

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

**GOUVERNANCE LOCALE ET DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE :
LE PROJET DE RÉAMÉNAGEMENT BENNY FARM À MONTRÉAL**

**MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN ÉTUDES URBAINES**

**PAR
GABRIEL RIEL-SALVATORE**

SEPTEMBRE 2006

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

J'adresse ce remerciement à tous ceux et celles qui m'ont aidé par leur appui technique et théorique ou leur soutien moral, à réaliser ce mémoire. J'aimerais tout d'abord souligner le travail de mes directeurs de mémoire, madame Annick Germain et monsieur David Hanna pour avoir su me guider judicieusement dans cet exercice universitaire et pour m'avoir fourni à maintes occasions les encouragements nécessaires à la poursuite de mon travail. Je souhaite dire aux représentants de la Société Immobilière du Canada que, sans eux, cette étude n'aurait sans doute jamais vu le jour et j'en profite pour mentionner tout spécialement Monsieur Basil Cavis qui m'a permis de bénéficier de la Bourse de la Société immobilière du Canada. J'ai apprécié surtout sa disponibilité, son authenticité et sa générosité. J'espère que d'autres jeunes chercheurs canadiens auront l'occasion de profiter de son généreux appui. Monsieur Jacques Bénard mérite aussi ces éloges pour l'aide qu'il a su m'apporter tout au long de mon travail. Je voudrais accorder une place dans ces quelques lignes à mes collègues de classe avec qui j'ai souvent partagé mes peines et mes réponses. Merci particulièrement à Geneviève Locas qui m'a toujours prêté une oreille attentive et pour son sourire si charmant. Merci aussi à tous mes amis, ne serait-ce que pour leur présence. Je pense en particulier à Colin Côté, sa bonne humeur contagieuse et ses conseils pratiques et à Catherine Saszcka pour son sens critique et son amour de l'architecture. Pour terminer, c'est avec ma famille qu'il me tient à coeur de partager le plaisir et la fierté que j'ai éprouvés à écrire ce mémoire.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX.....	viii
LISTE DES FIGURES	ix
RÉSUMÉ.....	x
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I - LE CONTEXTE.....	6
1.1 L'évolution de la participation dans le domaine de l'aménagement urbain à Montréal.....	7
1.2 L'ascension au pouvoir du RCM : L'apogée de la consultation à Montréal.....	8
1.2.1 Les comités conseil d'arrondissement (CCA) et le Bureau de Consultation de Montréal.....	9
1.3 Vision Montréal : la fin de l'expérience du RCM.....	11
1.4 L'Union des citoyens et des citoyennes de Montréal : le retour du balancier	16
1.4.1 L'Office de consultation publique de Montréal	17
1.5 L'avenir de la consultation à Montréal.....	18
CHAPITRE II - CADRE THÉORIQUE	20
2.1 La gouvernance	21
2.1.1 La gouvernance : origine et contexte.....	22
2.1.2 L'évolution de la notion de gouvernance	23
2.1.3 Définition de la gouvernance.....	26
2.1.5 Gouvernance et démocratie participative.....	32

2.2 La participation.....	37
2.2.1 La participation : origine et contexte	37
2.2.2 Une définition de la participation	39
2.2.2.1 Participation et consultation publique	40
2.2.2.2 Participation et concertation	41
2.3 Participation et développement durable :	43
2.4 Une typologie de la participation en fonction du degré d'association des habitants à la décision.....	44
2.4.1 Typologie de l'OCDE.....	45
2.4.2 Typologie de Maurice Blanc.....	45
2.4.3 Typologie de Sherry Arnstein	46
2.5 Pour une opérationnalisation des mécanismes de participation.....	52
2.5.1 Logique gestionnaire vs logique civique.....	56
2.6 Limites de la démocratie et de la gouvernance participative.....	59
CHAPITRE III – DESCRIPTION ET HISTORIQUE DU SITE.....	66
3.2 Notre-Dame-de-Grâce et les environs de Benny Farm : Un coup d'œil sociodémographique	68
3.3 L'origine du complexe Benny Farm.....	70
3.4 Le projet de redéveloppement de la SCHL.....	72
3.5 L'alternative communautaire : le projet du Fond Foncier Communautaire Benny Farm (FFCBF).....	77

3.6 Vers un compromis acceptable : le projet de la Société Immobilière du Canada (SIC)	81
3.7 Les principaux acteurs et les principaux enjeux	83
CHAPITRE IV – RÉSULTATS D’ANALYSE	86
4.1 Résultats d’analyse.....	87
4.1.1 L’ère de la SCHL	88
4.1.2 Une structure dirigiste interventionniste	90
4.1.3 Le modèle d’Arnstein.....	96
4.2 L’ère du Fond Foncier Communautaire Benny Farm	99
4.2.1 Une dynamique d’empowerment social	102
4.2.2 L’importance des audiences publiques ?	106
4.2.3 L’ère du Fond Foncier Communautaire Benny Farm et le modèle d’Arnstein	108
4.3 L’ère de la Société immobilière du Canada.....	110
4.3.1 Une dynamique de gouvernance locale partagée	112
4.3.2 Benny Farm : un cas de gouvernance partagée ?	118
4.3.3 Le modèle d’Arnstein.....	121
CONCLUSION.....	125
RÉFÉRENCES	139
ANNEXE A - LISTES DES PRINCIPAUX ACRONYMES	I
ANNEXE B - LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES.....	III

ANNEXE C - QUESTIONS D'ENTREVUE.....V

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 4.1 Membre du Groupe de travail Benny Farm.....	p. 114
Tableau 5.1 Évolution des dynamiques de participation rencontrées lors de l'élaboration du projet de réaménagement Benny Farm.....	p. 128
Tableau 5.2 Leviers essentiels pour un exercice de gouvernance réussi.....	p.133

LISTE DES FIGURES

Figure 2.1 Dynamique de gouvernance.....	p. 29
Figure 2.2 Spectre idéologique de la gouvernance.....	p. 31
Figure 2.3 Modèle de Sherry Arnstein : Échelle de participation des citoyens en fonction du degré d'influence sur la décision.....	p. 50
Figure 2.4 Dynamique de médiation : l'atteinte d'un compromis acceptable.....	p. 56
Figure 3.1 Échelle de temps du projet Benny Farm.....	p.67
Figure 3.2 Complexe Benny Farm (disposition originale avec les phases 1 et 2 du réaménagement sur la portion sud-est du site).....	p. 70
Figure 3.3 Projet de la SCHL tel que prévu en 1992.....	p. 74
Figure 3.4 et 3.5 Phases 1 et 2 du projet Benny Farm.....	p. 76
Figure 3.6 Principaux enjeux du projet Benny Farm.....	p. 85
Figure 4.1 La dynamique participative de la SCHL.....	p. 90
Figure 4.2 La dynamique participative de la SCHL dans le modèle d'Arstein.....	p. 98
Figure 4.3 La dynamique participative du Fond Foncier Communautaire Benny Farm.....	p. 101
Figure 4.4 La dynamique participative du Fond Foncier Communautaire Benny Farm dans le modèle d'Arstein	p. 110
Figure 4.5 La dynamique participative de la SIC.....	p. 112
Figure 4.6 La dynamique participative de la SIC dans le modèle d'Arstein	p. 123

RÉSUMÉ

Depuis le début des années 1990, le milieu local et communautaire est de plus en plus invité (voire même forcé) à jouer un rôle accru en matière de gestion municipale. Notre étude cherche à déterminer si l'évolution des pratiques de participation publique du projet de redéveloppement Benny Farm reflète de nouvelles formes de gestion urbaine en aménagement, orientées vers des processus de concertation et des mécanismes administratifs qui s'apparentent à un modèle de gouvernance locale participative. Cette étude cherche à comprendre la dynamique d'ensemble plutôt qu'à mesurer les motivations des différents intervenants impliqués dans le processus de consultation publique de Benny Farm. Elle cherche à déterminer en quoi une approche comme la gouvernance locale participative offre des avantages face aux formes de participation plus traditionnelles comme la consultation publique en ce qui concerne l'élaboration de projets urbains à caractère sensible comme Benny Farm. Benny Farm constitue à cet égard un projet d'aménagement urbain particulier, où différentes formules participatives se sont succédées, dans le cadre d'un même projet, sous l'autorité de trois administrations municipales différentes : le RCM, Vision Montréal et l'UCIM. L'évolution de ces différentes formules sur une période de 15 ans, soit de 1991 à 2005, en fait un cas unique qui permet une réflexion sur les rapports qu'entretiennent gouvernance locale et participation. La méthodologie choisie est de type qualitatif. Deux principaux outils de collecte ont été utilisés afin d'obtenir des éléments de réponse à nos interrogations : l'entrevue semi-dirigée et l'analyse documentaire (mémoires, rapports, revue de presse). Finalement, notre analyse laisse supposée que la gouvernance peut se révéler comme un nouvel outil de planification local, conjuguant résolution de conflit et concertation.

INTRODUCTION

Les références fréquentes à la notion de gouvernance dans la problématisation de la consultation publique et de la participation en aménagement sont révélatrices de changements dans le fonctionnement des anciennes formes de négociation et de prise de décision « la plupart du temps centralisées et médiatisées par le haut » (Hamel, 1997, p. 406). Le rôle accru qu'est amené à jouer ces dernières années la société civile et, particulièrement, l'échelon local en matière d'aménagement corrobore ce constat » (Germain, 2001 ; Morin, 2000). Comment s'effectue le partage des responsabilités urbaines est une question qui se pose aujourd'hui avec acuité. Sujet d'actualité, ce thème a récemment été soulevé dans le cadre d'une conférence sur le défi des villes au Canada organisée par l'Université McGill (du 11 au 13 février, 2004). Parmi les conférenciers invités, Warren Allmand de l'Institut d'études canadiennes de McGill accordait un rôle de premier plan à la société civile dans l'exercice de la démocratie locale en mentionnant que les citoyens sont en définitive « the ultimate decision makers », les preneurs de décision ultimes. Toutefois, les structures en place dans nos municipalités sont loin de répondre à ce principe de démocratie participative typique de la *polis* ancienne. Selon Allmand, le carcan qu'imposent nos lois constitutionnelles aux mécanismes décisionnels ne permet pas un exercice de négociation s'opérant de la base vers le haut (Allmand, 2004). Le pouvoir des citoyens repose souvent entre les mains des organismes communautaires et des organismes sans but lucratif (OSBL) qui agissent plus souvent qu'autrement comme les chiens de garde de la démocratie locale. Il nous apparaît donc pertinent d'étudier les nouvelles avenues qui s'offrent aux citoyens et aux institutions pour assurer une meilleure gestion municipale. Pierre Hamel croit que : « dans ce contexte, les politiques de la ville ne peuvent plus faire l'économie d'un débat sur la démocratie locale » (Hamel, 1997, p. 406). À cet égard, Laurence de Carlo affirme qu' « aujourd'hui, l'objectif de démocratiser la vie publique par la participation des citoyens à ses décisions [...] est conçu comme pouvant se réaliser dans le cadre de la démocratie représentative » (1997, p. 33). Bien que l'étude des différentes formes horizontales de partenariats ait bénéficié d'un intérêt accru ces dernières années, la notion de gouvernance qu'elle évoque est assez récente (Hamel, 1997; de Carlo, 1997;

Hamel, Maheu, Vaillancourt, 2000; Lequin, 2000; Divay et Polèse, 2001; Casteigts, 2003, Bordeleau, 2003, Andrew et Poirier, 2003). Cependant, les gouvernements hésitent encore à faire usage de ces nouvelles pratiques de gestion en aménagement (tout comme dans de nombreux autres domaines) pour des raisons allant de la crainte de perdre le pouvoir au doute face aux compétences techniques et professionnelles des citoyens organisés. Conséquemment, la manière dont se manifestent ces nouvelles formes de gestion urbaine et l'impact qu'elles ont sur les processus de consultation publique demeurent des aspects encore peu étudiés. C'est justement ce que nous désirons explorer dans cette étude afin de comparer ces nouvelles pratiques aux formes plus traditionnelles de gestion en aménagement urbain et de les contraster.

Cette analyse devrait nous aider à déterminer si l'évolution des pratiques utilisées dans le cas du projet de réaménagement Benny Farm a mené à une formule de gestion plus démocratique, traduisant plus efficacement les besoins de la communauté. Elle devrait nous permettre de voir si cette expérience témoigne d'un changement dans la gestion de projets urbains à caractère public et dans l'utilisation des mécanismes participatifs tels qu'on les connaît. L'analyse de ces changements nous permettra de vérifier si, comme nous le prétendons, la concertation, davantage que la consultation, est amenée à jouer un rôle prépondérant dans les paradigmes et les schèmes décisionnels à l'échelle municipale, locale, voire micro-locale, pour une prise de décision plus éclairée et une meilleure redistribution du pouvoir. L'observation de ces transformations nous pousse à émettre l'hypothèse que ces nouvelles formes de gouvernance permettent de dépasser le simple stade de la consultation, traditionnellement employée dans les mécanismes de participation publique en aménagement urbain, et mènent à une réelle concertation orientée vers l'action et la résolution préalable des conflits. Cet échange et le partenariat qu'il suppose favorisent aussi, à notre avis, une meilleure démocratie participative, tout en s'inscrivant dans une pratique de développement durable.

Dans le but d'étudier l'évolution du processus de participation publique à un projet d'aménagement urbain, nous nous proposons d'analyser un cas précis de redéveloppement : le projet Benny Farm, dans le quartier Notre-Dame-de-Grâce (NDG), à Montréal. L'objectif visé dans cette étude est triple : dans un premier temps, nous chercherons à tracer le profil des parties prenantes des milieux tant publics que privés ou communautaires associés à l'exercice d'aménagement du projet Benny Farm; en second lieu, nous étudierons les différentes dynamiques de participation publique recensées lors de chaque phase du projet; et finalement nous tenterons de déterminer si ces dynamiques traduisent une évolution dans l'attitude du gouvernement en ce qui a trait à la gestion de ce projet urbain. Cette analyse nous aidera à répondre à la question suivante : la gouvernance locale participative comporte-t-elle des avantages comparativement aux autres formes de participation publique plus traditionnelles, comme la consultation publique, pour l'élaboration d'un projet urbain à caractère sensible? Notre étude cherche donc à déterminer si les processus de participation publique employés dans le cas Benny Farm sont révélateurs de changements dans les pratiques traditionnelles de démocratie participative en aménagement et à évaluer leur efficacité ainsi que leur utilité pour la prise de décision et la gestion d'un projet d'aménagement.

La méthodologie employée pour analyser le processus de consultation publique du projet de redéveloppement Benny Farm s'appuiera sur une revue des écrits nous permettant, dans un premier temps, de rappeler l'évolution des pratiques de consultation au Québec et à Montréal. Cela contribuera à mieux situer le projet Benny Farm dans son contexte politique et social. Cette section puisera ses informations notamment d'une revue de presse regroupant l'ensemble des articles portant sur Benny Farm parus dans les quotidiens de langue française et anglaise entre 1991 et 2005. Ces ressources nous fourniront ainsi des détails précieux sur les différentes étapes du processus de consultation et l'ensemble des acteurs impliqués dans le projet (formation des associations de citoyens, implication des groupes communautaires, répertoire des différents partis inclus ou exclus du processus,

etc.). D'autres sources d'information primaire figureront aussi parmi la liste des références de ce premier chapitre.

En second lieu, nous préciserons notre cadre théorique en exposant les différents courants de pensée associés aux concepts de la gouvernance et de la participation. L'objectif de cette présentation est de définir clairement ces concepts aux contours encore flous et de nous situer à l'intérieur de cet éventail d'idéologies afin de poursuivre notre réflexion sur la pratique. L'examen des concepts visés et la mise en relief des avantages et des désavantages associés aux diverses perspectives sur le sujet nous fourniront les outils nécessaires pour mieux comprendre le type de dynamiques rencontrées dans le projet Benny Farm et en quoi elles diffèrent ou non des façons de faire traditionnelles. L'information communiquée dans cette section proviendra essentiellement de sources primaires et secondaires (articles, résumés de conférences, publications gouvernementales, livres, etc.). Le modèle comparatif élaboré par Sherry Arnstein : *A Ladder of Citizen Participation*, sera finalement exposé afin de présenter en détail cette typologie que nous emploierons comme outil d'analyse dans la dernière section de ce mémoire. Il s'agit d'une méthode d'analyse permettant d'enregistrer le degré de participation citoyenne en aménagement, selon une forme hiérarchisée s'inspirant du principe d'une échelle de huit degrés.

La troisième partie de la recherche fournira une description détaillée du site et de ses environs. De plus, elle exposera les étapes importantes du processus de participation et les résultats qui en ont découlé. Elle fournira un répertoire des différentes parties intéressées (citoyens, groupes communautaires, etc.) dans le projet Benny Farm et permettra de déterminer les enjeux quant à l'avenir du site. Une analyse détaillée du contenu de 13 entrevues semi-dirigées réalisées dans le cadre de cette étude nous aidera à tracer l'historique du processus de réaménagement et de camper notre analyse dans la section finale. La revue de presse complétera les informations fournies par nos intervenants et nous

permettra aussi de mieux suivre l'évolution des points de vue en débat. À la lumière d'études socio-démographiques, nous y analyserons aussi le caractère particulier du secteur avoisinant Benny Farm en le comparant au reste du quartier NDG.

Enfin, nous confronterons nos hypothèses sur la gouvernance et la participation à toutes ces données, en nous appuyant sur le modèle théorique de Sherry Arnstein. L'analyse préalable des résultats d'enquête constituera une source d'information importante pour notre réflexion. La recherche par entretiens s'est effectuée auprès de différents groupes d'informateurs clés et de participants reflétant trois grandes phases du processus de réaménagement Benny Farm. Les interviewés représentent différentes catégories d'acteurs et d'intervenants, favorables ou non au projet : décideurs, représentants de la Ville de Montréal, groupes communautaires, associations de résidents, intervenants neutres, etc. Nous avons privilégié des personnes ayant œuvré ou réfléchi à l'élaboration d'un plan d'ensemble pour Benny Farm ou ayant participé activement aux séances de consultation formelles ou informelles. Une grille d'entrevue (voir annexe C) a été spécialement développée pour obtenir de l'information touchant six grands thèmes généraux : 1) l'historique et l'origine du groupe ou de l'intervenant, 2) le réseau local et le rapport avec la population, 3) la dynamique d'interaction entre la communauté locale et les paliers gouvernementaux et administratifs supérieurs, 4) les enjeux de territorialité et d'action, et la perception du projet, 5) l'exercice participatif. Des fiches spécifiques ont été élaborées pour chacun des interviewés, selon son profil : citoyen, professionnel ou représentant d'un groupe communautaire. La transcription des entrevues sous forme de verbatim nous a permis de mieux analyser les commentaires recueillis et d'apporter des précisions sur les mécanismes participatifs utilisés autant que sur l'évolution du débat.

CHAPITRE I - LE CONTEXTE

CHAPITRE I

LE CONTEXTE

1.1 L'évolution de la participation dans le domaine de l'aménagement urbain à Montréal

Le processus et les mécanismes de participation publique en aménagement urbain ont évolué sous plusieurs formes au Québec depuis les 25 dernières années. En s'inspirant de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, c'est l'application en 1980 de la *Loi 125 sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) qui ouvre la porte à la consultation publique en matière d'urbanisme (Paré, 2005). Issue des revendications associées aux préoccupations en matière d'environnement, de territoire ou de patrimoine rendues manifestes au courant des années 1960, cette loi permettra l'éclosion de nouvelles institutions et de nouveaux outils de débat public, déplaçant ainsi vers le local des demandes sociales auparavant limitées à l'échelon national (Hamel, 1999 ; Paré, 2005). Les villes de Montréal et de Québec ne souscriront toutefois pas à certaines des prescriptions importantes de la LAU, notamment en matière de référendum populaire. L'application de cette loi ne s'étendra à l'ensemble du territoire de la Communauté urbaine de Montréal qu'en 2000, dans la foulée des réorganisations municipales (Paré, 2005). La LAU influencera néanmoins la structure de la politique-cadre en matière de consultation publique de la Ville de Montréal, développée en 1988, et constituera « la référence incontournable pour toute discussion sur l'aménagement du territoire » à Montréal (Ville de Montréal, dans Hamel, 1999, p. 442).

1.2 L'ascension au pouvoir du RCM : L'apogée de la consultation à Montréal

Avec le changement d'administration municipale de 1986, les années 1980 marquent une étape importante pour la démocratie locale et la participation publique à Montréal. L'arrivée au pouvoir du Rassemblement des citoyens de la ville de Montréal (RCM) permettra finalement l'émergence d'une culture politique participative à Montréal, littéralement absente de l'administration municipale sous le règne du maire Jean Drapeau (Vézina, 1996 ; Hamel, 1999; Germain, 2001 ; Breux, Bherer, Collin , 2004 ; Paré, 2005). Marquant l'apogée de l'ère de la consultation à Montréal, cette nouvelle culture politique participative ciblera l'amélioration des rapports entre les systèmes traditionnels d'autorité horizontale et verticale et les réseaux participatifs dans le but de créer des espaces de revendications et de favoriser de meilleurs climats de négociation (Hamel, 1999).

La lutte au « déficit de légitimité des gouvernements locaux, » pour reprendre les termes de Pierre Hamel, a amené les initiatives communautaires et les instances publiques à s'harmoniser (Hamel, 1997). Pour mieux répondre aux enjeux locaux d'aménagement, les groupes de pression cherchaient à diversifier leurs approches en harmonisant et en coordonnant leurs efforts, notamment par un meilleur partage de l'information. Ils s'ancreront de plus en plus dans ce que certains qualifieront de « culture de la concertation » (Hamel, 1997). Une redéfinition des politiques de consultation publique à l'échelon municipal, incarnée par de nouvelles formes de partenariats public-politique, s'opérera ainsi, malgré une certaine perte d'autonomie au sein des organismes publics impliqués (Hamel, 1999). La tenue de consultations entourant la production du plan d'urbanisme de Montréal allait marquer une étape importante dans l'atteinte de cet objectif, même si, tout compte fait, ce plan directeur ne répondait que partiellement aux attentes (Germain et al., 2001).

