québec annonce la construction de la centrale thermique du Suroît en Montérégie, un projet de 550 millions de dollars visant à combler les besoins énergétiques du Québec. Devant la vive opposition suscitée par cette annonce, laquelle prend des proportions provinciales, le gouvernement annonce en novembre 2004 que la centrale ne verra pas le jour.
4. Le projet de mine aurifère porté par l'entreprise Osisko, initié en 2005, consiste en l'exploitation, à ciel ouvert, d'un gisement en partie situé sous un quartier résidentiel de la municipalité de Malartic, en Abitibi-Témiscamingue. Si le projet a généralement été bien accepté par la population locale lors de sa conceptualisation, sa mise en chantier et son exploitation ont pour leur part suscité des inquiétudes (pour plus de détails sur ce cas, voir Yates et Arbour, 2015).
5. http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/06/17/mieux-controler-l-executif-voila-la-liberte-des-modernes_1537442_3232.html#vU2DAXgH9OFd2HxK.99 (consulté le 15 avril 2016).
6. « Overall, this body of research has largely been conducted without reference to any specific conceptual foundation, leading to a situation where the existant literature is rather incoherent and devoid of a sense of cumulative progress » (Devine-Wright, 2005, p. 126).
7. L'étude se base sur l'interview de vingt-huit personnes : 8 personnes ayant exercé des fonctions ministérielles dans des gouvernements libéraux ou péquistes, 8 anciens hauts fonctionnaires, 12 leaders de la société civile (monde associatif, monde syndical, monde de l'entreprise coopérative ou privée).
8. Nommons, à titre d'exemple, la réflexion menée par la municipalité de Sept-Îles, de concert avec l'Institut du Nouveau Monde (INM, 2013).
9. Démarches menées dans le cadre d'une recherche intitulée « L'acceptabilité sociale des grands projets : identification des bonnes pratiques et proposition d'un modèle dialogique », financée par le Fonds de recherche du Québec – Société et Culture (FRQSC) et sous la direction de Stéphanie Yates. Divers documents institutionnels ont été analysés, de même que la revue de presse associée à ce projet qui a été réalisée à l'aide de la base de données Eureka. Les entretiens ont été menés avec le promoteur du projet et diverses parties prenantes à celui-ci. Nous tenons à remercier Myriam Arbour pour sa contribution dans l'analyse de ce cas.
10. Le territoire concerné est situé entre les rues Bleury à l'ouest et Berri à l'est, la rue Sherbrooke au nord et le boulevard René-Lévesque au sud. Les événements majeurs qui s'y déroulent chaque été sont le Festival international de Jazz de Montréal, les FrancoFolies de Montréal et le Festival Juste pour rire.
11. Le conseil d'administration est composé d'intervenants de divers milieux : commerçants locaux, représentants du milieu économique, culturel ou universitaire ou acteurs issus du milieu municipal.

12. Le gouvernement fédéral annoncera à son tour son soutien financier en novembre 2007.
13. « La Ville de Montréal est composée de 19 arrondissements qui détiennent certains pouvoirs et un budget propre. Chaque arrondissement offre des services directs à la population dans divers domaines, dont la propreté des lieux publics, l'entretien et la réfection de la voirie municipale, la distribution d'eau potable, les activités sportives et culturelles, les parcs locaux, le développement social et l'aménagement urbain » (http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=5798,85813661&_dad=portal&_schema=PORTAL, consulté le 15 avril 2016). « Le maire de chaque arrondissement est élu au suffrage universel par tous les citoyens de l'arrondissement. » (http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=5798,85975579&_dad=portal&_schema=PORTAL, consulté le 15 avril 2016).
14. « Le programme particulier d'urbanisme (PPU) est une composante du plan d'urbanisme. Le plan d'urbanisme réfère à la planification de l'ensemble du territoire municipal tandis que le PPU permet d'apporter plus de précisions quant à la planification de certains secteurs qui suscitent une attention toute particulière de la part du conseil municipal. Il peut s'agir, par exemple, du développement d'un nouveau secteur résidentiel, industriel ou d'un centre-ville » (Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/programme-particulier-durbanisme/>, consulté le 15 avril 2016).
15. S'ajoutent à celles-ci des mesures de développement culturel et économique.
16. Tel que stipulé sur le site internet de l'organisme (<http://www.ocpm.qc.ca/a-propos>, consulté le 15 avril 2016). Il est à noter que la partie est du Quartier des spectacles (pôle « Quartier latin ») a pour sa part fait l'objet d'une consultation de l'OCPM à l'automne 2012.
17. http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_11_4/C11_4.html (consulté le 26 avril 2016).
18. http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=7317,79383570&_dad=portal&_schema=PORTAL (consulté le 26 avril 2016).
19. Cette décision de la Ville de Montréal sera contestée en cour par le propriétaire du Café Cléopâtre, ce dernier refusant d'être exproprié. Devant ce tollé qui prend une certaine ampleur, une vision renouvelée est présentée par le promoteur en 2013 sous l'appellation Carré Saint-Laurent, projet qui recevra l'aval du gouvernement en février 2016.
20. Selon une étude de la firme Altus réalisée à la demande du Partenariat du Quartier des spectacles.
-