Parallèlement, on valorisait aussi la concertation entre acteurs publics et privés sans réussir à évacuer les tensions entre les différents groupes, organisations ou secteurs d'intervention (Germain et al., 2001). Bien que les projets d'aménagement du Mont-Royal, du Vieux-Port, du Canal Lachine, et de la carrière Miron aient combiné à la fois des mécanismes de consultation, de médiation, et recherché le consensus, les rapports entre les professionnels, les groupes d'intérêts et les citoyens résidants étaient souvent conflictuels. Les avis demeureront mitigés quant aux résultats obtenus par ces projets.

Minimalement entamée par le Parti Civique de Montréal (PCM) à la fin des années 1970 à travers les réorganisations de la gestion publique de la ville et la mise sur pied d'instances d'intervention telle la Commission d'initiatives et de développement économique (CIDEM), c'est le RCM qui assura cependant l'institutionnalisation de la consultation à Montréal. Entre 1988 et 1994, le RCM créera ainsi le Bureau de consultation de Montréal (BCM), et les comités-conseils d'arrondissement (CCA); il élaborera le premier plan d'urbanisme de Montréal (ville et arrondissements), (appuyé par des audiences publiques); il créera les commissions permanentes du conseil, et des comités consultatifs ad hoc, tout en mettant sur pied les bureaux Accès Montréal (Léveillé, 1988; Vézina, 1996; Hamel, 1999). Ces initiatives cherchaient à répondre à un objectif de démocratisation de la gestion de la ville, fondé sur une volonté de raviver le sentiment d'appartenance des résidants vis-à-vis de leur quartier et de leur ville, par la mise en place de mécanismes de consultation accessibles à tous (Breux, Bherer, Collin; 2004).

1.2.1 Les comités conseil d'arrondissement (CCA) et le Bureau de Consultation de Montréal

Les CCA constituaient sans doute le point le plus important de la plate-forme originelle du RCM (Vézina, 1996). Avec comme objectif d'instaurer une démocratie participative originale à Montréal, ces instances de pouvoir décentralisé devaient servir d'outil

institutionnel capable d'influencer les principes de la politique-cadre du parti. S'éloignant toutefois de l'idée de départ visant à offrir un plus grand pouvoir décisionnel aux citoyens, les CCA étaient composés d'élus et demeuraient strictement consultatifs. Ceci s'écartait de la promesse initiale d'instituer des conseils de quartier composés de citoyens élus au suffrage universel et qui disposeraient d'un droit de veto sur les décisions de l'administration centrale. Le mandat qui leur fut conféré fut d'établir un dialogue entre les citoyens et le comité exécutif sur des sujets de nature locale : zonage de quartier, plans d'occupation ou de construction, etc. Suite à leur création, on déplora le peu de pouvoir décisionnel échu aux CCA, les conclusions émises par ses membres faisant uniquement l'objet de recommandations auprès du Comité exécutif.

En adaptant à la réalité municipale le processus tenu à l'échelle du Québec par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), le Bureau de Consultation de Montréal (BCM) cherchait à innover en matière de consultation publique (Breux, Bherer, Collin ; 2004). Le BCM, mandaté par le Comité exécutif, organisait des audiences publiques à propos des projets d'envergure tels que la mise en valeur du Mont-Royal et la vocation nouvelle de la carrière Miron (Paré, 2005). Des commissaires neutres et indépendants des services de la ville (ils n'étaient ni des élus, ni des fonctionnaires) assuraient la légitimité des audiences publiques, et tous leurs rapports étaient déposés officiellement au Conseil municipal. Le Bureau était dirigé par un président nommé par le Conseil municipal. Le président avait pour tâche de choisir les commissaires appelés à prendre part aux audiences. Deux étapes importantes marquaient les audiences. Dans un premier temps, une période d'information permettait d'initier les citoyens à la problématique en question. Le président informait les participants des modalités du processus et invitait le responsable ou le promoteur à présenter son projet. Un délai variant de 15 à 30 jours, selon l'importance du projet, séparait cette première séance de l'audition des mémoires où les participants émettaient leur point de vue sur les thèmes jugés pertinents. Les audiences étaient ouvertes à tous et la participation tout comme la soumission des mémoires ne nécessitait qu'une

simple inscription. Une fois les consultations terminées, un rapport était déposé et rendu public. Rien n'obligeait toutefois le Comité exécutif et le Conseil municipal à respecter les recommandations du BCM. Qui plus est, le choix des projets ciblés pour consultation semblait manquer de cohérence, voire relever de l'arbitraire (La Presse, 23 décembre, 1994).

1.3 Vision Montréal : la fin de l'expérience du RCM

L'abrogation au milieu des années 1990 de ces mesures consultatives par l'administration du maire Pierre Bourque allait mettre un terme à l'expérience du RCM et révéler les limites des mécanismes mis en place pour mener l'exercice démocratique à Montréal. Prônant l'idée d'une ville jouant un rôle de « facilitateur » et de « catalyseur » pour le développement, Bourque et son équipe estimaient important d'entreprendre des changements majeurs dans le fonctionnement de l'administration municipale (Hamel, 1999). Le titre de sa plate-forme électorale était particulièrement évocateur à cet égard : « Avec Pierre Bourque et son équipe ça va changer ! » (Vision Montréal, 1994). Les Montréalais l'avaient donc élu « pour que les décisions se prennent » (La Presse, 7 décembre 1994). À ses yeux, l'abolition des anciens mécanismes consultatifs paraissait tout à fait justifiée et il affirmait même « qu'il ne faut pas que la consultation soit un leurre qui empêche de prendre des décisions » (La Presse, 7 décembre 1994). Ainsi, Pierre Goyer, responsable de la consultation au Comité exécutif de la Ville, n'entendait pas battre en retraite quant à la décision de l'administration d'abolir le BCM et cela, même si les citoyens y voyaient une atteinte aux institutions démocratiques (La Presse, 9 décembre 1994). Les conseils de quartier furent toutefois épargnés à la suite d'un décret du Gouvernement du Québec qui exigeait leur maintien. Néanmoins réduit, leur rôle demeura minime par la suite (The Gazette, 26 janvier 1995).

D'autres processus consultatifs du RCM étaient également remis en cause. Qualifiés de « notoirement inefficaces » par certains, les audiences des Commissions du conseil peinaient à attirer les citoyens. Sauf en ce qui concerne les grands projets, les seuls à y participer étaient souvent des fonctionnaires (La Presse, 23 décembre 1994). En 1994, une étude de la firme de sondage Léger et Léger sur la perception des résidants face à la consultation publique à Montréal dévoilait que près de 75 % des répondants ignoraient quel était le mandat du BCM (Hamel, 1999). Par ailleurs, malgré la tenue de consultations publiques notamment pour le projet Benny Farm, la démocratie était loin d'être servie et les décisions donnaient l'impression qu'elles étaient déjà prises à l'avance (La Presse, 23 décembre 1994). L'approbation des projets, sans aucune modification importante, en était souvent la preuve et occasionnait la frustration de bien des participants. De plus, les consultations du BCM étaient souvent le théâtre d'affrontements peu propices à la recherche de solutions (La Presse, 23 décembre, 1994). Le fait que le BCM recevait ses mandats du Comité exécutif laisse aussi entendre que la sélection de ceux-ci était politique. Ainsi, à l'époque, ni le projet du Forum ni celui des HEC n'avaient fait l'objet d'audiences publiques par le BCM (La Presse, 12 décembre, 1994). En outre, la consultation avait le plus souvent lieu très tard dans le processus, au moment où le projet était prêt à aller en chantier et où toute modification devenait coûteuse et difficile, à moins qu'elle ne soit que cosmétique. On reprochera finalement au RCM la trop grande mainmise dont jouissait le Comité exécutif sur l'ensemble des mécanismes de consultation et le fait que la prise de décisions ait été fortement centralisée (Vézina, 1996).

Lors des audiences de 1995 sur la redéfinition de la politique de consultation publique à Montréal, la plupart des organismes communautaires participants affirmaient pour leur part leur volonté de maintenir les mécanismes de consultation en place, estimant que la nouvelle orientation en matière de consultation publique constituait un recul face à ce qui avait été gagné avec le RCM (Hamel, 1999). À l'époque, comme l'affirme Pierre Hamel (1999) : « Les représentants du milieu communautaire craignent que l'abandon des mécanismes

formels de consultation publique affecte la culture de la concertation qui remonte à quelques années et surtout, ne marque un retour aux anciennes méthodes de prise de décision » (p.453). La dissolution de ces mécanismes de consultation changeait nécessairement les rapports de forces entre gouvernants et gouvernés à Montréal en privant la société civile d'un outil important d'interaction avec le pouvoir. La requête de 1995 évoque toutefois le danger associé à la mainmise des groupes ou des militants organisés sur les processus de consultation publique, parfois au détriment de l'intérêt général, laissant souvent peu de place à l'expression des simples citoyens (Vézina, 1996).

À la suite de la dissolution du BCM et du retrait de l'État-Providence de certains secteurs sociaux importants comme le logement, les groupes de pression, loin de disparaître, ont continué à revendiquer leurs droits en matière d'environnement et de qualité de vie en créant des associations à l'échelle des quartiers, voire même à l'échelle de micro-territoires, dans le but d'infléchir les projets d'aménagement (Germain et al. 2001). Comme l'explique Germain et al. (2001) : « Alors que l'ère de la consultation mettait en scène des groupes qui se positionnaient pour ou contre les projets avancés par l'État ou l'une de ses composantes, la situation s'est complexifiée avec la modification du rôle joué par le local en matière d'aménagement » (p.2). En ce sens, même si elle limite les instances publiques, la participation des forces communautaires s'avère être un facteur clé qui permet de bonifier la mise en œuvre des politiques publiques et la gestion des services urbains (Hamel, 1999 ; Germain et al., 2001). Germain et al. poursuivent leur réflexion en mentionnant que : « Le cas des consultations publiques issues de la société civile apparaît différent, car elles se posent en opposition à l'État [et à ce titre] ... La démocratie semble s'être construite contre la municipalité et non pas en partenariat avec elle » (p.2). Un article publié dans le journal *The Gazette* annonçait justement cette situation en évoquant la montée du mouvement de contestation face aux politiques de développement de la Ville : « A groundswell of local opposition to the scale of the projects or a perceived lack of public

consultation could lead 1996 to a head-on collision between area residents and municipal officials » (The Gazette, 11 janvier 1996).

Au terme de son premier mandat, on accuse donc le maire Bourque d'avoir tué la relation entre l'Hôtel de ville et les citoyens (Hour, 16 juillet 1998 ; Paré, 2005). Dans un article paru dans le quotidien La Presse, Gérard Beaudet et Paul Lewis sonnaient l'alarme quant aux façons de faire de l'administration Bourque et leur incidence sur la qualité des projets d'aménagement proposés à Montréal :

L'actuelle administration municipale a par ailleurs transformé le service d'urbanisme en antichambre de la promotion immobilière. L'expertise développée, du moins en ce qui concerne les avis retenus par l'administration, vise essentiellement à justifier et à faciliter les projets préalablement endossés par l'exécutif. Les organismes responsables des différents projets énumérés plus haut [couvent Saint-Isidore, l'hôtel Queens, gare Jean-Talon, l'ensemble résidentiel Benny Farm] pourraient évidemment faire preuve de responsabilité civique en ne se pliant pas à ce qui tient lieu de politique d'urbanisme à la Ville : c'est-à-dire une improvisation à teneur économiste. Tous ces intervenants se contentent en effet de répondre aux seules demandes – minimales – de l'administration. L'exception en la matière ne peut certes devenir un *modus operandi* acceptable (La Presse, 12 février 1998, p. 1).

Peter Jacobs résumait la situation en affirmant que la Ville était littéralement à vendre sans qu'aucun débat public n'ait été entrepris par l'administration municipale (Le Devoir, 23 décembre 1997). À la même époque, l'organisation Sauvons Montréal décernait le prix Citron en politiques urbaines à la Ville de Montréal pour les gestes commis dans les dossiers Loblaw's à la gare Jean-Talon et Benny Farm à Notre-Dame-de-Grâce (Le Devoir, 20 décembre 1997). Dans le premier cas, pour avoir cédé le site de la gare Jean-Talon à un

gérant de l'alimentation, allant à l'encontre des énoncés du plan d'urbanisme quant à la vocation du lieu, et dans l'autre pour avoir endossé le projet de démolition de l'ensemble résidentiel Benny Farm, une position qui, selon certains, relevait de l'absurde et visait principalement à faciliter la vente du terrain par la Société immobilière du Canada (La Presse, 12 février 1998). À ce titre, Bourque était alors considéré comme « the Teflon mayor », celui auquel rien ne collait. Cette accusation concernait son habilité à étouffer et à tranquillement éliminer de la mémoire collective les scandales les plus envenimés (Hour, 16 juillet 1998). Bref, bien que Vision Montréal ait cherché à instaurer des mécanismes de consultation plus souples et plus efficaces avec la création de la Commission de développement urbain de Montréal (CDUM) et des conseils de quartier, son premier passage à l'hôtel de ville se définit pour plusieurs par le règne de la division et de la privatisation. Ceci démontre bien comment la participation dépend finalement du bon vouloir des gouvernements, qui y voient souvent une remise en cause de leur légitimité électorale (Blanc, 1996 ; Vézina, 1996) et explique pourquoi, comme le cite Maurice Blanc : « L'absence de participation large semble se produire avec la même régularité dans les municipalités alliées au gouvernement du moment, que dans celle qui s'identifient à l'opposition » (Dion dans Blanc, 1996, p. 99).

Au milieu des années 1990, privés d'un forum où ils pouvaient s'exprimer, les citoyens étaient obligés d'organiser et de subventionner eux-mêmes des audiences publiques notamment dans le cas des projets de la gare Jean-Talon et du Monastère du Précieux Sang. Appuyant les initiatives déployées par la société civile en matière de consultation publique, deux conseillers du Parti des Montréalais, Jeremy Searle et Michael Applebaum, décidèrent même d'assurer de leur côté la continuité de la consultation dans le quartier NDG en convoquant les citoyens une fois par mois et en assumant les coûts de cette assemblée à même leur allocation de dépense non imposable (La Presse, 9 décembre 1994). Quelques années plus tard, ce sont ces deux mêmes conseillers qui allaient présider les audiences publiques sur le projet du Fond Foncier Communautaire Benny Farm. Cette dernière

expérience s'avérera un désastre par son manque d'expertise et de rigueur. Cette situation explique en partie pourquoi il ne revient pas aux groupes de pression, au demeurant passablement démunis, d'être les garants d'une démocratie participative, ni même à des conseillers municipaux inexpérimentés et difficilement impartiaux.

1.4 L'Union des citoyens et des citoyennes de Montréal : le retour du balancier

L'insatisfaction populaire en matière de consultation publique conduit alors l'administration à revoir ses pratiques en matière de participation populaire (Paré, 2005). En juin 2000, on élabore donc une Politique de consultation publique en matière d'urbanisme, découlant d'une Commission consultative présidée par Gérald Tremblay, avant qu'il ne devienne maire de Montréal. Les commissaires de la Commission consultative y exprimaient leurs préoccupations quant au besoin de « renforcer la société civile en rétablissant la confiance des citoyen(ne)s en leur communauté, en leurs institutions, et en leur ville » (*Rapport de la Commission consultative, nov. 2000, p.10*, dans Bellavance, 2003, p. 5). Ils recommandaient l'élaboration d'une politique générale en matière de consultation publique, la création d'un office de consultation publique et finalement l'intégration *mutatis mutandis* de ces mesures à la charte de la Ville. La loi 170 sur la réorganisation municipale concrétisera ces propositions avec la création de la nouvelle Ville de Montréal.

La création de l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM), dans la foulée des fusions municipales, témoigne d'un renouveau politique visant à combler le vide laissé par l'administration Bourque dont le passage à la mairie avait sonné le glas du Bureau de consultation de Montréal. À la suite de cette période creuse, la participation publique semble reprendre tranquillement sa place dans l'arène municipale montréalaise (Le Devoir, 16 octobre 2002). «Les attentes sont énormes», reconnaît Jean-François Viau président de

l'OCPM dans une entrevue accordée au journal *Le Devoir* (*Le Devoir*, 16 octobre 2002). Semblable au BCM dans sa composition et son fonctionnement, l'OCPM est composé de commissaires indépendants. Toutefois, contrairement à son prédécesseur son mandat est maintenant défini par la Charte de la Ville de Montréal.

1.4.1 L'Office de consultation publique de Montréal

L'OCPM répond à trois principales fonctions inspirées des recommandations de la commission Tremblay (Paré, 2005). Elle doit ainsi dans un premier temps « assurer la mise en place de mécanismes de consultation crédibles, transparents et efficaces (Charte de la ville de Montréal, art. 83, dans Paré, 2005, p.4). » De plus, l'Office est invité à tenir des consultations relatives au plan d'urbanisme de la ville et, finalement, à tenir des audiences publiques sur tout projet désigné par le conseil de la ville ou le comité exécutif. Ces projets sont généralement de deux ordres et directement ou indirectement reliés à l'aménagement et au développement du territoire. Les projets d'envergure assujettis à l'article 89, tels un aéroport ou un établissement localisé dans le centre des affaires (CBD), ou mesurant plus de 25 000 mètres carré (dont l'ensemble Benny Farm fait partie), un bien culturel ou un monument historique, s'insèrent dans la première catégorie de dossiers soumis à l'OCPM (Paré, 2005). Les autres traitent de projets relatifs au Plan d'urbanisme et constituent la majorité (80 %) des dossiers de l'Office : consultation sur le nouveau Plan d'urbanisme et dérogations de toute sorte.

Les modifications apportées à la Charte de la ville de Montréal par le projet de loi 33, en décembre 2003, limiteront toutefois le nombre de projets soumis à l'OCPM en transférant les audiences publiques sur les modifications du plan d'urbanisme aux conseils d'arrondissement (SODECM, 2004). Bien que cette décision cherche à renforcer la démocratie participative par le biais d'une plus grande décentralisation, elle ouvre la porte à

l'application inégale des pratiques de participation d'une instance à l'autre et surtout d'un arrondissement à un autre (Paré, 2005). Ainsi, la Ville de Montréal compte une quinzaine de commissions sectorielles et de comités composés d'élus, de fonctionnaires et de citoyens dont le mandat inclut un rôle consultatif, en plus des 27 conseils d'arrondissement et de plusieurs comités ad hoc. Considérant que l'expérience des conseils d'arrondissement n'a pas vraiment réussi à mousser l'intérêt de la population pour ce type de rencontre et que plusieurs comités ou commissions semblent ne pas avoir été conçus pour la consultation (Bellavance, 2003), quel est donc l'avenir de la consultation publique à Montréal ?

1.5 L'avenir de la consultation à Montréal

Jean Paré dans une communication au 73^e Congrès de l'ACFAS (2005) semblait optimiste quant à l'avenir de la consultation publique à Montréal, bien qu'au demeurant il la qualifie d'« embryonnaire. » Pour lui, le défi est de trois ordres : il s'agit d'influencer les décisions, d'influencer l'appareil administratif et de favoriser la responsabilisation des citoyens. Pour ce faire, il recommande de permettre à l'Office d'opérer comme l'agent privilégié des consultations publiques de l'agglomération, voire même de la Communauté métropolitaine, et de promouvoir une meilleure synergie entre l'ensemble des ressources à caractère consultatif de la ville. Monsieur Paré suggère aussi d'améliorer les rapports entre les élus, les citoyens et les services municipaux, en particulier le service d'urbanisme. Finalement, pense-t-il, il faudrait pouvoir arrimer la politique de consultation et de participation publique à un plan stratégique de démocratie participative. Corroborant les propos de Monsieur Paré sur la pérennité de la démocratie participative, Yves Bellavance (2003) souligne justement qu'il importe de concevoir un système indépendant qui survive aux différentes administrations. Un plan stratégique permettrait d'orienter la démocratie participative vers de nouvelles avenues comme le développement d'une culture civique en matière de participation au sein de l'arène municipale, la consolidation des instances de

participation publique déjà en place (centralisées ou non) ou l'inscription de la participation à toutes les étapes de la planification (Paré, 2005). Mais, à notre avis, il permettrait surtout d'explorer et d'expérimenter des formes alternatives de consultation et d'interaction telles la médiation, la résolution de conflit et la concertation.

C'est justement sur ce dernier point que cherchera à se concentrer notre étude, car le cas du RCM n'est pas sans rappeler les risques liés à l'institutionnalisation des processus participatifs de consultation et les risques associés à un rituel de langue de bois au détriment des citoyens. L'émergence de nouvelles formules participatives plus à même de contrer ces lacunes semble aujourd'hui nécessaire. Benny Farm constitue à cet égard un projet d'aménagement urbain particulier, où différentes formules participatives se sont succédées, dans le cadre d'un même projet, sous l'autorité de trois administrations municipales différentes : le RCM, Vision Montréal et l'UCIM. Comme nous le verrons, l'évolution de ces différentes formules tout au long du processus en fait un cas unique qui permet une réflexion sur les rapports qu'entretiennent gouvernance locale et participation.

CHAPITRE II - CADRE THÉORIQUE

CHAPITRE II

CADRE THÉORIQUE

2.1 La gouvernance

La gouvernance fait depuis peu l'objet d'une attention sans cesse croissante dans le champ des études urbaines. Cet intérêt est révélateur de plusieurs transformations sociales. La crise de l'État-providence, la mondialisation et l'aspiration à une plus grande participation des citoyens au destin collectif, poussent les autorités à se questionner sur les modes traditionnels de réglementation. « L'échec » d'une administration publique centralisée suggère l'importance de réfléchir sur de nouveaux mécanismes de gestion plus à même de répondre aux besoins de la réalité d'aujourd'hui. Pour certains, la gouvernance apparaît comme une panacée aux problèmes actuels. D'autres demeurent critiques face aux possibilités et aux véritables conséquences qui en résultent. Ce chapitre vise à mieux comprendre ce qu'est la gouvernance et, plus précisément, la gouvernance locale participative. Dans un premier temps, une réflexion sur la gouvernance permettra de saisir les particularités et les limites de ce modèle de gestion grâce à une revue des écrits. Les nombreux liens qu'entretient la gouvernance avec les pratiques de participation populaire et certains principes du développement durable seront brièvement exposés afin de démontrer comment se manifeste la gouvernance dans l'aménagement des collectivités locales. Comme nous le verrons, la participation apparaît comme un moteur important de la gouvernance et constitue un outil d'aide à la décision essentiel au bon fonctionnement des pratiques de gouvernance locale participative.

2.1.1 La gouvernance : origine et contexte

Pour bien cerner le concept de gouvernance il importe de considérer son caractère polysémique (Bordeleau, 2003). Cette polysémie signale les multiples usages de la gouvernance ainsi que les différents niveaux d'action auxquels elle est associée. Ainsi, gouvernance mondiale, gouvernance d'entreprise, gouvernance urbaine, locale ou territoriale sont tous des termes qui brossent en partie l'éventail des perspectives d'étude de la gouvernance et démontrent l'étendue des champs auxquels cette notion peut être associée (Bordeleau, 2003).

La gouvernance au sens large est le fruit de nombreuses pratiques, souvent enchevêtrées, qui jusqu'à tout récemment faisait l'objet d'études séparées (Lequin, 2000 ; Bordeleau, 2003). Qu'ils s'agissent de néo-corporatisme, de partenariat public-privé, de district industriel, d'organisation de l'intérêt, de l'art de conduire les affaires de l'État, de diplomatie, d'intérêt pour le politique, de communauté d'action publique et de régime international, toutes ces pratiques évoquent aujourd'hui la notion de gouvernance (Bordeleau, 2003). Bref, tout comme le concept de l'État ou de la société en général, la notion de gouvernance exprime une réalité complexe et multiforme. Cette recherche se concentrera sur la notion de gouvernance urbaine et de façon plus spécifique sur la notion de gouvernance locale participative à l'échelle d'un quartier.

L'étude de la gouvernance est somme toute assez récente (Hamel, 1997; de Carlo, 1997; Hamel, Maheu, Vaillancourt, 2000; Lequin, 2000; Divay et Polèse, 2001; Casteigts, 2003, Bordeleau, 2003, Andrew et Poirier, 2003). Sujet d'actualité, Andrew et Poirier (2003) affirment que la gouvernance s'impose de nos jours comme « une référence obligée de l'horizon discursif récent au sein des administrations locales (mais aussi, ailleurs dans la société) (p. 10). » Pour des auteurs comme Andrew et Goldsmith, cette tendance s'exprime par un « virage important d'un intérêt pour le gouvernement local vers la gouvernance

locale dans les travaux sur la politique municipale » (Chiasson, 1999, p.8). Hamel, Maheu et Vaillancourt (2000) corroborent ce constat en affirmant que, depuis quinze ans, le domaine des études urbaines vit un déplacement dans ses préoccupations théoriques et méthodologiques, notamment dans le champ des mouvements sociaux et de la gouvernance.

Les travaux sur la gouvernance, plutôt que de se concentrer sur les institutions, manifestent un intérêt accru pour l'apparition de nouveaux compromis politiques et sociaux ainsi que de nouveaux répertoires d'action légitime (Bordeleau, 2003). Comme le mentionne Bordeleau, ces recherches se concentrent sur « les processus de production d'une identité et non plus sur les formes légitimes d'action publique ou à l'inverse, l'institutionnalisation de nouveaux principes de légitimité » (Bordeleau, 2003, p.12). L'emphase porte maintenant plutôt sur les processus de mise en place des politiques ou des projets, sociaux ou urbains, que sur les politiques comme tel (Souami, 1998). L'émergence de cette notion s'explique, en partie, par la capacité d'innovation et d'apprentissage qu'elle suppose dans un environnement politique lui-même en constante évolution (Lequin, 2000). Voyons justement comment s'est opérée cette évolution de la gouvernance.

2.1.2 L'évolution de la notion de gouvernance

Les années 1980 marquaient le début d'une période houleuse pour les gouvernements aux prises avec de nombreuses contraintes économiques liées en partie aux modes traditionnels de gestion des affaires publiques. La crise de l'État-providence aura forcé les gouvernements à amorcer une réflexion sur leurs façons de gérer les affaires de l'état et de partager le pouvoir avec l'ensemble des acteurs autres que les élus, dans les mécanismes de réglementation politique (Lequin, 2000).

Pour mieux saisir cette réflexion et l'évolution de la notion de la gouvernance, Lequin évoque dans ses recherches quatre modèles développés par Simeon. Le premier qualifié de directif « top-down model » fait référence à un type de pouvoir centralisé et unilatéral, laissant place à la négociation, aux alliances politiques et à la compétition. Lequin mentionne à cet effet que, selon le contexte, dans le cas de coupures majeures par exemple, cet exercice décisionnel est préférable, compte tenu de la résistance de nombreux groupes d'intérêts ou de citoyens à volontairement et spontanément sacrifier leurs intérêts personnels. Elle s'empresse toutefois de rajouter comment, à long terme, cette approche se veut contraire aux valeurs associées à la démocratie participative.

Vient ensuite le modèle consultatif « consultative model » dont l'intérêt repose sur l'échange qu'il permet entre les citoyens. Ici, les groupes d'intérêts et les citoyens participent à la prise de décision démocratique dans un souci de partage et de commune vision. Une telle participation permet d'avoir accès à une source d'information privilégiée et de faire des choix plus éclairés grâce à l'expertise et aux savoirs locaux. À l'inverse et simultanément, cette approche favorise l'apprentissage par les citoyens de l'expression et la formalisation de leurs intérêts.

Le troisième modèle, le modèle populiste, « populist model » cherche à favoriser l'interaction entre citoyens et gouvernants et soulève, par le fait même, des réflexions sur les rapports de pouvoir et le sens des responsabilités, sur l'ouverture d'esprit et l'engagement des citoyens. Bien qu'intéressant, surtout lorsque qu'appuyé par les récentes technologies comme Internet qui facilitent l'exercice de la démocratie directe, ce modèle minimise toutefois le rôle du leader dans la structuration des problèmes, des solutions et dans l'éducation du public, pour se révéler en fin de compte peu efficace en raison du fait que les citoyens ont parfois du mal à prendre des décisions contraignantes les concernant directement (e.g., renoncer à des avantages (comme dans le cas des vétérans-locataires de Benny Farm) ou accepter une hausse d'impôts). De plus, à l'instar de ce qui se produit dans

les groupes d'intérêts en général, le modèle populiste peine à rendre bel et bien compte de l'intérêt collectif et à accepter des positions mitoyennes ou consensuelles.

Lequin élabore certaines précisions de l'auteur (Simeon) en expliquant que les trois modèles évoqués plus haut révèlent des aspects particuliers de la gouvernance, ceux-ci étant : la nécessité d'une autorité efficace dans le cas du premier, la collaboration entre acteurs sociaux et l'échange d'information dans celui du second, et le rôle fondamental des citoyens dans l'élaboration de politiques, de règles et de normes. Dans le cas du troisième Simeon termine en indiquant l'importance de ces modèles pour contrer l'élitisme à outrance et le fait de ne pas tenir compte de l'opinion publique. Englobant l'ensemble des caractéristiques de chacun des modèles précités, tout en veillant à en minimiser les faiblesses, le quatrième modèle est sans doute le plus efficace parce qu'il consiste en un gouvernement représentatif des intérêts collectifs, d'où son nom : « gouvernement responsable. »

Il importe de retenir dans cette réflexion sur l'évolution de la gouvernance que l'atteinte d'une étape nouvelle de gouvernance participative permet de remplacer peu à peu l'ancien modèle d'autorité hiérarchique par une participation citoyenne jugée comme inévitable, voire nécessaire, par March et Olsen (1995) (dans Lequin, 2000). Inévitable selon eux, à cause de la diffusion et de la popularité des nombreuses pratiques de participation; nécessaire, aussi, pour régler des problèmes sans cesse plus complexes et que des décideurs isolés parviennent difficilement à résoudre. C'est pourquoi, à l'heure actuelle, la gouvernance participative semble être une des formes de gouvernance les plus acceptables moralement et, apparemment, les plus concluantes d'un point de vue économique et social.

Le modèle de Simeon évoque une perspective de la gouvernance en lien avec de nouvelles façons de définir ou de concevoir le pouvoir et les prises de décision. Bien que la participation soit devenue un moteur important de la gouvernance, la notion de

gouvernance semble être partagée entre deux systèmes de valeurs : d'une part, celui des mouvements sociaux et leurs revendications pour l'amélioration des transactions sociales et, d'autre part, celui du marché, de ses lois, en faveur d'une gestion meilleure et plus efficace des activités économiques. La prochaine section cherche à préciser le concept de gouvernance et à présenter brièvement au lecteur le débat qui l'accompagne.

2.1.3 Définition de la gouvernance

Contrairement à l'usage qu'on en fait dans la langue de Shakespeare, le mot gouvernance n'est pas synonyme de gouvernement en français. Cette distinction s'impose pour bien saisir en quoi la notion de gouvernance diffère des modes traditionnels de gouverner (Lequin, 2000). Le terme gouvernement renvoie à l'État en tant que détenteur de pouvoir ainsi qu'aux institutions et au personnel qui le compose. La gouvernance fait plutôt référence aux multiples formules de gouvernement et à la façon de gouverner plus efficacement selon une nouvelle organisation du pouvoir.

Le rapport de la Commission Générale des Nations Unies (1995) sur la gouvernance mondiale présentait la gouvernance « comme l'ensemble des différents processus et méthodes à travers lesquels les individus et les institutions, publiques et privées, gèrent leurs affaires communes (Dans Casteigts, 2003, p.5). » Comme le prétend Michel Casteigts, cette notion suggère que les gouvernements, loin d'avoir le monopole de l'intérêt général, se doivent d'accompagner l'ensemble de la société, selon toutes ses représentations, dans la « coproduction du destin collectif (2003, p. 4). » La gouvernance suppose donc des changements de valeurs à la fois administratifs et sociaux.

Le Centre de documentation de l'urbanisme du ministère français de l'Équipement, dans un dossier sur l'émergence de la notion de gouvernance, affirme qu'elle met l'accent sur :

- plusieurs types de transformation des modalités de l'action publique. Elle repose sur une dénonciation du modèle politique traditionnel qui confie aux seules autorités politiques la responsabilité de la gestion des affaires publiques;

-la multiplicité et la diversité des acteurs qui interviennent ou peuvent intervenir dans la gestion des affaires publiques. De ce fait, la gouvernance attire l'attention sur le déplacement des responsabilités qui s'opère entre l'État, la société civile et les forces du marché lorsque de nouveaux acteurs sont associés au processus de décision, et sur le déplacement des frontières entre le secteur privé et le secteur public;

-l'interdépendance des pouvoirs associés à l'action collective. La gestion des affaires publiques repose sur un processus d'interaction/négociation entre intervenants hétérogènes (dans Casteigts, 2003, p. 6).

Stoker (1998) soutient l'idée que la gouvernance implique « une nouvelle définition du gouvernement (correspondant à un nouveau processus de gouvernement), une nouvelle organisation du pouvoir ou une nouvelle façon de gouverner » (dans Chiasson, 1999, p.8). Cette vision intègre le caractère évolutif de la gouvernance tel que proposé par Simeon. Elle se présente donc, avant tout, comme une réflexion sur le rôle de l'État dans la société et sur la bonne façon de gouverner.

Selon Bagnasco et Le Galès, la gouvernance réfère à un « processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés, incertains » (dans Andrew et Poirier, 2003, p.11). Elle marque ainsi, le passage vers une nouvelle forme d'action concertée de plus en plus complexe. Plusieurs éléments reflétant ces environnements

incertains ont récemment poussé les gouvernements à repenser leurs stratégies d'intervention. Juillet (2001) mentionne entre autres « les conséquences de la restructuration des finances publiques, la nécessité de s'adapter au rôle grandissant de l'information et de l'innovation (mondialisation), et la reconnaissance croissante de la nature complexe, multidimensionnelle et différenciée de plusieurs problèmes socioéconomiques – de la réinsertion à l'emploi au développement local » (p.1).

Merrien (1998) expose la situation en élaborant trois principaux postulats théoriques. La gouvernance émerge dans un contexte de crise de l'administration publique et de questionnement sur la gouvernabilité. La gouvernance révèle l'épuisement des formes traditionnelles d'action publique ou du filet social classique, caractérisé par un État omniprésent. Avec la crise de l'État-Providence, surgit, une tendance, dans l'ensemble des pays industrialisés, à aller vers de nouvelles formes de gestion mieux adaptées à des contextes économique et socio-politiques toujours plus complexes, bref, vers une nouvelle forme de « gouvernance ». Bien que les réformes soient parfois difficiles à cerner, on assiste indéniablement à un retrait de l'État dans plusieurs domaines ainsi qu'à des changements dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques (Juillet, 2001), marquant le passage, comme l'évoque Lequin (2000), de : « la tutelle au contrat, de la centralisation à la décentralisation, de l'État redistributif à l'État régulateur, de la gestion de service public à la gestion selon les principes de marché, de la « guidance » publique à la coopération des acteurs publics et des acteurs privés » (p. 82).

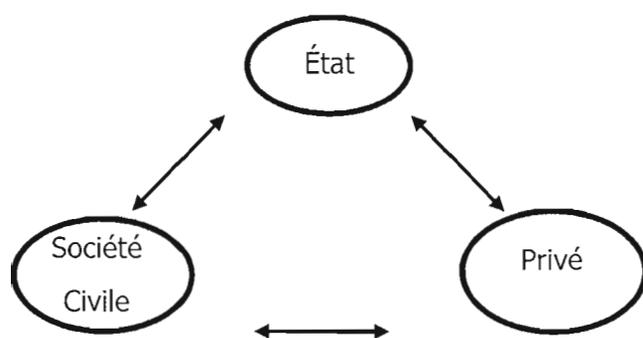
La vision selon laquelle la bonne gouvernance sous-tend un retrait de l'État se vérifie par l'importance croissante accordée au « partage de la gouvernance » et à la collaboration plus étroite entre l'État et la société civile (Juillet, 2001). Plusieurs disciplines (sociologie, science politique, sciences de gestion) de même que les acteurs de terrain se penchant sur la question de la gouvernance urbaine (ou territoriale) insistent justement sur l'importance d'accroître le dialogue entre institutions politiques locales et société civile (Casteigts,

2003). Plusieurs acteurs clés, tant à l'échelle locale, régionale que nationale, participent ainsi à ces négociations.

Dans ce contexte, l'État est amené à devenir partenaire et à partager ses responsabilités avec un ensemble d'acteurs sociaux. Les secteurs privés et associatifs sont invités à prendre part à la prise de décision et à la gestion des services. L'État joue alors un rôle de facilitateur dans la démarche en ayant pour mandat de coordonner et d'orienter, et non plus strictement de commander (Jessop, 1998; Andrew et Poirier, 2003). La particularité de ce modèle est que « La gouvernance renvoie autant aux interactions entre l'État et la société civile qu'aux modes de coordinations verticale et horizontale de l'action publique » (Andrew et Poirier, 2003, p.11). Cette nouvelle configuration démontre bien les relations particulières que l'État entretient avec le marché et la société civile et exprime « une volonté d'organiser et de penser différemment le fonctionnement de l'action publique pour définir et mettre en œuvre des interventions qui répondent mieux aux besoins de la population » (Bordeleau, 2003, p. 8). De Senarclens (1998) corrobore ces propos en mentionnant que la gouvernance constitue à la fois un outil utile à la résolution de conflit et un agent de coopération.

Figure 2.1

Dynamique de gouvernance

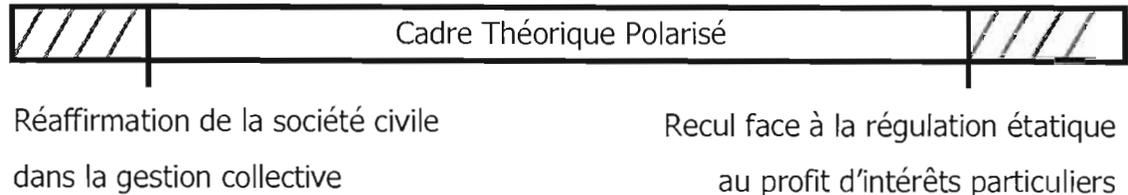


Plusieurs de ces perspectives sont en désaccord sur les raisons qui poussent l'État à concéder une place aux organismes communautaires dans la formulation et la mise en oeuvre des politiques ou des projets. L'arrimage des interventions publiques aux particularités sectorielles et locales par l'entremise des acteurs communautaires semble, en théorie, évoquer une stratégie d'action axée sur une meilleure compréhension des besoins du milieu et, dès lors, plus à même de répondre aux particularités des populations ciblées (Juillet, 2001). D'après Juillet, cette stratégie d'action adaptée vise à palier aux limites de la bureaucratie centralisée en évitant l'application de pratiques uniformisées. Cet esprit de collaboration pourrait ainsi permettre d'intégrer une vision alternative du développement socio-économique aux interventions locales.

Certains voient dans les pratiques de gouvernance une forme détournée d'impartition à rabais, tandis que d'autres parlent d'une légitimation de l'intervention publique. Les premiers évoquent l'idée d'une « inféodation de l'action communautaire autonome aux diktats d'une politiques d'État n'ayant plus les moyens de ces intentions » (Juillet, 2001, p.1). Les autres interprètent cette tendance comme une « réflexion sur l'état de la démocratie au sein des sociétés actuelles » (Juillet, 2001, p. 1). Chiasson (1999) parle ainsi d'une régénération du débat sur le partage des responsabilités entre l'État et la société civile. Sur ce point il évoque les propos de Thériault qui affirme que : « si les frontières entre ces deux sphères sont mouvantes, si l'on peut tantôt selon la conjoncture transférer de l'un à l'autre certaines activités, il n'en demeure pas moins que l'État ne doit pas pouvoir s'appropriier l'ensemble de l'activité humaine, et que la société civile ne doit pas fantasmer sur le dépérissement de l'État » (dans Chiasson, 1999, p. 14). Le débat sur la gouvernance est donc polarisé. D'un côté, on la perçoit comme une panacée aux problèmes sociaux à travers la réaffirmation de la société civile dans la gestion des affaires publiques, de l'autre, il s'agit au contraire d'un recul face à la régulation étatique au profit d'intérêts particuliers risquant de miner l'intérêt général de cette même société civile.

Figure 2.2

Spectre idéologique de la gouvernance



Pour les fins de cette étude, nous associons la notion de gouvernance à cette perspective de réaffirmation de la société civile, en ceci que la gouvernance reflète une dynamique d'action orientée vers la négociation et la réalisation d'un objectif commun entre différents acteurs : l'achèvement du projet de réaménagement Benny Farm. Cette position traduit l'idée d'une gouvernance participative, à proprement parler, dont le succès dépend de la capacité de minimiser les incompréhensions pour mieux saisir et construire ce que Jessop (1998) qualifie de « coordination négative et positive » (dans Lequin, 2000). Il s'agit, en effet, de considérer et de minimiser les répercussions défavorables et de chercher à atteindre des résultats mutuellement profitables (win/win situations) grâce à un processus axé sur la confiance entre acteurs interdépendants plutôt que par l'intermédiaire d'un système hiérarchique centralisé (Lequin, 2000). En théorie, ce système de gouvernance permet de rapprocher les citoyens des décisions qui les concernent et « vise donc à créer les conditions d'un pouvoir organisé et d'une action collective » (Lequin, 2000, p. 88) se substituant au gouvernement, sans toutefois le remplacer. C'est à l'échelle locale que la participation citoyenne se trouve sans doute le plus favorisée. À cet égard, la gouvernance participative se manifeste plus aisément sur le plan municipal et local. Il convient de voir à présent en quoi consiste la gouvernance dans un contexte urbain et comment cette nouvelle conception influence la gestion des villes en ce qui a trait à l'application des lois et aux projets d'aménagement.

2.1.4 La gouvernance urbaine :

Les réflexions sur la gouvernance urbaine font référence à la fois à la « capacité d'intégrer et de donner formes aux intérêts locaux, organisations et groupes sociaux et à la capacité de représenter ces mêmes intérêts et de développer des stratégies plus ou moins unifiées en relation avec le marché, l'État, les autres villes et niveaux de gouvernement » (Breux, Bherer, Colin; 2004, p. 8). L'arrivée de nouveaux acteurs décisionnels dans l'arène municipale modifie nécessairement la gestion traditionnelle des villes (Breux, Bherer, Colin; 2004). Dans ce contexte, le rôle des élus et des citoyens est amené à se transformer. Selon Breux, Bherer et Colin (2004) « le concept de gouvernance urbaine souligne en effet la fragmentation de l'action politique et la nécessité qui en découle de redéfinir les rôles des acteurs de la vie municipale » (p. 8). Les élus, les citoyens et les groupes communautaires doivent ainsi repenser leurs relations pour mieux appréhender les nouveaux défis des villes. La gouvernance locale reflète l'interaction entre les réseaux locaux et les groupes sociaux susceptibles de constituer une localité (Le Galès dans Scalzo, 2003). Scalzo reprend toutefois les propos de Chiasson quant au risque possible de domination sociale associé à la gouvernance locale au détriment de l'intérêt collectif. Réel *work in progress*, les pratiques de gouvernance favorisent de nouveaux compromis politiques et sociaux permettant l'éclosion de répertoires d'actions légitimes novateurs, soutenus par diverses formes de mobilisation (Bordeleau, 2003). C'est pourquoi il importe d'appréhender la gouvernance en tant que processus dynamique dévoilant les ententes et les attentes renouvelées entre l'État, le marché et la société civile.

2.1.5 Gouvernance et démocratie participative

La gouvernance implique des formes de concertation, institutionnalisée ou non, qui rassemblent, en général, plusieurs groupes d'intérêts cherchant à proposer des biens ou

services que le secteur privé ou public ne pourraient offrir seuls. Ces pratiques se manifestent particulièrement dans les projets de réaménagement urbain dont l'échelle d'action reflète plus aisément l'apport d'acteurs collectifs mobilisés dans le développement et l'innovation économique (Bordeleau, 2003). En ce sens, tel que l'affirme Bordeleau (2003) : « la gouvernance conduit en général à dénoncer le modèle de l'autorité sans partage et à expérimenter des modèles visant une plus grande démocratie par l'association de la population au processus de formulation des choix qui la concerne et de leur concrétisation » (p. 11). Chiasson (1999) corrobore cette idée en affirmant que « les pratiques de gouvernance locale se justifient par les excès de la régulation étatique (p.16) ».