RÉSUMÉS

Dans un contexte où la démocratie représentative s'ouvre de plus en plus à la démocratie participative, les décideurs publics sont aujourd'hui appelés à consulter les acteurs de la société civile et à justifier leurs décisions auprès d'eux, notamment lors de la discussion de projets d'envergure soulevant des enjeux de nature sociale et environnementale. Cette dynamique n'est pas sans poser de nombreux défis aux acteurs de la sphère exécutive. Ainsi, si le principe d'une démocratie participative est généralement admis, reste à en saisir les implications concrètes et pratiques, de même que son articulation avec la représentativité et la délibération comme autres principes sous-jacents à la construction de la légitimité du pouvoir public. Sous l'éclairage du projet du Quartier des spectacles, récemment discuté dans la ville de Montréal au Québec, nous illustrons en quoi le caractère contesté de la notion d'acceptabilité sociale, voire du concept de

démocratie participative en lui-même, laisse une certaine marge de manœuvre aux acteurs incarnant le pouvoir exécutif. Si on semble reconnaître la plus-value de l'approche participative, du moins dans certains contextes, le cas présenté laisse voir que l'incarnation juste de celle-ci en tant que complément à la démocratie représentative demeure matière à débat, avec pour résultat que le pouvoir exécutif peut parfois refermer assez brusquement les portes de la voie participative.

In a context where representative democracy is opening up to participative democracy, public decision-makers are nowadays encouraged to consult civil society actors and to justify their decisions to them, notably in relation to large-scale projects that raise environmental concerns. This dynamic poses several challenges to executive sphere's actors. Thus, if the principle of participative democracy is generally admitted, its concrete and practical implications still have to be understood, as well as its articulation with representativeness and deliberation, two other principles underlying the construction of public decision-makers' legitimacy. In light of the Quartier des Spectacles project, recently discussed in Montreal (Quebec), we show how the contested nature of social acceptability and of the notion of participative democracy in itself leaves some flexibility to actors from the executive sphere. If participatory approach's benefits are gradually recognized, at least in some contexts, the case shows that the ways it can take place as a complement to representative democracy are still debated. As a result, actors from the executive sphere can suddenly decide to shut the doors of the participation path.

INDEX

Keywords : participatory governance, public acceptability, executive power, legitimacy, large-scale projects

Mots-clés : gouvernance participative, acceptabilité sociale, pouvoir exécutif, légitimité, grands projets

AUTEURS

CORINNE GENDRON

Professeure, Département de stratégie, responsabilité sociale et environnementale, École des sciences de la gestion, Université du Québec à Montréal, Case postale 8888, succursale Centre-ville, Montréal, Québec, H3C 3P8, Courriel : gendron.corinne@uqam.ca

STÉPHANIE YATES

Professeure, Département de communication sociale et publique, Faculté de communication, Université du Québec à Montréal, Case postale 8888, succursale Centre-ville, Montréal, Québec, H3C 3P8, Courriel : yates.stephanie@uqam.ca

BERNARD MOTULSKY

Professeur, Département de communication sociale et publique, Faculté de communication, Université du Québec à Montréal, Case postale 8888, succursale Centre-ville, Montréal, Québec, H3C 3P8, Courriel : motulsky.bernard@uqam.ca