Abordée sous cet angle, il apparaît justifié d'appréhender les enjeux de la gouvernance dans une réflexion sur l'état de la démocratie au sein de la société actuelle. Telle que le mentionne Guérard (2003) : « La démocratie locale est par évolution une démocratie duale dans la mesure où elle est tout autant représentative que participative (p. 2) ». Bien que la démocratie représentative constitue le fondement de la démocratie locale, en contrepartie, la démocratie locale participative véhicule les aspirations d'une participation populaire autrement qu'au seul moment de la désignation de ses représentants à l'exercice du pouvoir politique local. L'affirmation des citoyens ne passe donc plus exclusivement par une représentation démocratique, mais aussi par une réelle participation (Breux, Bhérier, Colin, 2004; Bellavance, 2003).

En tant que réponse au « déficit de la participation » résultant d'une régulation étatique laissant peu de place à la société civile, l'appropriation de la ville par les citoyens s'inscrit dans un mouvement lourd associé à un désir d'affirmation et d'appartenance que les élus ne peuvent ignorer (Fagence, 1977 ; Chiasson, 1999 ; Crofton, 2001 ; Bellavance, 2003 ; Bénard, 2004). Il importe pour les élus de travailler de concert avec le citoyen, traditionnellement exclu du processus décisionnel, pour mieux répondre à ses

préoccupations et ses besoins. Comme le mentionne Blanc (1996) « l'activité politique consiste à déterminer le bien commun et à long terme d'une communauté » (p.101). C'est justement sur ce point que le rôle des élus et des citoyens doit s'ajuster (Bordeleau, 2003). Les propos de Guérard (2003) à ce sujet sont particulièrement évocateurs : « ce ne sont pas les portes voix de la population locale qu'il faut multiplier, ce sont les écouteurs des élus locaux qu'il faut faire fonctionner » (p.16). Les divers mécanismes de participation qui permettent de recenser l'opinion publique logent donc au cœur de l'exercice de la citoyenneté et constituent des outils précieux d'aide à la décision et de renforcement démocratique.

En ce qui a trait à ces nouvelles tendances, la Commission Tremblay à Montréal (novembre, 2000) et le Sommet de Montréal (juin, 2002) constituent des approches éloquentes. Un des principaux objectifs de la *Commission sur la politique de consultation publique en matière d'urbanisme* visait à « renforcer la société civile en rétablissant la confiance des citoyen(ne)s en leur communauté, en leur institutions, et en leur ville » (Rapport de la Commission consultative, dans Bellavance, 2003). Le Sommet sectoriel sur la démocratie municipale qui précédait de peu le Sommet de Montréal abordait ces enjeux en se penchant sur les pratiques de démocratie représentative et de démocratie participative. Cinq conditions primordiales sont au cœur de cette démarche :

1. une culture organisationnelle au sein de la ville et des arrondissements misant sur la transparence et l'information ;
2. un engagement des élu(e)s par lequel ils acceptent d'être influencés ;
3. une reconnaissance de la légitimité de représentation des organismes de la société civile et un soutien à ces organismes ;

4. une politique de consultation et de participation publique ;

5. un suivi des consultations publiques (dans Bellavance, 2003, p.6).

L'abrogation de bon nombre de mesures consultatives lors du passage de l'administration Bourque à l'Hôtel de ville révèle toutefois la fragilité de telles initiatives et le ferment d'opposition inéluctable entre les défenseurs des valeurs sociales et le politique. En somme, l'un des défis importants des administrations municipales est d'intégrer les citoyens aux processus de planification et de décision (au sein de la Ville et des arrondissements, dans le cas de Montréal) et de définir les moyens à employer pour leur permettre de s'approprier leur ville et de renforcer leur confiance envers les institutions démocratiques municipales. Comme l'affirment Andrew et Poirier (2003) : « l'analyse du rôle politique de la démocratie consultative rejoint des questions et des débats plus larges sur les rapports entre démocratie et gouvernance (p.19) ».

S'interrogeant sur les moyens de favoriser une gouvernance participative, Lequin (2000) évoque les travaux de McLagan et Nel (1995). Ces derniers proposent une série de leviers essentiels pour réussir l'exercice de la gouvernance participative :

1. Le système de valeur partagé par les participants (e.g. engagement, partage du pouvoir, responsabilité, diversité, etc.) doit se retrouver au cœur de l'entreprise de gouvernance ;
2. L'organisation doit privilégier l'interaction horizontale, la transparence, l'accessibilité à l'information et la flexibilité ;
3. La gouvernance participative nécessite un guide (leadership) favorisant l'apprentissage des membres quant à leur rôle respectif ;

4. La structure organisationnelle en place doit s'assurer de reconnaître la place légitime de chacun des membres en tant que décideur au sein du processus de gestion, tout au long de la démarche;
5. La dissémination et l'accès à l'information sont des préalables fondamentaux pour une prise de décision éclairée ;
6. La qualité des rapports entre les acteurs est cruciale ;
7. Le succès de l'exercice dépend de l'habilité de chacun des membres à fonctionner de façon autonome et réfléchie selon ses capacités et ses compétences personnelles afin d'exposer et de défendre le plus clairement possible ses positions ;
8. Un système de contrôle « interne » est nécessaire pour assurer le bon fonctionnement de l'organisation et pour établir un cadre de travail et de conduite efficace. (d'après Lequin, 2000, p. 89-90).

Nous verrons dans le chapitre IV comment se situe le projet d'aménagement Benny Farm relativement à l'évolution de ces modes de gestion et de gouvernance, comment se sont manifestés la prise de décision et l'exercice participatif lors des différentes phases du projet et leur incidence sur les rapports entre acteurs locaux. Nous chercherons aussi à démontrer comment le cas Benny Farm témoigne d'une évolution dans les modes de gestion traditionnels en aménagement pour finalement s'inscrire dans une démarche de gouvernance locale participative. Nous tenterons aussi de déterminer en quoi cette dernière approche plus « responsable » comporte des avantages face à un modèle dirigiste classique de style *top-down* et un modèle de gestion à cheval entre les modèles « populiste » et

« consultatif. » Les principes exprimés par McLagan et Nel seront aussi utiles pour l'analyse et la comparaison de ces pratiques.

Comme nous l'avons vu, les recherches sur la gouvernance tentent de démontrer comment ce mode de gestion permet d'améliorer l'action publique et de limiter les situations de conflit en permettant une convergence sur le plan des idées et des actions des intervenants, ce qui les rend plus à même de résoudre et d'affronter des problématiques urbaines toujours plus complexes. Finalement, la notion de gouvernance locale participative occasionne un partage de responsabilités, auparavant strictement réservées à l'État. C'est dans cette optique d'innovation dans le cas des mécanismes décisionnels que s'orientera notre étude. Cependant, il importe tout d'abord de se pencher plus attentivement sur la place de la participation dans les nouveaux mécanismes de décision pour déterminer en quoi celle-ci peut-être utile ou non pour des projets urbains tel Benny Farm.

2.2 La participation

Qu'entend-on par participation, consultation publique ou concertation ? En quoi ces concepts s'avèrent-ils importants dans le processus d'aménagement du projet Benny Farm? Quelle est leur influence sur la prise de décision? C'est ce à quoi nous tenterons de répondre dans cette section.

2.2.1 La participation : origine et contexte

Plusieurs facteurs tels que : l'apparition d'une éthique écologique, le développement de l'activisme et de la prise de décisions par la base, un intérêt et un soutien accrus pour la concertation et les mécanismes de règlement extrajudiciaire des conflits, la diffusion et

l'influence des médias, ont poussé un éventail toujours plus large d'intervenants à participer à la planification des collectivités (Crofton, 2001). Guay (2004) propose plusieurs cas de figure justifiant la participation. Par exemple, les gens peuvent vouloir participer en tant qu'habitants d'un lieu touché ou concerné par une décision à prendre quant à un projet d'aménagement; ils peuvent vouloir faire valoir leurs intérêts en rapport avec une décision qui peut les menacer; parce qu'ils estiment disposer des compétences utiles (reflétant une responsabilité personnelle ou professionnelle); ce peut être par obligation (en tant que membre d'une organisation ou d'un corps professionnel); par souci d'un intérêt personnel (la cause environnementale par exemple); ou tout simplement pour se tenir au courant de développements qui les concernent, leur importent, ou les intéressent.

La participation découle tant d'une demande institutionnelle du haut vers le bas que de la base vers le haut (Guay, 2004). La demande populaire reflète ainsi les limites des institutions (gouvernements, municipalités, agences, etc.) à administrer, à opérer des changements ou à mener une politique. D'autre part, les institutions tout comme les individus, ne peuvent prétendre détenir une compréhension totale, c'est dire qu'ils ne sont ni omnipotents ni omniscients, ce qui limite nécessairement leur capacité d'intervention. Tout comme la gouvernance, la participation implique en général plusieurs groupes d'intérêts cherchant à proposer des avenues que le secteur privé ou public seraient incapables d'emprunter seuls. La participation découle donc de tendances de société et de défis d'ordre pratique. Elle provient en partie de la nécessité et en partie des avantages qui lui sont rattachées (Crofton, 2001).

Crofton expose plusieurs raisons fondamentales justifiant l'emploi de la participation du public dans la planification des collectivités. Premièrement, elle est souvent exigée par la loi. C'est généralement le cas dans la mise en place de grands projets d'aménagement influençant la sécurité ou les acquis des particuliers. Deuxièmement, les citoyens, de façon générale, cherchent de plus en plus à être entendus et pris en considération en ce qui a trait

aux décisions qui les concernent. Cette exigence invite les autorités à revoir leur conception du gouvernement et à développer des modèles d'action davantage axés sur des citoyens dynamiques. Troisièmement, les autorités locales se rendent compte qu'elles ne peuvent pas tout faire seules. Les connaissances locales, la diversité des points de vues et l'action individuelle constituent des ressources précieuses qu'il importe de valoriser. Et finalement, la participation comporte des avantages considérables, ne serait-ce que pour éduquer et initier le public aux démarches urbanistiques ou parce qu'elle diminue les retards et les recours judiciaires. Bref, la participation est à la fois un moyen et une fin. Elle constitue un processus dynamique de coopération et de collaboration dont l'objectif, tout comme celui de la gouvernance, est d'assurer la mise en œuvre de résultats plus efficaces (Crofton, 2001).

2.2.2 Une définition de la participation

La participation est un concept fourre-tout, parfois vague et abstrait, qui sous-tend plusieurs actions : voter, militer dans un parti ou un groupe, appeler un élu ou l'administration, etc. (Breux, Bhérier, Colin; 2004). Elle peut, au sens large, englober la consultation (les enquêtes publiques), l'information (tant administrative que financière) ainsi que l'association (à travers divers organes consultatifs). Elle peut aussi se restreindre aux formules de participation référendaire (Guérard, 2003). Bref, la participation désigne l'ensemble des activités qui permettent aux citoyens de s'engager dans la « vie de leur municipalité » ; dans les affaires collectives (Breux, Bhérier, Colin; 2004; Guay, 2004).

Plus précisément, tel que défini par Breux, Bhérier et Colin (2004), la participation est « une notion générique pour désigner l'ensemble des actions par lesquels les citoyens cherchent à intervenir dans le processus de décision publique et influencer les décisions des autorités municipales. « [Selon eux], La participation n'entraîne donc pas l'intervention directe des

citoyens dans la gestion des affaires de la ville » (p.9). Ces mêmes auteurs exposent l'idée d'une participation dite « publique » qui désigne « l'ensemble des actions initiées par les autorités qui permettent aux citoyens d'exprimer leur opinion et d'influencer les décisions publiques. La participation publique varie en fonction du degré d'influence accordé aux citoyens et des modalités d'organisation des instances de participation (p.9) ». Nous verrons grâce au modèle d'Arnstein comment les approches participatives commandées par les divers responsables du projet Benny Farm répondent effectivement à ce principe.

Finalement, la Banque mondiale définit la participation comme « un processus par lequel les intéressés influencent les initiatives de développement et les décisions qui les touchent et en partagent le contrôle » (dans Crofton, 2001, p. 8). Dans le contexte plus spécifique de la planification urbaine, Fiona Crofton définit la participation comme « un processus par lequel la population locale fournit un apport et coopère ou collabore avec les planificateurs et les promoteurs pour s'assurer que les résultats seront acceptables et utiles et/ou un processus qui rend la mise en œuvre plus efficace » (p. 8, 2001). Bien que la consultation publique et la concertation puissent s'insérer dans cette définition large, nous verrons qu'elles n'en reflètent qu'une partie. Ainsi, participation et consultation ne sont pas des termes nécessairement interchangeables.

2.2.2.1 Participation et consultation publique

La consultation publique réfère en quelque sorte à une forme de « Communication bilatérale où des intervenants ont l'occasion d'évaluer les progrès, de signaler les problèmes, d'offrir des suggestions ou d'exprimer des préoccupations » (Crofton, p.10, 2001). En ce sens que, tel que le mentionne André Beauchamp, « la consultation constate les conflits, elle ne les crée pas. Plus encore, elle contribue à les solutionner » (dans de Carlo, 1996, p. 34). Mark London corrobore ce constat en affirmant que la consultation (et

la concertation) s'inscrit justement dans un « processus qui favorise l'élaboration de pistes de solutions en aidant la population à transmettre ses idées et à émettre une opinion sur des propositions, à s'assurer que les solutions retenues respectent les divers intérêts de la collectivité dans le cadre d'un processus de représentation digne de foi, et finalement à cultiver l'appui du public face à un projet » (1990, p.32).

Toutefois, bien qu'elle soit perçue comme une sorte de « dialogue officiel » entre l'urbaniste et le public, la consultation n'assure en rien l'intégration du point de vue des intervenants dans le processus de décision. De plus, même si elle cherche avant tout à favoriser la diversité des points de vue, elle ne rejoint souvent qu'un public restreint, concerné, motivé et souvent spécialisé, si il n'est pas tout simplement sceptique ou blasé (de Carlo, 1996; Beauchamp dans de Carlo, 1996; Blanc, 1996). Malgré ses limites, la consultation publique permet tout de même de faire ressortir, du moins en partie, les préoccupations des parties prenantes et des citoyens concernés.

2.2.2.2 Participation et concertation

La concertation est une démarche consensuelle de prise de décisions (Crofton, 2001) axée sur le partenariat dans le but d'atteindre un « accord formel sur des objectifs communs énoncés par un collectif d'acteurs dont les intérêts sont habituellement ou éventuellement opposés » (Pichierri, 2002, p.689). Comme l'évoque Pichierri la particularité associée à ce genre d'accord est qu'il tend à s'institutionnaliser progressivement par un « processus grâce auquel certains comportements sont toujours encouragés, demandés, voire exigés, par des acteurs qui, d'une part, ne sont pas ceux qui les appliquent et, d'autre part, réclament le respect de leurs valeurs et convictions en contrepartie de la mise à disposition de ressources » (Pichierri, 2002, p.689). Crofton avance l'idée qu'« Ici, les intervenants sont en interaction pour se comprendre et arriver à un consensus acceptable pour tous » (p. 10,

2001). Par contre, W. Chan Kim et Renée Mauborgne affirment au contraire que la concertation n'a rien à voir avec une décision consensuelle, mais qu'elle fait plutôt référence à un processus qui « donne à chaque idée sa chance [et dans lequel] la viabilité des propositions, et non le consensus, est le moteur de la prise de décision » (p. 30, 1997). Parfois rencontré lors de séances de consultation, ce mécanisme est surtout employé lors de séances conjointes de planification et de prise de décisions (Crofton, p. 10, 2001).

Afin de permettre au processus démocratique de se manifester avec le plus de transparence possible (peu importe la technique employée), tout processus de consultation devrait, au dire de London (1990), être régi par une série de règles :

- 1) rendre accessible toute information pertinente en lien avec le projet;
- 2) ne faire aucune discrimination auprès des personnes désirant participer à la consultation;
- 3) offrir un maximum de transparence quant aux manières de faire des décideurs.

Les techniques et les outils de consultation et de concertation les plus efficaces pour l'élaboration de solutions ont tous comme objectif de permettre un échange constructif entre différents intervenants, d'encourager la collaboration et de favoriser la recherche de consensus tout au long de la démarche de planification (London, 1990). Les colloques et les charrettes, entre autres, s'inscrivent dans cette catégorie. Ainsi, la consultation publique tout comme la participation peut prendre plusieurs formes. London précise que les audiences publiques sont « loin d'être la seule forme de consultation [...] et ne représentent pas la technique la plus appropriée [...] [bien qu'elles soient] un très bon moyen de valider une solution avant de procéder à la réalisation d'un projet » (1990, p. 32-33). En ce sens, il affirme qu'aucune technique n'est certes parfaite et qu'une combinaison

d'approches semble la meilleure formule à employer dans un cadre consultatif (London, 1990).

2.3 Participation et développement durable :

Crofton (2001) soutient que les démarches traditionnelles de planification verticale, de haut en bas, ne répondent plus adéquatement aux intérêts à long terme des villes, des banlieues, et des environnements ruraux ou sauvages. Elle évoque les nombreux problèmes associés aux pratiques traditionnelles de planification et de prise de décision comme l'étalement urbain, l'aliénation, la pollution atmosphérique, la disparition des espaces verts et des terres agricoles, etc. Dans l'espoir d'améliorer leur qualité de vie, les citoyens exigent maintenant de nouvelles marges de manœuvre, notamment par de nouvelles démarches en matière d'urbanisme et d'aménagement (Crofton, 2001). Ce désir de vivre dans des environnements plus « habitables, » plus « humains » et les mesures employées pour y parvenir, notamment les divers mécanismes de participation institutionnalisés ou non, s'inscrivent dans une optique de développement durable. La recherche de durabilité implique des démarches interdisciplinaires mieux intégrées ainsi que des approches plus horizontales ou intersectorielles au plan politique, où ministères et organismes communiquent entre eux et mettent leurs ressources en communs (Crofton, 2001). Ainsi, tel que le mentionne Crofton : « La complexité des droits, des devoirs et des compromis qui entrent en jeu lorsqu'on veut équilibrer les intérêts publics et privés justifie de faire appel à une plus grande participation de nombreux intervenants pour déterminer les orientations et les mesures à prendre » (2001, p. 6). Ces démarches intégrées exigent donc la participation d'un éventail élargi d'intervenants issu tant du milieu local que de champs spécialisés afin de répondre aux défis techniques et humains liés aux processus d'aménagement dans l'espoir de résoudre les conflits et d'en arriver à des solutions avantageuses pour tous.

Ces nouvelles préoccupations ont introduit de nouvelles questions et de nouveaux objectifs, provoquant ainsi la transformation des pratiques traditionnelles de l'urbanisme et de l'aménagement. Sous cet angle, la gouvernance locale participative s'affiche comme un outil favorisant la planification de collectivités durables en encourageant et en rassemblant une diversité de points de vues dans des démarches consensuelles plus à même de répondre aux multiples objectifs sociaux, économiques et écologiques au cœur du développement des villes et des municipalités. La reconnaissance du lien entre aménagement et qualité de vie est donc essentielle et la création de valeurs, de visions et de plans communs demeure un défi que de nouvelles formes de gouvernance locale comme celle rencontrée dans le cadre du projet d'aménagement Benny Farm permettent de relever. Bref, la participation est un outil d'aide à la décision essentiel au bon fonctionnement de la gouvernance locale comme démarche de planification et de développement urbain durable.

L'impact de la participation sur la prise de décision ne se manifeste toutefois pas toujours de la même façon selon les outils utilisés. Nous examinerons un peu plus loin quelques dynamiques de participation ayant eu cours lors du processus d'aménagement du projet Benny Farm. Mais, concentrerons-nous tout d'abord sur l'analyse de diverses typologies développées pour tenter de mesurer l'incidence de la participation sur la décision.

2.4 Une typologie de la participation en fonction du degré d'association des habitants à la décision

Le gouvernement local est décrit aujourd'hui comme un élément important d'un nouvel équilibre où les secteurs publics, privés et sans but lucratif travaillent de concert au sein de régimes complexes (Gates & Stout, 1996). Richard T. Gates et Frederic Stout résument ainsi les propos de Harvey et Mollenkopf dans leur ouvrage *The City Reader*. Ce nouvel équilibre place les revendications des citoyens à l'ordre du jour en poussant les décideurs

locaux à considérer les intérêts de la population. Une pluralité d'acteurs peut ainsi influencer l'issue de politiques et de projets qui affecteraient directement leur qualité de vie. Évidemment, cette capacité dépend bien entendu de la volonté des décideurs à partager le pouvoir. La façon dont la participation est utilisée dans la prise de décision à l'échelon local constitue le sujet de cette section. Pour aborder cette question, Fagence (1977) parle de « frameworks of action » structures d'action traduisant les processus d'aménagement et de participation citoyenne en activités intelligibles et compréhensibles. Examinons plus en détail comment certains auteurs et organisations ont tenté de schématiser ces structures.

2.4.1 Typologie de l'OCDE

L'OCDE (2001) propose un modèle comportant trois modes d'interaction distincts entre les administrations publiques et les citoyens pour la prise de décision : l'information, dans un premier temps se définit comme une « relation unidirectionnelle dans laquelle l'administration produit et fournit des informations à l'intention des citoyens » ; en second lieu, la consultation favorise une « relation bidirectionnelle dans laquelle les citoyens fournissent un retour d'information à l'administration » ; enfin, la participation active permet une « relation basée sur un partenariat avec les administrations, dans laquelle les citoyens sont activement engagés dans le processus de décision sur les politiques publiques » (dans Paré, 2005).

2.4.2 Typologie de Maurice Blanc

Blanc (1996) présente une typologie semblable à celle de l'OCDE. Son modèle comporte toutefois quatre catégories : l'information, la consultation, la concertation et la codécision. L'information réfère sensiblement à la même définition que celle de l'OCDE en cela que

« l'objectif est de démontrer que la décision des élus est la meilleure (ou la moins mauvaise possible). » Elle comporte un caractère éducatif dont le but est de communiquer aux citoyens les contraintes et les marges de manœuvre des élus. La consultation permet la diffusion d'une information « descendante et remontante, » mais octroie toujours le droit aux autorités de ne retenir que ce qu'elles jugent pertinent. La concertation suppose déjà une plus grande redistribution du pouvoir au profit des habitants en leur permettant d'infléchir plus ou moins le projet initial. La codécision à l'opposé de la simple information offre la possibilité à un sous-groupe spécifique d'exercer un droit de veto en matière de développement. Blanc émet des réserves importantes sur ce dernier point affirmant que la codécision n'assure en rien une meilleure démocratie locale et peut même mener à l'abus lié à la chasse gardée d'intérêts particuliers au détriment des intérêts collectifs.

2.4.3 Typologie de Sherry Arnstein

Plusieurs autres typologies ont été développées afin d'enregistrer selon une forme hiérarchisée le degré de participation citoyenne en aménagement. Une des plus connues, le modèle élaboré par Sherry Arnstein : *A Ladder of Citizen Participation*, procure sans doute le meilleur exemple pour y arriver (Fagence, 1977; Gates & Stout, 1996). Arnstein emploie ainsi l'image d'une échelle de huit degrés pour mesurer la participation citoyenne et mettre en évidence les disparités de pouvoir entre possédants « haves » et non-possédants « have-nots » (Arnstein, 1969). Selon Fagence, l'auteur aurait divisé son échelle ainsi pour accentuer le débat en aménagement entourant l'intention versus la pratique de la participation citoyenne dans la prise de décision :

In sharp contrast to the more euphemistic descriptions of many other analysts of participation structures, Arnstein purposely categorises citizen participation as citizen

power, in so doing revealing the central issue of the participation debate, viz. the *locus operandi* of power to bring about or to forestall change (Fagence, 1977, p. 122).

Arstein est toutefois consciente du risque lié à une plus grande redistribution du pouvoir (Arstein, 1969). Telle une épée de Damoclès, cette voie peut mener à une réelle responsabilisation citoyenne « *empowerment* », mais aussi générer l'apparition de lobbies d'activistes et de cellules réactionnaires basées sur des considérations raciales, ethniques, idéologiques et politiques, ouvrant ainsi la porte à des hostilités difficilement contrôlables entre les différentes parties prenantes. De plus, le modèle d'Arstein met en évidence le fait que la participation citoyenne ne mène pas à une prise de décision directe, ni à un contrôle absolu. Blanc (1996), tout comme Breux, Bhérer et Colin (2004), corrobore cette idée en affirmant que la démocratie participative n'est pas une démocratie directe et qu'il faut des intermédiaires pour qu'elle se manifeste. Voyons maintenant comment la typologie d'Arstein permet une analyse entre participation et pouvoir.

À chaque échelon du modèle d'Arstein correspond une opportunité d'influencer un plan ou une politique. Cela va de la manipulation des citoyens par les décideurs élus au contrôle réel par les citoyens. Son modèle est aussi divisé en trois grandes classes d'efficacité participative : la non-participation, le pouvoir symbolique et le pouvoir effectif ou partagé (Vézina, 1996; Lequin, 2000).

Les deux échelons figurant au bas de l'échelle, la manipulation et la thérapie, composent la catégorie de la non-participation et équivalent au niveau d'efficacité participative le plus faible. Conçus comme des semblants de participation, ces échelons, aux yeux d'Arstein, ne sont que des illusions malhonnêtes compte tenu du peu d'impact qu'ils ont sur l'issue des décisions (Fagence, 1977). L'objectif consiste plutôt à offrir aux détenteurs de pouvoir le moyens d'empêcher les gens de participer aux prises de décisions et de favoriser leur « éducation » ou leur « guérison » un peu comme le veut le premier échelon du modèle de

Blanc. Le but est donc de tromper les citoyens en leur permettant de croire à une réelle participation qui rendrait ces derniers favorables aux actions du décideur. « Instead of genuine citizen participation, the bottom rung of the ladder signifies the distortion of participation into a public relations vehicle by power holders” (Arnstein, 1969, p.217).

Les échelons trois à cinq correspondent à des degrés de participation qualifiés de symboliques « levels of tokenism ». Cette deuxième classe inclut les termes information, consultation et « placation » conciliation ou apaisement pour définir un niveau d’implication sensiblement plus élevé que le premier. Légitimes, mais somme toute toujours faibles, l’information, la consultation et la conciliation sont sans doute les pratiques les plus courantes (Fagence, 1977). Informer les citoyens sur les programmes gouvernementaux, leurs droits, leurs responsabilités et leurs options constitue un premier pas dans la bonne direction, surtout si cela permet d’aller au-delà d’une information orientée strictement dans un sens (Gates & Stout, 1996). Toutefois, lorsque aucun mécanisme de rétroaction n’est envisagé, le pouvoir de négociation des citoyens s’en trouve fort limité. La consultation permet d’obtenir l’opinion du public, mais tel que mentionné précédemment, elle dépend du bon vouloir des autorités qui disposent du droit de respecter ou non les considérations évoquées. À ce titre, Arnstein (1969) juge que si la consultation publique n’est pas combinée à d’autres modes de participation, elle ne représente finalement qu’un simulacre donnant peu de poids aux points de vue des citoyens. La conciliation offre enfin la possibilité aux citoyens de participer partiellement aux prises de décision suivant une certaine ouverture du gouvernement. Cependant, comme le mentionnent Gates et Stout (1996) un gouvernement qui lance des miettes aux citoyens pour gagner leur silence (ou les apaiser), est loin d’entamer un dialogue ou un échange sérieux. Arnstein rappelle une stratégie courante qui consiste à choisir arbitrairement quelques « pauvres méritants » pour siéger à des comités ou des commissions. Elle ajoute que : « If they are not accountable to a constituency in the community and if the traditional power elite holds the majority of seats, the have-nots can be easily outvoted and outfoxed”

(Arnstein, 1969, p. 220). Le degré d'ouverture des citoyens dépend alors essentiellement de deux facteurs : la qualité du support technique qui leur est fourni pour manifester leurs opinions et l'appui communautaire.

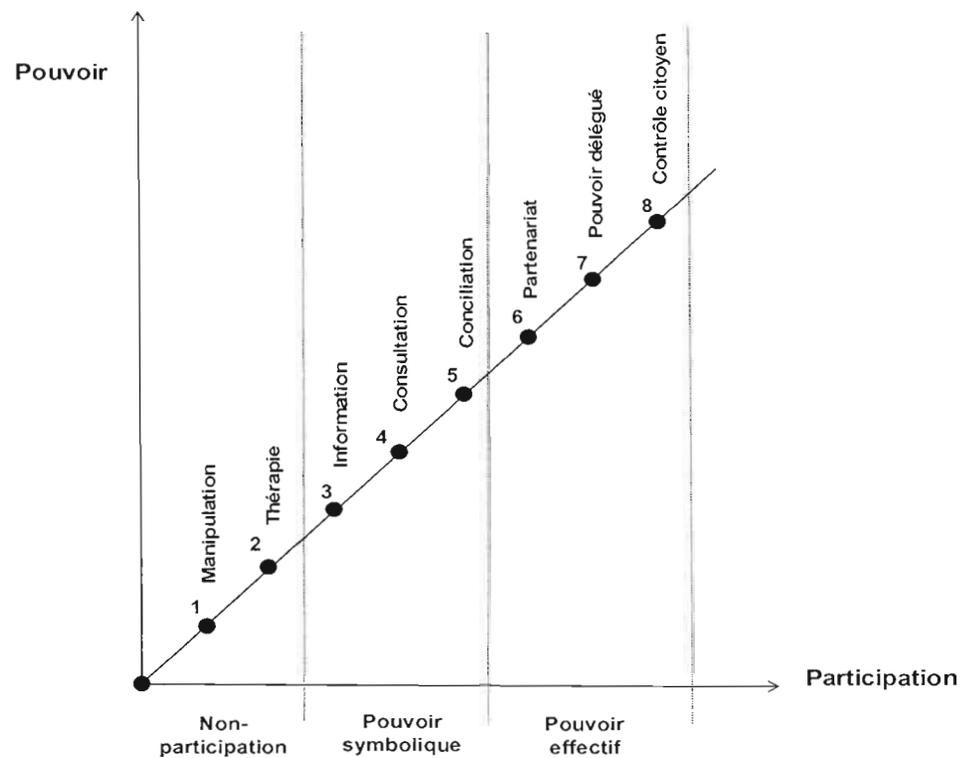
Les trois derniers échelons, le partenariat, le pouvoir délégué et le contrôle citoyen, permettent une participation effective des citoyens à la prise de décision. Ils évoquent des situations innovatrices en matière de redistribution du pouvoir incluant les citoyens. Avec le pouvoir délégué et le contrôle citoyen, les citoyens obtiennent la majorité des positions décisionnelles ou un contrôle entier. Le partenariat permet aux citoyens d'engager une négociation pour résoudre des situations de conflit ou en arriver à un compromis avec les autorités par un partage des responsabilités. Le partenariat est surtout efficace lorsqu'il existe une structure organisationnelle communautaire solide à laquelle sont redevables les leaders locaux et lorsque les groupes de citoyens possèdent les ressources financières et techniques nécessaires pour engager (ou congédier) des spécialistes (avocats, consultants, travailleurs communautaires, etc.) (Arnstein, 1969). L'avant-dernier échelon représente le pouvoir délégué. Ici, les citoyens possèdent les moyens nécessaires pour gérer des programmes qui les concernent grâce à un transfert de pouvoir incarné par un droit de veto sur chaque décision prise par les élus. Toutefois, rares sont les administrations publiques qui exercent ce partage. Au sommet de l'échelle figure le contrôle citoyen, considéré comme le partage ultime du pouvoir. Arnstein invite néanmoins le lecteur à prendre garde à ne pas confondre la rhétorique avec l'intention entourant le contrôle communautaire, car l'idée d'un contrôle absolu est évidemment impossible.

People are simply demanding that the degree of power (or control) which guarantees that participants or residents can govern a program or an institution, be in full charge of policy and managerial aspects, and be able to negotiate the conditions under which "outsiders" may change them (Arnstein, 1969, p. 222).

Aujourd'hui les partenariats public-privé-sans but lucratif sont populaires (Gates & Stout, 1996). Ces triades laissent espérer une meilleure intégration des points de vue des citoyens dans les démarches décisionnelles, bien que plane toujours le danger d'une balkanisation des services publics, d'une gestion inefficace, d'un abus du pouvoir citoyen ou, tout simplement, de n'être que simulacre (Arnstein, 1969).

Figure 2.3

Modèle de Sherry Arnstein : Échelle de participation des citoyens en fonction du degré d'influence sur la décision



(adapté de Lequin, 2000)

2.4.4 Limites associées aux typologies de la participation en fonction du degré d'association des habitants à la décision

Les modèles proposés dans la section précédente comportent inévitablement des limites, tout d'abord parce que les détenteurs de pouvoir et les citoyens démunis ne forment pas des groupes homogènes (Arnstein, 1969). Chacun représente un éventail de points de vue, d'intérêts et de sous-groupes. De plus, ces versions simplifiées de la réalité font souvent abstraction des véritables obstacles à la participation qui proviennent tant des décideurs que des citoyens. Évidemment, d'autres échelons pourraient être ajoutés selon les situations rencontrées et rien n'empêche que certaines caractéristiques propres à un des échelons soient aussi applicables à d'autres échelons. Par exemple, la concertation, qui constitue un des concepts phares de cette recherche, se situe à cheval entre le pouvoir symbolique et le pouvoir effectif, en ce sens qu'elle peut se manifester par un exercice de conciliation, voire même de consultation, ainsi que par le partenariat (qui en reflète l'essence) et les autres formes de pouvoir partagé, soit la délégation ou le contrôle citoyen (qui nécessitent l'appui du gouvernement en tant que facilitateur, ne serait-ce que pour avoir le droit ou la possibilité d'exercer de telles approches).

Finalement, Fagence (1977) souligne que les modèles de participation ne possèdent pas de réelle valeur opérationnelle compte tenu du fait qu'ils constituent des formulations conceptuelles utilisées pour indiquer les types d'activités auxquelles peuvent se livrer les citoyens, ou les niveaux d'application des politiques observables dans les structures de pouvoir décisionnelles. Ils se limitent donc strictement à des usages académiques. Or, il affirme quand même que la définition des actions potentielles de partage de pouvoir ou de décision représente un premier pas essentiel à la mise en place de processus d'aménagement particuliers. Nous utiliserons donc le modèle d'Arstein pour retracer les actions participatives ayant eu cours dans le projet Benny Farm et pour déterminer comment elles se classifient sur une échelle de pouvoir et de participation. Auparavant, il

importe de préciser quelles sont les conditions nécessaires pour une opérationnalisation efficace des outils de participation et de prise de décision dans la réalisation d'un projet commun.

2.5 Pour une opérationnalisation des mécanismes de participation

Les modes de participation varient en fonction des opportunités existantes, tant formelles qu'informelles, de l'intérêt et de l'ingéniosité des participants, et de l'attitude dominante des institutions politiques (Fagence, 1977). Ceci dit, il est nécessaire de comprendre que la plupart des décisions en aménagement, voire même en général, sont hiérarchiques. C'est en déterminant comment sont obtenues les décisions ou quel genre de décisions sont obtenues qu'il est possible de saisir la nature de la participation et la réelle volonté de ceux qui cherchent à l'accroître (Fagence, 1977).

En aménagement, les environnements d'action sont souvent tendus et chargés de conflits (Fagence, 1977). Cette situation force chacun des participants du processus décisionnel à devoir apprendre à vivre avec ce conflit et à l'accepter comme étant inévitable afin d'en exploiter la force conflictuelle dans une action constructive. Blanc (1996) décrit comme un paradoxe de la participation le fait que certains élus l'adoptent comme une technique de prévention des conflits et de luttes urbaines, et met en garde contre l'éloge du conflit, qui ne mène pas toujours à une communication authentique. D'une part, lorsque « octroyée » par les autorités, les citoyens voient trop souvent la participation comme un subterfuge masquant une décision arrêtée d'avance. De l'autre, une fois les citoyens mobilisés et que ces derniers réclament plus de participation, ils finissent par s'impliquer et par le fait même par exiger que les élus tiennent compte de leurs revendications. Or, plus souvent qu'autrement, les citoyens ne s'attendent pas à ce que leur avis soient pris en considération. Blanc qualifie cette situation de double contrainte. Elle implique non seulement les citoyens

et les élus, mais aussi les autorités locales et les travailleurs sociaux qui cherchent à encourager les habitants à s'organiser et s'exprimer eux-mêmes. Toutefois, ceux-ci se retrouvent souvent contraints à agir en tant que porte-parole d'une population non organisée et à ainsi maintenir les habitants dans un stade de dépendance. (Comme nous le verrons plus en détail aux chapitres 3 et 4, les détracteurs du Fond Foncier, doutaient qu'il s'agisse d'un projet qui favorise une réelle responsabilisation « empowerment » sociale et critiquaient le caractère paternaliste de l'entreprise.) Ce contexte engendre inévitablement des problèmes pour la prise de décision où « chacune des injonctions a une légitimité partielle et partiale, ce qui rend souvent la situation indécidable (Blanc, 1996, p. 101). »

L'objectif est donc d'arriver, par une série de transactions, à obtenir un compromis acceptable entre principes d'égale légitimité grâce à une connaissance approfondie du milieu local et de ses potentialités (Blanc, 1996). Il s'agit aussi, en d'autres mots, de trouver un juste équilibre entre ce qui est considéré comme « tolérable » par les aménageurs et les institutions politiques, et le degré d'implication jugé « acceptable » par les participants (Fagence, 1977). Engager un réel dialogue est fondamental pour éviter toute situation de blocage ou de pourrissement du conflit et éviter les risques de violence. Dans un même ordre d'idées, savoir être à l'écoute de ces difficultés signifie en partie savoir y répondre (Blanc, 1996). La gestion du conflit se fait donc verbalement, alors que l'on cherche à dépasser la cause initiale de celui-ci pour en dégager les causes profondes, souvent différentes de ce que les partenaires-adversaires prétendent qu'elles sont. (Blanc, 1996). Ainsi, comme l'affirme Blanc : « les conflits surgissent d'abord entre principes de légitimités concurrents, mais ils se dédoublent en de multiples conflits à l'intérieur d'un même registre de légitimité. » La démocratie locale suppose d'entreprendre une série de transactions sociales entre principes de légitimité opposés afin de mieux saisir les enjeux et d'envisager les solutions possibles (Blanc, 1996). Ceci suppose que tous les membres de la communauté siègent sur un pied d'égalité et possèdent un poids égal dans la définition du bien commun. Toutefois, tant que cette condition n'est pas remplie, la participation

favorisera les plus forts et/ou mieux organisés. Concilier ces intérêts divergents et leurs différentes échelles d'action n'est pas toujours une mince affaire. Ceci suggère le recours à des intermédiaires et des médiateurs pour soumettre le débat à une meilleure réglementation et pour déterminer les formules participatives appropriées. Selon le principe shumptérien de la démocratie représentative, l'arbitrage permet d'élaborer une définition du bien commun reflétant les différents intérêts particuliers en présence, suivant le double registre de la négociation et de l'imposition (Blanc, 1996). Ceci comporte le risque de placer les arbitres au-dessus de la mêlée, en l'occurrence, les politiciens, dont l'objectif rime souvent avec réélection.

La démocratie locale vise plutôt à aider, en priorité, les plus démunis à s'exprimer en public (Blanc, 1996). L'accès à une contre-expertise pour les associations de quartier est donc primordial pour permettre au débat de s'opérer de façon réellement démocratique et entamer une négociation efficace. Car, l'expert est rarement un juge ou un arbitre impartial et se présente plutôt comme vendu d'avance aux intérêts de son client, qu'il s'agisse d'administrations locales ou nationales. Malheureusement, dans le cas de la politique de la ville, les habitants se retrouvent souvent dépouillés d'une telle ressource. Les associations de quartier sont donc bien souvent invitées à jouer un rôle de mobilisatrices, sans pour autant garantir qu'elles parlent au nom de l'ensemble des habitants.

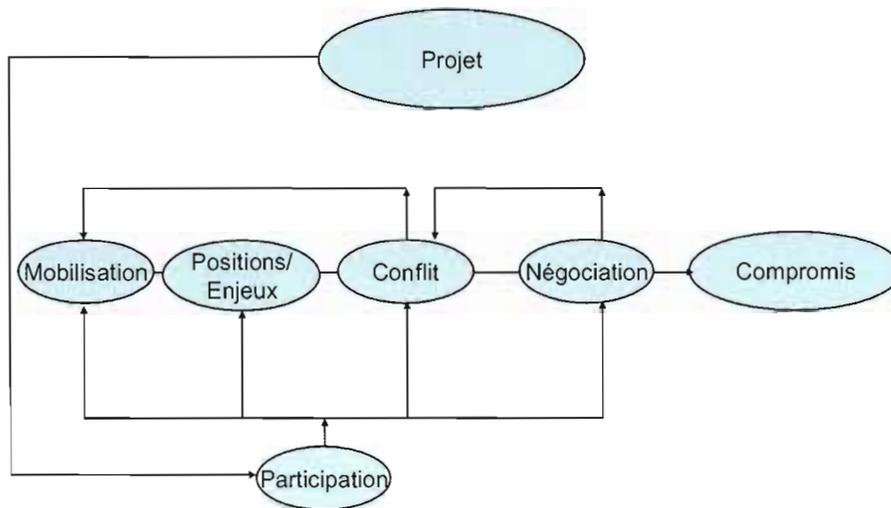
Il importe alors de réfléchir aux dynamiques de participation afin de développer des modèles adéquats pour chaque situation. À cet égard, nous attirons l'attention du lecteur sur le postulat suivant : la démocratie participative n'est pas une démocratie directe (Blanc, 1996). C'est en partie ce qui explique pourquoi il importe de faire affaire avec des professionnels reconnus pour entreprendre les processus de médiation entre les habitants et les autorités locales, surtout si le nombre d'acteurs est important, et davantage si le projet, ou la politique, est transversal (Blanc, 1996). Ces médiateurs issus de disciplines diverses liées à l'urbain forgent depuis peu un nouveau corps de métier axé sur la maîtrise d'œuvres

urbaines ou sociales et la gestion de projet, et ouvrent ainsi la voie à la professionnalisation de la médiation.

En général recruté par une institution étatique avec, comme objectif, de diminuer les tensions et favoriser l'échange, le médiateur, aussi appelé passeur, nécessite une certaine extériorité et une autonomie suffisante pour pouvoir agir dans la durée. Le médiateur qui opère au nom des citoyens transcende le rôle de l'expert en rendant accessible aux habitants les notions techniques nécessaires à la compréhension des enjeux. Si la frontière entre soutien émancipateur et prise en charge paternaliste est mince, le passeur, en tant que tiers impartial non partisan, cherche néanmoins à structurer le débat par le recours à la négociation, de façon à permettre l'éclosion d'un compromis acceptable et, ultimement, aider les gens à faire la paix. De la mobilisation émergent les enjeux. Le conflit lui permet de camper les positions, précisant justement, la compréhension du passeur. En canalisant la mobilisation et le conflit dans un élan productif axé sur l'échange d'information, la négociation et le compromis permettent d'éviter que ne stagne et ne s'envenime le conflit. Or, une négociation mal engagée ou mal dirigée risque fort probablement de mener à des complications et, possiblement, d'alimenter davantage le conflit. La compétence du médiateur est un aspect crucial de la réussite d'un projet et de l'atteinte d'un compromis acceptable. Le défi de ces professionnels repose sur l'importance de développer une double compétence, à la fois technique et politique, pour l'amélioration du débat local. Il n'existe malheureusement pas de recette miracle pour y parvenir et ces derniers doivent ainsi miser sur leur jugement et sur leur expérience. C'est pourquoi l'emploi de mises en scène inutiles qui n'ont pour conséquence que d'attiser le conflit de façon improductive est à éviter à tout prix. Le schéma de la figure 2 évoque cette dynamique.

Figure 2.4

Dynamique de médiation : l'atteinte d'un compromis acceptable



Enfin, même si l'emploi d'un médiateur n'offre aucune garantie de réussite, il traduit néanmoins la volonté politique des autorités de favoriser un meilleur exercice de la démocratie et de s'ouvrir davantage aux points de vue des citoyens. Bien que l'objectif soit d'arriver à un compromis acceptable, qu'en est-il des raisons qui poussent à utiliser la participation comme outil de gestion et de prise de décision ? La participation est-elle perçue comme un moyen ou une fin ? C'est ce à quoi la prochaine section tentera de répondre.

2.5.1 Logique gestionnaire vs logique civique

La récente réaffirmation de la société civile du point de vue de la participation a engagé ces dernières années les gouvernements à revoir leurs mécanismes de prise de décision.

Comme nous l'avons vu au chapitre 1, ces changements au sein du paysage politique traditionnel montréalais ont ainsi favorisé de nouvelles tentatives de concertation, prenant la forme d'un recours fréquent aux consultations publiques et d'une participation croissante des acteurs sociaux au processus politique. Laforest (2000) affirme que ces transformations ont des effets directs sur la démocratie car ces formes de concertation, la consultation et la participation qui en résulte, sont des véhicules d'apprentissage des politiques et de construction du savoir social.

Deux principales écoles de pensée se penchent sur l'étude de la consultation en aménagement (de Carlo, 1997; Laforest, 2000). La première, celle des « sciences de gestion », perçoit la consultation comme un mécanisme d'aide à la décision. La deuxième, celle des « sciences humaines », y voit plutôt un exercice de la démocratie. À ce point, il convient d'examiner en détail ces courants et la façon dont ces différentes perceptions peuvent être utiles à la compréhension des différentes attitudes rencontrées chez les différents intervenants du projet Benny Farm selon les dynamiques successives et variées de participation.

Du point de vue des sciences de la gestion, le processus de consultation publique cherche à faire connaître aux autorités l'opinion des différents acteurs, habitants, associations, entrepreneurs et autres membres de la société civile, afin que celles-ci puissent déterminer les facteurs visant à assurer un meilleur ancrage des projets dans l'environnement. Autrement dit, « les processus de consultation publique servent avant tout, dans ce cadre, à légitimer les décisions finales des institutions ou des élus par l'appel aux citoyens qui, seuls, peuvent assurer cette légitimité » (de Carlo, 1997, p. 27). Ces études s'attardent surtout sur la description des différentes formes d'interaction entre les intervenants impliqués dans le processus et se concentrent ainsi sur les procédures et les aspects techniques de la consultation publique. L'objectif est évidemment d'en arriver à la meilleure décision possible. L'analyse des résultats de la consultation offre la possibilité

aux élus de faire des choix plus éclairés. Au terme de l'exercice, un consensus entre les acteurs signale le succès de la démarche. La présence de conflits en révèle, au contraire, l'échec (de Carlo, 1997).

La seconde école de pensée celle des sciences humaines, accorde elle aussi une importance particulière au processus de consultation publique, mais donne davantage de poids aux dimensions politiques et sociales (de Carlo, 1997). En ce sens, elle porte un regard critique sur l'approche des sciences de la gestion en cherchant à évaluer l'efficacité et l'utilité de la consultation publique pour la démocratisation du processus politique (Laforest, 2000). Plus que la recherche d'un consensus, c'est le déroulement de la consultation en lui-même qui prime. La prise de parole, l'écoute, la prise en compte des points de vue, etc., sont perçues comme un apprentissage collectif au service de la démocratie locale. L'échange se trouve au cœur de toute cette démarche participative et l'interaction qui s'y produit donne un sens concret à la démocratisation de la vie locale. Il en découle une responsabilisation du citoyen par le moyen de la participation.

Critiques face aux formes de consultation traditionnelles, tout comme Arnstein, les chercheurs en sciences humaines perçoivent fréquemment la consultation comme un simulacre de démocratie où l'apport du public est souvent ponctuel et tardif. Ils évoquent l'idée qu'elle sert trop souvent d'écran pour les élus et les experts qui l'utilisent afin de légitimer leurs actions en laissant le public s'exprimer sur les « modalités et non sur les finalités des projets » (de Carlo, 1996, p. 35). Souvent « la décision à prendre est invoquée comme une limite du temps et du coût à accorder aux controverses, ce qui empêche le consensus » (de Carlo, 1996, p. 35). Laforest appuie ce constat en évoquant la difficulté que comporte la prise de décision lorsque soumise à un trop grand nombre d'acteurs. Cet effort pour en arriver à un compromis semble paradoxal en cela qu'il met souvent en péril l'exercice de consultation. Par ailleurs, plus le nombre de participants augmente, plus les enjeux et les concessions paraissent laborieux et difficiles à conjuguer.

À notre avis, ces deux courants ne sont pas mutuellement exclusifs et mérite qu'on porte attention tant à leur logique gestionnaire qu'à leur logique civique. Les procédures québécoises de consultation publique comme l'affirme de Carlo « peuvent être considérées comme des tiers entre les concepteurs de projets d'aménagement et le territoire sur lequel ceux-ci sont destinés à être implantés. En tant que tels, les procédures de consultation publique sont des outils de gouvernementalité ou de gouverne composés eux-mêmes d'un ensemble de micro-outils » (de Carlo, 1997, p. 455). Le niveau local est celui qui se prête sans doute le mieux à la participation des citoyens (Blanc, 1996). Les réseaux locaux favorisent ainsi une résolution démocratique des désaccords, quoique ce ne soit pas toujours le cas. Souvent, la situation justifie l'emploi d'un médiateur (facilitateur). Bref ce qui compte selon Blanc (1996) :

... c'est l'acquisition d'une « culture démocratique » qui comporte deux volets. D'une part, la capacité à exprimer son point de vue, à être à l'écoute des autres et à rechercher des compromis acceptables de part et d'autre. D'autre part et surtout, l'apprentissage, à quelque niveau que ce soit, des responsabilités collectives. Une démocratie purement délibérative se discréditerait. Elle a besoin d'efficacité et pour cela de pouvoir compter sur des citoyens capables de passer aux actes (p. 103).

En dépit des récents efforts consentis pour mieux structurer la participation citoyenne par l'application de principes généralement associés à la science de la gestion et la science appliquée aux processus de décisions (méthode Delphi, modèle Geddesien, etc.), la plupart des décisions en aménagement répondent encore aux méthodes de compromis politiques conventionnelles : la résolution de conflit et la réalisation de consensus (Fagence, 1977). Cette situation comporte évidemment des limites.

2.6 Limites de la démocratie et de la gouvernance participative

Plusieurs auteurs demeurent critiques quant aux rapports qu'entretiennent démocratie participative et gouvernance locale (Andrew et Poirier, 2003; Chiasson, 1999; Souami, 1997; Guérard, 2003; Bacqué, 2003). Les réflexions de Souami (1998) sur la gouvernance locale soulèvent l'idée que ces pratiques ne permettent toujours pas de parler d'un renforcement réel et de l'efficacité de la participation populaire ou d'une démocratie locale directe. En fait, « la gouvernance se fonde sur le paradigme de la compétition » (p.169) et un fonctionnement sélectif issu d'une doctrine organisationnelle prédéterminée, et non pas sur une logique consensuelle universelle. Fondée sur une logique entrepreneuriale, l'accès à la gouvernance semble se limiter aux organisations « possédant une autorité d'influer dans le processus de décision » (p.169). L'individu membre de la population « non organisée » se voit presque automatiquement exclus du processus par son fonctionnement même. L'individu qui n'adopte pas de stratégie pour voir à ses intérêts (l'individu étant perçu comme ayant les mêmes prédispositions que le organisations) ou qui est incapable de les faire valoir en l'absence de réels mécanismes participatifs est écarté de la démarche directement, par une impossibilité de participer au processus de concertation, ou indirectement relégué à des formes de participation moins influentes sur la prise de décision, telle que la consultation). Ainsi, pour Souami « l'association devient le seul recours pour réaliser une part de la participation « promise » dans la gouvernance » (p.170). Cette primauté accordée aux associations paraît donc insuffisante, même contre-productive, quand il s'agit de renforcer la participation populaire.

La gouvernance est animée par une logique de décentralisation contraire à la tendance récente des fusions municipales au Canada ou au Québec. Elle est animée par une logique de régulation centralisée (Andrew et Poirier, 2003). Toutefois, l'idée souvent évoquée que décentralisation rime avec démocratie ne semble pas faire école (Robertson, 2003). À ce sujet, Kerrouche affirme « qu'il faut arrêter d'assimiler décentralisation et démocratie et qu'il faut arrêter de « prier » devant la participation des citoyens et se soumettre à des

« logiques incantatoires, » car l'invocation répétée de l'argument démocratique cache bien souvent des logiques de domination sociale » (Roberston, 2003, p.6). Malgré les efforts récents entrepris par la Ville de Montréal pour accroître le rôle des citoyens dans la prise de décision, Latendresse révèle que la fonction des conseils d'arrondissement est essentiellement représentative, laissant entendre que le pouvoir demeure strictement entre les mains des élus et des fonctionnaires (Roberston, 2003). Seuls les comités-conseils d'urbanisme (CCU) offrent aux citoyens le moyen de s'exprimer, bien que ces instances soient exclusivement consultatives. Selon ce même auteur le problème réside dans le fait que « les conseils d'arrondissement n'ont pas été créés pour être des espaces de renforcement démocratique, mais pour gérer des services de proximité » (Roberston, 2003, p.8). Toutefois, Bellavance (2003) affirme que même les CCU ne sont pas des organismes orientés vers la consultation populaire. En définitive, il appert qu'ils soient plutôt conçus comme des comités d'experts. Certains auteurs se questionnent donc quant aux impacts directs du processus démocratique participatif sur les décisions et les arbitrages sociaux et politiques, notamment à l'échelle des arrondissements, dans le cas de la Ville de Montréal (Robertson, 2003). Selon Bherer, « la question n'est pas nécessairement posée en termes d'influence directe des citoyens, mais examine à quel point ces derniers sont intégrés au processus complexe des politiques publiques » (Robertson, 2003, p.8).

La situation des arrondissements nouvellement constitués dans les grandes villes du Québec, et leur quête de légitimation vis-à-vis des acteurs individuels et collectifs est particulière à cet effet. Latendresse évoque que la réforme municipale au Québec dont l'enjeu central est celui de la participation démocratique du citoyen, s'insère dans un contexte qu'elle qualifie de « paradoxe du désenchantement démocratique. » Cette antithèse révèle le désintérêt des citoyens face aux politiques municipales, entre autres, et l'augmentation de la demande sociale pour une plus grande participation à la gestion des affaires publiques et municipales, particulièrement en matière d'urbanisme, dans le cas de la ville de Montréal (Roberson, 2003; Bellavance, 2003). L'idée de favoriser un

renouvellement de la vie publique en facilitant l'accès aux citoyens à la prise de décisions pourrait à long terme, selon Bellavance (2003), mener à une revalorisation de l'élection et du rôle des élus. Ceci aurait l'avantage de « favoriser l'émergence d'une société faite de citoyen(ne)s responsables, capables de se prendre en main collectivement » (Bellavance, 2003, p. 9).

Divay et Polèse (2002) soutiennent que « la notion de gouvernance apporte, dans une perspective d'action, une intuition et une vision, qui devraient modifier les approches passées dans l'action publique [...] en référant à de nouveaux processus émergents d'interaction collective » (p. 28-29). Ils soulèvent ainsi l'idée que la concertation et la complémentarité dans le comportement de chacun des acteurs constituent des moyens privilégiés pour améliorer l'efficacité de l'action publique. Cependant, la gouvernance au sens large, selon Divay et Polèse, ne repose pas toujours sur des mécanismes innovateurs. À ce titre, ils évoquent certaines expériences de consultation ou de gestion qui, à toute fin pratique, relèvent plutôt de « l'art pratique de gouverner » ou, comme l'évoque Casteigts, qui « n'échappent ... pas totalement à l'ambiguïté générale du terme, restant parfois utilisée au sens de principes généraux de gouvernement local » (Divay et Polèse, 2002, p. 7). C'est aussi ce qu'allègue de Carlo (1996) lorsqu'elle affirme que l'inclusion des citoyens aux processus de décision publique pose problème quand d'emblée ils sont placés « dans un cadre déterminé [qui] définit et s'attribue le pouvoir de réduire fortement a priori leur place d'acteur » (p.32).

Dans leurs analyses, Andrew et Poirier (2003) affirment que la gouvernance est en effet porteuse de contradictions qui « révèlent ainsi des écarts parfois importants entre la théorie ou les intentions initiales et les actions concrètes sur le terrain des affaires urbaines » (p.11). Ils mentionnent, entre autres, l'incongruité qui existe entre le discours véhiculé par l'ensemble des acteurs, qu'il s'agisse de participation citoyenne, de transparence, de réseaux, etc., et la perpétuation de mécanismes traditionnels de centralisation hiérarchique.

Selon eux, il faut éviter de voir la démocratie représentative comme un processus voué à disparaître ou alors, penser que l'intégration de la participation citoyenne au système politique local mène nécessairement à une situation incontrôlable voire anarchique. En fait, Fagence (1977) suggère plutôt de concevoir la participation comme un complément à la démocratie représentative plutôt que comme un frein à celle-ci. Andrew et Poirier questionnent, de plus, le statut des résidents des villes en soutenant que « les citoyens sont positionnés comme consommateurs de services publics alors que la logique de la gouvernance participative implique de considérer le citoyen comme un acteur politique à part entière » (p. 15). Cette vision met l'individu (vu comme un payeur de taxes ou un client soucieux du rapport qualité-prix) au centre des préoccupations, au détriment de la communauté et de l'intérêt général, en restreignant le public à jouer un rôle essentiellement réactionnaire. Cette idée rejoint les propos de Souami évoqués plus tôt et met en garde contre le réflexe de juger de l'efficacité d'une ville en la mesurant comme celle d'une entreprise. Andrew et Poirier révèlent aussi la contradiction qui existe entre l'expression de la diversité et la recherche obsessive du consensus. Ceci rejoint le propos de Souami (1998) qui affirme que : « Dès lors, les protagonistes de la production de l'urbain ne se confrontent pas pour la mise en œuvre d'un idéal (liée à une idéologie et à un projet de société), mais négocient la manière de gérer les moyens disponibles pour se défaire des obstacles » (p.163). Les perceptions parfois vagues des ententes conclues entre les différentes parties offre souvent une idée réduite des discussions, peu propice à l'établissement de politiques, de programmes ou de projets concrets. Finalement, Andrew et Poirier soulèvent le danger lié à la privatisation des services et de la gestion publique pour l'intérêt public. Une affirmation trop importante de la société civile risquerait d'affaiblir l'État dans ses rapports de forces. Cette question, réintroduit en effet la place respective de la société civile et de l'État dans la définition de l'intérêt public (Chiasson, 1999). À ce sujet, Chiasson conclut toutefois que, tant que les pratiques de gouvernance seront alimentées par une tension entre l'État et la société civile, la recherche de l'intérêt public sera maintenu. Bref, tout est question de point de vue et varie selon ce qu'on entend par gouvernance, celle-ci pouvant

être d'inspiration citoyenne-communautaire ou d'inspiration néo-libérale (Andrew et Poirier, 2003).

Pour Souami (1998), « la gouvernance reconduit en définitive un mode de fonctionnement conventionnel du gouvernement : l'économie de la menace » (p.166). L'attitude du gouvernement à cet effet s'orienterait vers ce qu'il qualifie de « nouveau mode de production du social » où les acteurs sociaux sont amenés à s'insérer dans ce modèle sous peine de s'en voir exclus et de perdre ainsi, par le fait même, leur pouvoir d'influence au sein de la société. Selon lui, c'est précisément sur ce tour de force que repose l'incapacité de la gouvernance à intégrer la participation des populations. Cette tendance mènerait à son avis à l'implantation de démarches modélisatrices et prescriptives basées sur l'idéal de la bonne gouvernance ou de « bonnes méthodes » de gestion et de coordination au premier rang desquelles se situent le consentement et le consensus social. Pour vaincre le risque de « l'échec des constructions sociales, » l'idée d'instituer une certaine reproductibilité dans les nouveaux modèles de « gouverne » sociale s'inscrit dans une quête de systématisation. Comme l'affirme Souami (1998) : « À son tour, cette systématisation se confronte inévitablement à la nature même de la participation populaire : changeante, variable selon les populations et exigeant des approches, à chaque fois, adaptées et spécifiques » (p.167).

Andrew et Poirier (2003) questionnent l'influence des mécanismes de consultation sur la démocratisation du « management public » en évoquant les propos de Pierre Hamel qui « suggère que la participation et l'implication citoyenne sont à un certain degré contraire à la logique même de la planification urbaine qui est caractérisée par la spécialisation, la rationalité instrumentale, la rapidité et les décisions « efficaces » (p.18). Imaginer un modèle standard de participation en aménagement pose toutefois de nombreuses difficultés d'ordre pratique. Premièrement, car il n'existe pas de solution universelle applicable à l'ensemble des projets urbains et qu'il s'agit souvent d'une question de contexte qui justifie l'approche du cas par cas (Crofton, 2001; Bénard, 2004). Selon Guérard (2003), ce qui est

en jeu « ce n'est pas de nier la démocratie locale représentative, ni de la remplacer par une démocratie complètement directe (référendum) mais c'est d'inventer une démocratie semi-directe acceptable pour tous » (p. 3). Ainsi, selon Patenaude, la « boîte à outils est sujette à des réévaluations par rapport aux projets, aux enjeux et la finalité » (Robertson, 2003, p. 7). L'idée d'offrir un maximum d'ouverture et de transparence semble primordiale afin de donner aux citoyens un pouvoir d'influence sur les décisions (Crofton, 2001; Roberston, 2003).

Finalement, comme le mentionne Souami (1998) :

Il n'y a point d'intérêt à faire la critique ou l'apologie de la gouvernance, ni de renvoyer ses carences, notamment pour la participation des populations « non organisées », au domaine de la mauvaise application d'une théorie qui, elle, serait pertinente. Les articulations entre les différents niveaux de représentations ... montrent que, du schéma global aux pratiques quotidiennes, les interprétations ne décrivent pas un processus unilatéral ni unidirectionnel (p.170-171).

Cette étude cherchera à déterminer en quoi le cas Benny Farm constitue ou non une nouvelle forme de gouvernance, apparemment originale, et en quoi elle améliore l'accès au processus de prise décision en aménagement urbain.

CHAPITRE III – DESCRIPTION ET HISTORIQUE DU SITE

CHAPITRE III

DESCRIPTION ET HISTORIQUE DU SITE

3.1 Le site Benny Farm

Les années 1990 marquent le début d'une longue saga dans l'histoire du processus de redéveloppement du complexe Benny Farm. Rares sont les projets d'aménagement urbain à Montréal qui ont poussé à se mobiliser un nombre aussi important d'acteurs différents. Pendant près de 15 ans, Benny Farm a été au cœur de débats sociopolitiques particulièrement fertiles en rebondissements. Durant cette période, plusieurs plans d'aménagement ont été proposés, étudiés et rejetés lors de séances de consultation publique. Finalement, à l'été 2002, grâce à un médiateur, le gouvernement trouvera la formule nécessaire pour réaliser son projet. Nous verrons en détail dans ce chapitre les faits marquants qui ont influencé le projet. Mais tout d'abord, afin de mettre ce cas en perspective, examinons de plus près la dynamique sociale du quartier Notre-Dame-de-Grâce (NDG) où se trouve Benny Farm.

Figure 3.1

Échelle de temps du projet Benny Farm

	Rénovation partielle (SCHL) 1970	Acquisition de la SIC Fond Foncier Benny Farm 1999-2001
1946-1947		2002-2005
Construction initiale (SCHL)	Plan de réaménagement initial (SCHL)	Groupe de Travail Benny Farm

3.2 Notre-Dame-de-Grâce et les environs de Benny Farm : Un coup d'œil sociodémographique

Notre-Dame-de-Grâce est un endroit où, dans l'ensemble, il fait bon vivre. Ce quartier de classe moyenne fort populaire compte 62 591 habitants (NDGCC, 2003). Le revenu moyen de ses résidants frôle les 44 300\$, soit 3500 \$ de plus que la moyenne montréalaise. Ceci s'explique entre autres par un taux de scolarité passablement supérieur à celui de l'ensemble de la Ville. Neuf pour cent de ses citoyens possèdent moins de 9 années de scolarité contre 20 pour cent pour Montréal. Loin d'être homogène, NDG se compose de quatre secteurs distincts juxtaposés les uns aux autres. La portion est, située entre le boulevard Décarie à l'ouest, l'arrondissement Westmount à l'est, le boulevard de Maisonneuve au sud, et les terrains de Villa-Maria au nord, est connue sous le vocable de « Westmount adjacent, » nom évocateur traduisant le caractère des environs (Pelland, 2005). Une deuxième zone communément appelée le « village Monkland, » occupe le cœur du quartier délimité par le quadrilatère Décarie à l'ouest, Kensington à l'est, Sherbrooke au sud et Côte-Saint-Luc au nord. Cette zone hautement prisée connaît une forte demande depuis les dernières années exerçant des pressions immobilières¹ sur les zones adjacentes plus modestes du sud, et de l'ouest du quartier, où se trouve Benny Farm. Il s'agit du secteur au sud de Sherbrooke et de celui à l'ouest du « village Monkland » qui s'étend jusqu'à Montréal-Ouest.

NDG comporte ainsi un tissu urbain passablement hétérogène, tant d'un point de vue économique que social. Ainsi, les populations immigrantes représentent 34 pour cent du milieu contre 27 pour cent pour le reste de la Ville (CLSC NDG/ Mtl-O, 2003). Pour ces

¹ La valeur immobilière des maisons du quartier NDG a augmenté de 40 % lors de la dernière évaluation foncière en 2001. Avec le Plateau Mont-Royal, il s'agit d'une des zones ayant connu les plus fortes augmentations sur le territoire de la Ville de Montréal.

citoyens en particulier, le caractère anglophone du quartier explique sans doute cet attrait. De fait, 45 pour cent des habitants sont de langue maternelle anglaise, 21 pour cent française et 29 pour cent de langue autre (allophone). Toutefois, cette diversité se concentre plus spécialement aux alentours de Benny Farm et cette population variée s'élève à près de 21 000 personnes.

Une analyse plus détaillée du profil sociodémographique des environs de Benny Farm met en évidence les disparités entre cette portion du territoire et le reste du quartier ; elle révèle que les populations vulnérables y sont plus présentes qu'ailleurs (CLSC NDG/ Mtl-O, 2003). Les personnes âgées de 65 ans et plus y sont notamment plus nombreuses (17 % contre 15 %), la présence de familles monoparentales y est de loin supérieure au reste du quartier (35 % contre 20 %) et le caractère multiculturel beaucoup plus fort avec 40 pour cent d'immigrants dont 11 pour cent d'immigration récente (3 pour cent d'entre eux ne maîtrisent ni l'anglais ni le français). Le chômage y sévit plus durement aussi, indépendamment des groupes d'âges ou du sexe. Du point de vue du logement, 77 pour cent de résidents sont locataires contre 66 pour cent ailleurs dans le quartier. Entre 1996 et 2001, la croissance de la population dans ce secteur était plus élevée qu'ailleurs dans le quartier (5 % contre 3 %), confirmant l'attrait de cette zone depuis les dernières années. Bref, le secteur de Benny Farm et ses alentours comporte indéniablement des caractéristiques distinctes au reste du quartier. La forte concentration de personnes vulnérables qui s'y retrouve suggère selon plusieurs organisations communautaires l'implantation de ressources sociosanitaires, récréatives et résidentielles mieux adaptées aux besoins de cette clientèle particulière. Cette réalité constituera un élément central du débat tout au long du processus de réaménagement. Avant de voir en détail l'évolution de ce processus, voyons tout d'abord en quoi consiste le projet Benny Farm.

Figure 3.2

Complexe Benny Farm (disposition originale avec les phases 1 et 2 du réaménagement sur la portion sud-est du site)



Source : SIC

3.3 L'origine du complexe Benny Farm

L'ensemble Benny Farm a été conçu par l'architecte américain Harold James Doran, entre 1946 et 1947, selon les principes d'aménagement du « Town planning movement » d'après-guerre. Résultat d'un investissement de 2,5 millions de dollars, les 64 bâtiments de trois étages érigés sur le site, formant 16 ensembles distincts, comptaient 384 unités de logement

(Saumier et Sheppard, 1994). S'inspirant vaguement du mouvement Cité Jardin de Ebenezer Howard, le projet dont 85 % de la superficie était réservée aux espaces verts, offrait un contraste important avec le cadre bâti environnant beaucoup plus dense, développé selon une trame orthogonale composée d'îlots rectangulaires investis de lots disposés dos à dos (Saumier et Sheppard, 1994). L'architecture de Benny Farm cherchait à répondre à des préoccupations sociales en matière d'hygiène en assurant une part importante d'air, de verdure et de soleil aux résidents du complexe. Ceci explique son aménagement axé sur un recul important par rapport à la rue, un plan aéré, des espaces verts collectifs, des unités de logement à double exposition, etc. Comme le mentionne le rapport de consultation déposé par le Bureau de consultation de Montréal en 1994 : «Benny Farm était une réponse juste, honnête et généreuse à un contexte social et économique du moment » (p.34).

Situé dans un secteur semi-périphérique de l'ouest de Montréal, dans la partie ouest du quartier Notre-Dame-de-Grâce, le complexe Benny Farm est circonscrit par l'avenue Monkland au nord, l'avenue Benny à l'est, la rue Sherbrooke au sud et l'avenue Walkley à l'ouest, en plus d'être séparé en deux îlots distincts par le boulevard Cavendish. Le terrain de 18 acres (7,3 hectares) fut légué au gouvernement canadien par un propriétaire terrien, Benny Brody, pour remercier les militaires canadiens de leurs loyaux services. C'est ainsi que le site a pris le nom de Benny Farm. À l'origine, ce dernier souhaitait voir la construction d'un hôpital sur le site, mais le gouvernement fédéral (la SCHL,² à peine fondée, était déjà propriétaire du site) commanda la construction de logements sur les terrains de Benny Farm pour loger les vétérans canadiens de retour du front.

² La Société Canadienne d'hypothèque et de logement était originellement connue sous le nom de Société centrale d'hypothèques et de logement. Elle fut fondée en 1946, la même année où Benny Farm voyait le jour, pour répondre, entre autres, aux besoins en logement des militaires, de retour du front, et de leurs familles. Le site Internet officiel de la SCHL fournit une description intéressante de l'évolution de cette société, notamment la page http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/Info/hique/hique_001.cfm.

À l'époque, la situation financière des locataires n'était en aucun cas un facteur d'admission et bien que les logements fussent subventionnés par l'État, il ne s'agissait pas de logements sociaux à proprement parler et les gens qui y habitaient n'éprouvaient pas nécessairement de difficultés monétaires. Les loyers y étaient même un peu plus élevés que dans le reste du quartier. Cinquante ans plus tard, la situation économique était néanmoins tout autre, les enfants du complexe plus qu'un souvenir et la population de Benny Farm sensiblement différente. Dans les années 1970, la SCHL avait concédé certaines unités à de nouveaux résidents. Des amis et des parents des vétérans obtenaient ainsi le droit de résider à Benny Farm. Les loyers étaient devenus plus bas qu'ailleurs et tranquillement Benny Farm allait se transformer en lieu de retraite pour les vétérans et pour des gens à la recherche de logements abordables.

3.4 Le projet de redéveloppement de la SCHL

En 1991, la SCHL détermina que les résidences de Benny Farm ne correspondaient malheureusement plus aux besoins de leurs locataires âgés en moyenne de 71 ans (Saumier et Sheppard, 1994). Déjà au début des années soixante-dix, vingt ans après leur construction, les bâtiments commençaient à démontrer certains signes de détérioration. La SCHL avait alors entrepris des rénovations sommaires des logements. Après 50 ans, ceux-ci furent jugés dangereux pour leurs habitants par la SCHL. La désuétude des habitations que révélaient une isolation et une insonorisation déficientes, un aménagement intérieur peu pratique (espace de rangement restreint, cuisines exigües, etc.), des couloirs et des cages d'escalier trop étroits et surtout l'absence d'ascenseurs, suggéraient à la SCHL, alors propriétaire des lieux, d'agir afin de répondre aux nouveaux besoins de ses locataires. Les bâtiments furent construits selon les normes et les besoins de l'époque d'après-guerre et offraient peu de possibilité d'adaptation. Petits et possédant peu de place pour des appareils ou autres « commodités de la vie moderne », ces appartements étaient jugés austères pour les normes d'aujourd'hui.

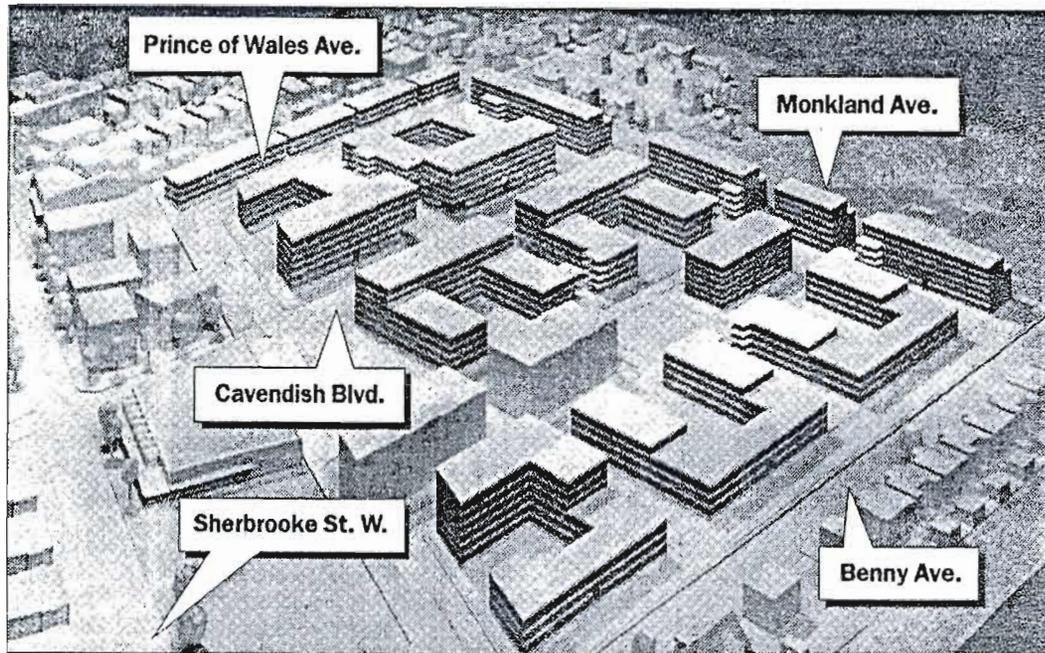
C'est alors qu'émerge en 1992 l'idée de fournir aux résidents de Benny Farm de nouveaux logements sans barrières architecturales et munis d'ascenseurs. Garante de la qualité de vie des vétérans locataires, la SCHL promet à ces derniers que le nouveau projet n'affectera pas le coût de leur loyer. Comme nombre de sociétés de l'État, la SCHL n'échappe pas à la crise des finances publiques des années 1990 qui limite les subventions versées aux programmes sociaux, notamment pour le logement (Saumier et Sheppard, 1994). Engagée à fournir aux Canadiens à faibles revenus et à revenus modestes des logements convenables, la SCHL s'efforce, malgré les importantes coupures qu'elle connaît, de trouver des solutions pratiques qui répondent au caractère social de ses initiatives. Parmi celles-ci figure une meilleure utilisation du parc résidentiel existant et des terrains dont la Société dispose en favorisant la construction de logements de densité moyenne. Devant toutefois répondre à des contraintes précises imposées par les autorités gouvernementales, la SCHL a pour mandat de se départir de ses actifs en immobilier et de ne requérir aucun argent neuf (Saumier et Sheppard, 1994). En 1994, la SCHL obtient l'approbation du Conseil du trésor pour redévelopper le site de Benny Farm. La SCHL révisé à maintes reprises son projet et en dépose la même année une version finale. Le Comité exécutif de la Ville de Montréal mandate alors, le 19 janvier 1994, le Bureau de consultation de Montréal (BCM) pour organiser une session de consultation publique sur la question du redéveloppement du complexe résidentiel Benny Farm. Malgré un mécontentement évident au sein de la communauté, le projet sera approuvé par la Ville de Montréal, suivant les recommandations du BCM.

Le plan d'ensemble prévoyait une densification du site qui devait résulter d'une augmentation du ratio d'unités par hectare d'environ 60 à environ 185, faisant passer le coefficient d'occupation du sol de 16 % à 35 % (Saumier et Sheppard, 1994). Avec l'implantation d'une telle stratégie, le stock de logements passerait de 384 à 1200 unités au total, dont 900 seraient destinées au marché privé. Le projet proposait la construction de

bâtiments d'une hauteur variant de quatre à six étages ainsi que la rénovation de sept des seize ensembles de bâtiments de trois étages existants. Il devait être complété par phases successives et compter deux types d'intervention : le remplacement des logements destinés aux vétérans locataires et la vente du reste du site à des intérêts privés. L'objectif étant de définir un projet qui n'en coûterait rien aux contribuables canadiens, la SCHL cherchait à couvrir les coûts de la relocalisation des vétérans sur une portion restreinte du site par la vente du terrain restant à des promoteurs privés. Bref, le gouvernement avait pour mandat de se départir de cet immense complexe résidentiel. L'idée était donc de démolir l'ensemble des bâtiments existants jugés vétustes, pour faciliter la vente à des intérêts particuliers. Cette transaction permettrait ainsi de financer la construction des nouvelles résidences.

Figure 3.3

Projet de la SCHL tel que prévu en 1992



Artist's rendition shows the size and placement of buildings in the revised Benny Farm project.

Source : The Gazette

Plusieurs aspects du projet dérogeaient aux règlements de zonage de l'arrondissement et la communauté locale critiqua vivement sa trop grande densité (1200 logements), la hauteur prévue des édifices (six étages), la démolition des bâtiments d'après-guerre et la perte de vocation sociale du site. Le public s'offusqua surtout du fait que la SCHL n'ait pas fait appel aux citoyens du quartier pour l'élaboration de son programme. Une mobilisation importante avait suivi jusque là toutes les tentatives du gouvernement qui, lui, fera toujours preuve d'une intransigeance totale vis-à-vis de l'intégration de la communauté à l'élaboration de son projet. La SCHL entreprit bien sûr un processus de participation publique avec les vétérans pour la conception du réaménagement du site en créant des *focus groups*, mais n'invitera jamais, à part lors des consultations publiques, les groupes communautaires ou les résidants du quartier à participer au processus de prise de décision.

Des consultants avaient été engagés à temps plein par la SCHL afin de faire la promotion de son projet. Pour en instruire la population du secteur, un comptoir permanent avait même été installé sur le site. Il s'agissait plutôt d'une transmission d'information à sens unique que d'un échange constructif entre le gouvernement et la communauté. Certains groupes communautaires interpréteront cette tactique comme une lutte déloyale où le gouvernement bien outillé et détenant des ressources importantes espérait que le mouvement d'opposition s'essouffle par un travail d'usure. En effet, Benny Farm était désormais devenu la préoccupation première de bien des groupes du secteur et empiétait sur les autres causes pour lesquelles ils militaient. Pour le Conseil communautaire Notre-Dame-de-Grâce par exemple, Benny Farm reçut l'appellation de « trou noir », car le projet emportait la part du lion du budget alloué aux initiatives du conseil. À la fin des années 1990, cette situation forcera le CCNDG à se détacher peu à peu de sa lutte pour Benny Farm.

Au début du projet, la question était loin d'être claire pour les vétérans. Certains d'entre eux qui vécurent sur les lieux pratiquement toute leur vie avaient énormément de difficulté à accepter l'idée de déménager. Gregory Olszeski surnommé de « *unmovable man* » est

probablement celui qui incarnera le mieux ce groupe de vétérans profondément attachés à leur logement. Il fut le dernier locataire à demeurer sur place. Déménager pour lui équivalait à mourir.

L'ensemble des vétérans se montrait toutefois favorable à l'offre de la SCHL comme le démontre une étude effectuée par la SCHL au début des années 1990 (vers 1992-1993) où 75 pour cent des vétérans ne souhaitaient pas rester dans leur ancien logement. Le débat entourant le projet qui allait suivre forcerait les vétérans à s'armer de patience. La moitié de ceux-ci ne furent relogés que sept ans après le début des premiers pourparlers. L'autre moitié, seulement 10 ans plus tard ! Certains accuseront par moments la SCHL et par moments les groupes communautaires de tenir les vétérans en otages afin que prédomine leur point de vue. Même si toutes les parties affirment que le sort des vétérans demeura toujours au centre de leurs préoccupations pendant toutes ces années, l'ampleur de la discorde autour du projet aura tout de même eu raison de plus d'un vétéran. Toujours plus vieux et moins nombreux, ils souhaitaient simplement finir leurs jours en paix. Pour la majorité d'entre eux, le déménagement semblait la meilleure solution.

Figure 3.4 et 3.5

Phases 1 et 2 du projet Benny Farm



Source : Saïa et Barbarese

Les premiers bâtiments prévus pour les vétérans furent finalement construits en 1997 et permirent de loger 91 des 200 foyers touchés par la relocalisation. Cependant, à cause de l'opposition qu'il soulevait, le reste du projet a avorté dans l'immédiat (Teasdale, 1998). La deuxième phase sera néanmoins construite en 2000 et permettra finalement, à la suite de près d'une décennie d'attente, de reloger tous les vétérans. Douze bâtiments furent alors démolis le long de l'avenue Benny pour faire place aux nouvelles constructions. Cet événement occasionnera beaucoup de controverse au sein de la communauté et ravivera le débat entourant la destinée du site. Débute alors une période charnière de l'histoire de Benny Farm.

3.5 L'alternative communautaire : le projet du Fond Foncier Communautaire Benny Farm (FFCBF)

Pendant cette période apparaissait en réponse aux initiatives du gouvernement un nouvel acteur communautaire : le Fond Foncier Communautaire Benny Farm (FFCBF), une organisation autonome sans but lucratif, à vocation sociale. Cette organisation parapluie appuyée par une cinquantaine d'organismes du milieu cherchait à réserver la portion épargnée par les phases I et II du projet pour la création de logements sociaux. Pour ce faire, s'inscrivant dans la logique marchande du gouvernement, les groupes communautaires, aidés d'une poignée d'experts et de professionnels (architectes, conseillers municipaux, professeurs d'architecture de l'université McGill, etc.) s'improvisèrent promoteurs et proposèrent au gouvernement d'acheter le site afin d'en faire un fond foncier et de gérer eux-mêmes le projet. Découlant de la Table Ronde Benny Farm et d'initiatives communautaires comme NDG 2020 et Benny Farm 2000, mises de l'avant par le Conseil communautaire NDG, le FFCBF représentait l'aboutissement d'un long mûrissement d'idées et de discussions au sein du mouvement communautaire. Perçue par plusieurs intervenants comme l'alternative la plus intéressante et la plus concrètement

viable économiquement, surtout la plus novatrice socialement, le projet du Fond Foncier bénéficiait de l'appui de près de 80 % des forces vives du quartier.

À peu près au même moment, en 1999, la Société Immobilière du Canada (SIC) devenait propriétaire du complexe résidentiel Benny Farm dans une transaction avec la SCHL impliquant une vingtaine de propriétés à travers le pays. Sans se douter que reposait un cadavre dans la soute, la SIC se rendra rapidement compte du fait que la situation à Benny Farm était loin d'être aussi simple qu'à Vancouver ou à Ottawa où avaient été réalisés d'autres projets semblables.

Le mandat de la SIC consiste à optimiser la valeur financière et communautaire de propriétés stratégiques du gouvernement fédéral (SIC, 2003). Elle suit une philosophie de gestion globale en formant des partenariats avec le secteur privé et en organisant, pour ses projets de réaménagement, des consultations publiques poussées. Soucieuse de répondre de ses responsabilités sociales, elle s'efforce en outre de respecter les exigences municipales en matière d'urbanisme et tente d'agir avec le plus de transparence possible dans ses pratiques de gestion.

C'est donc avec la ferme intention de réaménager le site que la SIC entreprit son mandat dans le dossier Benny Farm. Les consultations de 1994 avaient mené à l'obtention d'un permis de zonage, entériné par le RCM et subséquemment, suite aux élections municipales de novembre 1994, par le parti Vision Montréal. Quatre ans plus tard, le 13 février 1998, le comité d'urbanisme de la Ville de Montréal décidait de marquer le jour du patrimoine en autorisant la SCHL à démolir totalement Benny Farm (La Presse 13 février, 1998). Le règlement stipulait toutefois qu'aucune démolition ne pouvait être effectuée aussi longtemps qu'un permis n'était pas accordé pour une construction neuve. Dans l'espoir de voir apparaître un acheteur potentiel afin de mener à terme le projet entamé par la SCHL, la SIC maintiendra pendant un certain temps sa position quant à l'idée de vendre le terrain à des intérêts privés, semant le doute dans la communauté sur ses réelles intentions.

À l'époque, le projet Benny Farm plongea aussi la SIC dans une situation paradoxale et embarrassante. Les villes du Québec et du Canada étaient alors aux prises avec une crise du logement évidente. Le taux d'inoccupation descendit sous le 1 % à Montréal à l'été 2001, et plusieurs familles montréalaises se retrouvèrent à la rue (une situation jamais rencontrée depuis 1975). On critiqua alors vivement le gouvernement et la SIC pour leur attitude dans le dossier de réaménagement de Benny Farm et le fait qu'ils toléraient qu'un parc de logements locatifs aussi important demeure presque vide dans un contexte de pénurie de logements. Employant sensiblement la même logique que la SCHL, la SIC se retrouva vite confrontée à un mouvement de contestation fort et bien organisé.

Il est difficile de savoir exactement ce qui poussa le gouvernement à maintenir si fermement sa position. À l'époque (1999-2000), on accusera la SIC d'ingérence dans le dossier Benny Farm suite à des révélations publiées dans le quotidien *The Globe and Mail*. Basées sur des lettres, ces allégations ne seront jamais complètement fondées. L'influence de monsieur Alfonso Gagliano, alors ministre des Travaux publics, responsable de la SIC, était souvent évoquée pour expliquer les nombreux délais entourant l'application du plan du Fond Foncier. Des rumeurs ont longtemps circulé quant à la possibilité que les terrains aient été réservés à des amis du parti. Les enquêtes de la Commission Gomery n'ont pas abordé le dossier, mais elles laissent tout de même planer, chez plusieurs, un certain doute sur la question.

C'est dans ce contexte de crise et d'incertitude que le gouvernement fut forcé de trouver le moyen de mener à bien son projet de réaménagement. La SIC qui cherchait à tout prix à préserver son image et sa réputation s'ouvrit alors à de nouvelles avenues. Après plusieurs années d'immobilisme, le projet Benny Farm reprit un nouveau souffle lorsque la SIC signa un protocole d'entente avec le Fond Foncier en 2001. Cet accord offrait la possibilité au Fond Foncier de présenter un plan de redéveloppement pour le site moyennant certaines

conditions. Le Fond Foncier se vit toutefois imposer des contraintes presque insurmontables. À l'intérieur d'un délai de six mois, l'organisation était tenue de présenter son plan annuel, son montage financier et d'obtenir les dérogations de zonage nécessaires. Bien qu'à l'échéance de cette période le Fond Foncier ait affiché un dossier pratiquement sans tache à bien des égards et même obtenu une bourse de 5 millions de dollars de la fondation Chagnon³ pour acheter le site, les audiences publiques entourant le projet révélèrent un profond malaise au sein de la communauté. Cette situation poussera la ville à refuser l'émission d'un permis de construction à l'organisation du Fond Foncier et mènera à l'annulation de l'entente entre le Fond Foncier et la SIC.

À nouveau, un autre acteur local se manifesta pendant cette période. Malgré tous les efforts qui avait été entrepris par le Fond Foncier pour rejoindre les citoyens du quartier (par exemple, des kiosques d'information furent installés lors de la tenue d'événements de quartier comme le *Sunday in the Park* du parc Girouard et des sessions d'information de porte à porte furent organisées ainsi qu'au CCNDG), étrangement, les citoyens vivant en bordure du site de Benny Farm n'avaient jamais été mis au courant des plans du Fond Foncier. Selon les dires d'un intervenant, tout le monde était au fait du projet dans le quartier, de la rue King Edward à la rue Oxford. Tout le monde, sauf les résidents immédiats de Benny Farm! Un autre intervenant avouera que le Fond Foncier n'avait pas reconnu plus qu'il ne le faut la place des résidents voisins de Benny Farm dans ses négociations et qu'un meilleur travail d'intégration aurait pu être entrepris pour réellement rallier l'ensemble des parties concernées du quartier.

³ André Chagnon ancien propriétaire de l'empire de câblodistribution Vidéotron créa la Fondation Lucie et André Chagnon suite à la vente de son entreprise au Groupe Québecor. Le trois quart des 1,8 milliards de dollars obtenus avec cette transaction fut investi dans la Fondation dont l'objectif est de lutter contre la pauvreté au Québec. Pour obtenir plus d'information concernant leurs activités, il faut se référer à l'adresse suivante : <http://www.fondationchagnon.org/>

Jusqu'ici, les groupes de citoyens indépendants des organismes communautaires n'avaient jamais vraiment constitué de noyaux forts à l'intérieur du débat. Toutefois, avertis des transactions entre la SIC et le Fond Foncier, des citoyens, exclus jusqu'à lors du débat, décidèrent de s'organiser et de contrecarrer les plans du mouvement communautaire afin d'infléchir eux aussi le projet de la SIC et de faire reconnaître leurs revendications, notamment sur la question de l'usage réservé du site. C'est ainsi qu'apparut L'Association des résidents et contribuables avertis de NDG. Le Fond Foncier ne cachait pas non plus son penchant pour la cause sociale en matière de logement et semblait plutôt fermé à toute autre proposition quant à l'usage du site. L'exclusion des membres du CLSC NDG-MTL Ouest (Centre local de services communautaires) dans les pourparlers avec le Fond Foncier posait aussi problème dans la communauté et laissait transparaître l'imperméabilité du Fond Foncier face aux autres points de vue du milieu. Un intervenant croit qu'il s'est agi là d'une erreur stratégique importante de la part du Fond Foncier qui perdait ainsi un allié de taille dans sa lutte pour Benny Farm.

3.6 Vers un compromis acceptable : le projet de la Société Immobilière du Canada (SIC)

En octobre 2001, au terme du délai accordé au Fond Foncier, la SIC décida de briser le protocole d'entente en laissant entendre qu'il n'avait pas su répondre convenablement aux exigences de l'accord, notamment en matière de zonage et de financement. La SIC choisira de redévelopper elle-même le terrain. Sylvie Archambault, alors vice-présidente de la SIC Québec et Atlantique mentionnait à la revue *Building* (Février/Mars 2002) : « We gave the Fonds group enough time to live up to the terms of the proposed sale, but they didn't, so there was no extention ... But that doesn't mean we don't share their objectives... » Une décision jugée arbitraire par le Fond Foncier, qui soutenait avoir remis en bonne et due forme et dans les délais requis son plan final de réaménagement. Le rapport de la Ville sur les audiences du projet du Fond Foncier mentionnait également que certains aspects du

projet nécessitaient davantage de consultation et de clarification. Estimant avoir droit à plus de temps pour la mise en place de leur projet, les membres du Fond Foncier ordonnèrent une injonction pour empêcher la vente de la propriété et traduisirent la SIC en justice. Dix mois plus tard, en juillet 2002, la Cour suprême annulait la requête du Fond Foncier stipulant que le redéveloppement du site Benny Farm ne dépendait pas de son projet et qu'il brimait en effet la SIC dans ses droits en tant que propriétaire (Le Devoir, 6 juillet, 2002). Bref, la lettre d'entente entre les parties ne comportait pas d'obligation légale. Cette situation, au dire de plusieurs intervenants, brisera presque entièrement le lien de confiance entre le gouvernement et le milieu communautaire.

Une fois l'entente avortée avec le Fond Foncier, la situation devint vite intenable et le débat entourant la vocation du site prit des proportions alarmantes, particulièrement au sein du conseil d'arrondissement de NDG. Pendant la période d'injonction, plusieurs personnages publics tels que Phyllis Lambert, Russell Copeman et Gérald Tremblay se mêlèrent de la partie et entamèrent des pressions auprès de la SIC dans l'espoir de voir bouger les choses. Pour dénouer l'impasse, l'administration municipale décidait de confier le dossier à un médiateur, Cameron Charlebois, du service de développement et d'urbanisme. Mais finalement, la SIC décida de mener sa propre consultation. Elle chercha alors à rallier tous les intervenants du milieu autour de son projet, y compris le point de vue du Fond Foncier. Afin d'éviter les erreurs de son prédécesseur, elle fit alors appel à la collaboration de l'agence de valorisation urbaine Convercité⁴ pour gérer le processus de consultation publique et pour orienter le développement de son projet. Peu de temps après, émergeait des discussions entreprises dans le secteur NDG, le Groupe de travail Benny Farm, dont les dix membres étaient tous des personnalités connues du milieu. La recherche d'un consensus

⁴ À l'époque Convercité était connu sous l'acronyme du CIRQ : le Centre d'intervention pour la revitalisation des quartiers. Cet organisme cherche à aider les promoteurs dans la mise en place de projet urbain. Il a notamment réalisé plusieurs analyses territoriales dans divers secteurs de la ville de Montréal et travaillé à la réalisation de projets de reconversion urbaine et de mise en valeur d'artères commerciales. Pour plus d'information, se référer à l'adresse suivante : www.convercite.org/

obligera tous les intervenants à faire des concessions importantes afin de produire un plan d'aménagement « satisfaisant » pour l'ensemble des parties. L'originalité de l'approche déployée reposait essentiellement sur l'importance qui fut accordée à la concertation et à la résolution de conflits. À la fin de l'été 2002, après plusieurs sessions de tractation intenses, le groupe parvint finalement à une entente.

3.7 Les principaux acteurs et les principaux enjeux

Trois principaux groupes d'acteurs locaux, excluant le gouvernement, composaient ainsi le paysage du débat entourant Benny Farm : les vétérans représentés par l'association des vétérans de Benny Farm qui étaient pour le déménagement et soucieux de préserver l'image de citoyens méritoires associée au complexe; les groupes communautaires chapeautés par l'initiative du Fond Foncier; et les voisins immédiats de Benny Farm ligués contre l'entente de principe entre la SIC et le mouvement communautaire du quartier. Trois principaux enjeux reposaient dès lors au cœur du débat : quel sort réserver aux bâtiments, quel genre d'affectation et quel usage permettre sur le site, et quelle serait la portée sociale et communautaire du projet. Chacun des acteurs possédant évidemment sa propre compréhension des enjeux, plusieurs visions contradictoires s'affrontaient relativement à l'avenir de Benny Farm.

Le Fond Foncier souhaitait une conservation presque totale des bâtiments existants tandis que les résidants en demandaient la démolition complète. Sans être en faveur d'une entière démolition du site, les vétérans désiraient simplement éviter qu'on les force à demeurer dans leurs anciens logements. Récemment relogés, ceux-ci voyaient leur poids dans le débat s'amenuiser quelque peu, compte tenu qu'ils avaient enfin obtenu ce qu'ils voulaient depuis le début.

Sur la question de l'usage, le Fond Foncier était catégorique : il fallait réserver l'ensemble du terrain pour le logement social abordable. Les résidants, loin d'être complètement contre cette idée, souhaitaient plutôt un zonage mixte. Leur idée consistait à faire un projet qui reflète l'empreinte sociodémographique du quartier en réservant à chaque tranche de la société présente dans le secteur la même représentation *in situ*. Les vétérans préoccupés par le genre de personnes qui viendraient vivre près de chez eux, étaient plus ou moins ouverts à l'idée d'être associés à des gens dans le besoin et qu'on perturbe la cohésion sociale du complexe, difficilement gagnée après des années de disputes internes liées au déménagement des vétérans-locataires.

Cherchant à tout prix à éviter que les lois du marché ne dictent la composition sociale du milieu, le Fond Foncier estimait nécessaire pour le bien de la communauté que les terrains de Benny Farm soient réservés au logement social. Son projet garantirait ce droit pour les cinquante prochaines années et limiterait ainsi l'impact négatif sur les populations pauvres de la crise du logement et de la gentrification apparente dans le quartier. Les résidants répondant de l'Association des payeurs de taxes de NDG pensaient avant tout aux moyens de rembourser les contribuables pour leurs services rendus à la société. Ils souhaitaient voir naître du projet une synergie entre services locaux et besoins de logement de toute sorte, afin qu'émerge un projet qui fasse réellement honneur à ce bout de terrain particulièrement profitable. Ils militaient ainsi pour la construction d'un centre sportif et d'un centre culturel et pour le déménagement d'un CLSC sur les lieux. Les vétérans plutôt discrets sur le sujet semblaient se ranger plutôt du côté des résidants que du Fond Foncier. Ces divergences d'opinion assez marquées et l'absence de mécanismes de participation efficaces permettant un dialogue concret entre chacune des parties eurent tôt fait de reléguer chacun des groupes dans son coin et d'entretenir des positions bien campées et difficilement réconciliables. Le débat devint dès lors fortement polarisé.

Figure 3.6

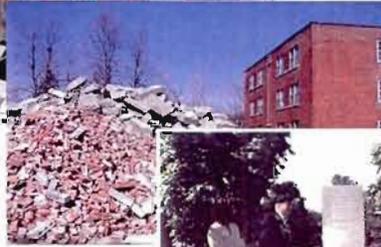
Principaux enjeux du projet

Benny Farm

L'affectation et les usages du site

Le sort des bâtiments d'origine

La portée sociale et communautaire du projet immobilier



Source SIC

CHAPITRE IV – RÉSULTATS D'ANALYSE

CHAPITRE IV

LES RÉSULTATS D'ENQUÊTE

4.1 Résultats d'analyse

En traçant la chronologie du dossier Benny Farm nous avons identifié plusieurs éléments marquants dans ce projet de réaménagement. L'historique présenté dans le chapitre précédent faisait ressortir plusieurs dynamiques de participation publique. Les mécanismes consultatifs déployés et le rôle des acteurs locaux ont ainsi évolué selon différentes tendances liées aux diverses attitudes du gouvernement tout au long de ce processus. L'analyse détaillée de ces changements sera au cœur du présent chapitre. Par cette étude de cas, nous tenterons de mieux comprendre l'évolution récente des pratiques de consultation et de gestion en aménagement urbain au sein du gouvernement fédéral. Le but de cet exercice vise à explorer les différents modes de participation rencontrés dans l'élaboration d'un projet public s'étant échelonné sur une période de près de 15 ans entre 1991 et 2004. Pour ce faire, nous comparerons et contrasterons, grâce au modèle de Sherry Arnstein (Chapitre 2, p. 51), trois différentes phases qui marquèrent à leur manière ce processus. Nous essaierons par le fait même de voir si, tel que nous le supposons, ces périodes démontrent une évolution vers un modèle de gouvernance mieux adapté à la complexité croissante des projets d'aménagement urbain contemporains. Nous nous référerons à la première période de consultation comme « l'ère de la SCHL » ou « l'ère de l'impasse. » Celle-ci s'échelonne de 1991 à 1998 et est caractérisée par l'échec du redéveloppement du complexe par la SCHL. La seconde période, « l'ère du Fond Foncier

Communautaire Benny Farm » ou « l'ère de l'initiative communautaire » s'étend de 1999 à 2001 et retrace les négociations entreprises entre la SIC et le Fond Foncier. Finalement, « l'ère de la SIC » ou « l'ère du consensus » relate le processus de consultation publique entrepris par la SIC avec Convercité et couvre la période 2002 à 2005. Nous chercherons ainsi à comprendre pourquoi les deux premières approches utilisées par le gouvernement se butèrent à une situation de conflit empêchant la réalisation du projet pour finalement mener à l'aboutissement du réaménagement de Benny Farm.

4.1.1 L'ère de la SCHL

La période s'échelonnant de 1991 à 1998 marquait une étape difficile pour le projet de réaménagement Benny Farm et pour la communauté de Notre-Dame-de-Grâce. La SCHL alors propriétaire des lieux, souhaitait à tout prix reloger les locataires du complexe dont elle avait la charge afin de leur offrir de meilleures conditions de vie, tout comme elle l'avait fait pour des projets similaires à Kitsilano et New Westminster, dans la région de Vancouver, ou Strathcona Heights à Ottawa. Pour y parvenir, elle prévoyait réserver une portion du site à la construction de nouvelles résidences pour les vétérans et vendre le restant du terrain à des intérêts privés. Le plan initial envisageait la démolition de tous les bâtiments du complexe afin d'obtenir le meilleur prix possible pour la propriété. Après plusieurs années de discordes entre les différents acteurs de la communauté liés au sort du complexe et une opposition marquée au projet proposé par le gouvernement, seuls les bâtiments prévus pour les vétérans furent finalement construits dans les phases I et II du projet. Le restant du projet se solda par un échec.

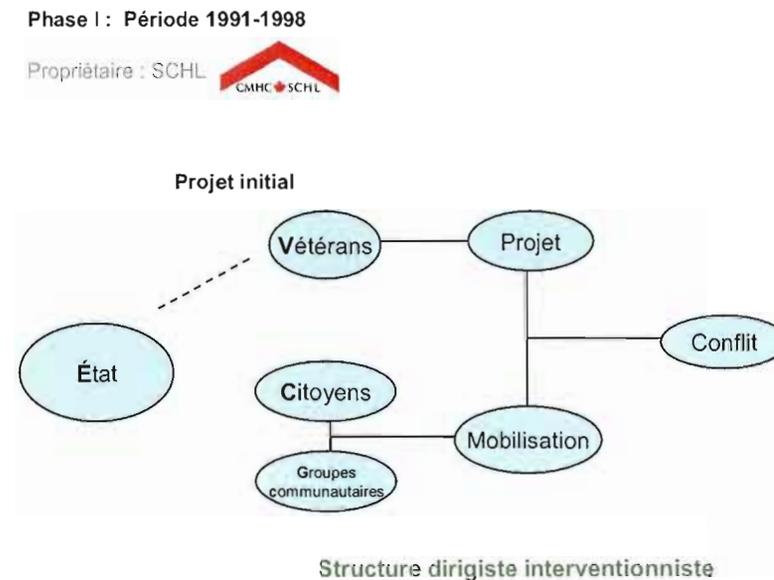
Cette première phase de réaménagement se définit par une structure d'intervention traditionnelle dirigiste et interventionniste. L'État responsable du projet possédait toutes les ficelles du pouvoir et offrait peu de place pour que s'opère une dynamique de participation

publique réellement démocratique. Comme nous le verrons, seul l'intégration du point de vue des vétérans fut réellement envisagée dans les plans du gouvernement, et encore. La communauté ne fut jamais formellement invitée à participer au processus d'élaboration, sauf lors des audiences publiques. Ces dernières n'ont, par ailleurs, jamais vraiment servi à démontrer une volonté sincère de la part du gouvernement d'incorporer dans ses desseins les intérêts du milieu. Elles constituaient généralement l'aboutissement d'un projet pratiquement finalisé et difficile à modifier. L'attitude cavalière du gouvernement dans ce dossier se heurtera finalement, comme nous l'avons dit, à une situation de conflit qui l'empêchera de réaliser son projet.

La figure 2.1 résume cette situation. Dans ce diagramme, l'État agit pratiquement seul (ce qui explique le choix d'une ligne pointillée à l'instar d'une ligne pleine entre l'État et les vétérans). Seul l'intérêt des vétérans dont il a la charge est pris en compte. Or, cette préoccupation semble plutôt refléter une prise en charge paternaliste qu'un soutien émancipateur. Les autres acteurs principaux qu'incarnent dans ce modèle les groupes communautaires et les groupes de citoyens sont pratiquement exclus du processus de prise de décision et sont invités à participer, au mieux, de façon symbolique (ce qui explique qu'aucun lien ne figure dans le diagramme entre l'État et ces deux groupes) ; ils évoluent ainsi de façon parallèle à l'État. Incapable de rallier les différents groupes à sa cause, le gouvernement est confronté à une mobilisation importante, contraire à sa position. Le projet de redéveloppement se résume finalement pendant cette période par une situation de conflit.

Figure 4.1

La dynamique participative de la SCHL



Cette phase est ponctuée de plusieurs séances de consultations institutionnelles et non institutionnelles convoquées par la SCHL ou différents membres de la société civile du quartier Notre-Dame-de-Grâce. Voyons maintenant en détail comment se manifesta cette première dynamique de participation.

4.1.2 Une structure dirigiste interventionniste

En octobre 1991, la SCHL annonçait pour la première fois son intention de vendre les terrains de Benny Farm pour subventionner son plan de réaménagement. Les audiences publiques qui accompagnèrent la demande de modification de zonage n'impliquèrent alors que les locataires de Benny Farm et visaient principalement à déterminer si les vétérans préféraient être regroupés ou vivre séparément. Dirigées par le Centre de relations humaines et d'études communautaires de l'université Concordia, ces consultations avaient

plutôt l'allure de sessions d'information et furent considérées par plusieurs comme un leurre afin d'empêcher les vétérans de se plaindre. Les résultats d'un sondage interne publié dans le journal *The Gazette* révélait que 93 pour cent des 302 locataires préféraient être regroupés afin de préserver l'esprit de communauté associé au site (*The Gazette*, 31 octobre 1991). Le sondage ne révélait cependant pas quel sort les vétérans aimeraient réserver au reste du terrain. Dès lors, un mouvement local d'opposition commençait à se dessiner contre le projet. On critiquait dans le milieu l'approche du gouvernement dans la gestion de ce terrain public. Le public déplorait surtout le contenu d'un rapport de la SCHL qui montrait que les plans de redéveloppement et de démolition avaient été faits avant même que le processus de consultation publique n'eut été entrepris. Le gouvernement se défendit en affirmant que ses locataires seraient consultés tout au long du processus d'aménagement.

Les difficultés du gouvernement commencèrent lorsqu'une division éclata entre les locataires (Benny Farm Tenants association (BFTA)) et les vétérans du complexe (Benny Farm War Veterans' Association (BFWVA)). Ces deux groupes accusaient aussi Ottawa de harcèlement et prétendaient vivre un niveau de stress très élevé. Parallèlement, la mobilisation s'organisait tranquillement auprès des groupes communautaires, notamment au Conseil communautaire NDG (CCNDG) qui exhortait la SCHL d'abandonner son projet de démolition, et auprès de résidents qui craignaient que le projet ne perturbe la qualité de vie du quartier. Cette même année, Héritage Montréal démontra un intérêt pour la sauvegarde des bâtiments et une coalition pour prévenir la démolition fut mise sur pied par des étudiants de sciences politiques de l'université Concordia.

Près de 300 personnes se présentèrent à la première session de consultation publique officielle organisée par la Ville de Montréal, le 24 août 1992. Les enjeux du débat portaient essentiellement sur le sort des vétérans et des craintes de style NIMBY (e.g. densité du site et hauteur des bâtiments, composition sociale du complexe) rencontrées chez des résidents

soucieux de leur qualité de vie. L'idée d'une démolition totale des bâtiments fut jugée inappropriée et l'idée d'une fiducie foncière fut évoquée. La discorde étant manifeste, l'association des locataires de Benny Farm présentait déjà qu'il allait falloir faire des concessions et parvenir à un consensus qui satisfasse l'ensemble de la communauté. Or, pendant près d'un an, la SCHL n'avait pris aucune initiative en ce sens, ni même à la suite de cette première rencontre avec l'ensemble des forces du milieu. N'eut-elle été obligatoire en raison de la Commission Jacques Viger, la consultation publique aurait-elle été ignorée ? La SCHL a donc proposé un projet conçu par des fonctionnaires du gouvernement, qui était loin de correspondre aux besoins du quartier.

Malgré cette objection de la communauté face au projet de la SCHL, les conseillers municipaux approuvèrent quand même la dérogation par une faible majorité. Parlant d'un recul important pour la consultation à Montréal, Marvin Rortrand, un conseiller municipal, affirmait au journal *The Gazette* que le RCM avait donné son aval au projet avant même de commencer le processus de consultation (*The Gazette*, 11 septembre 1992). Le souvenir de l'échec du projet Overdale⁵ encore frais dans l'esprit des militants, on craignit alors le pire. En réponse à cette nouvelle, une première tentative de gestion communautaire émergea afin de sauver l'ensemble des bâtiments (en les rénovant) et d'y créer une coopérative d'habitation. La Société de développement de Benny Farm, une corporation privée à but non lucratif bénéficiant de l'appui de plusieurs groupes du quartier, fut alors formée dans l'espoir d'acheter et de redévelopper le site sans utiliser l'argent des contribuables (comme tentera de le faire le Fond Foncier quelques années plus tard). Loin de démontrer la même ouverture que la SIC, la SCHL restera de marbre face à cette alternative et refusera même de révéler les montants nécessaires à l'achat du site.

⁵ Le 2 juin 1987, les 107 logements et chambres à faible loyer d'Overdale furent démolis pour faire place à 650 condominiums de luxe. Un projet alternatif de coopératives avait été proposé sans succès. Overdale demeure jusqu'à ce jour un terrain de stationnement.

Suite à un battage médiatique important et conscient de l'opposition que soulevait le projet de la SCHL, le Comité exécutif, dans un élan de lucidité, rejeta finalement le règlement de zonage (le 18 novembre 1992), malgré les recommandations du Service d'habitation et de développement urbain (SHDU). Furieux, le gouvernement fédéral menacera de stopper le processus de redéveloppement. Ajoutant l'injure à l'insulte, il refusera même par la suite de dévoiler ses plans aux différents groupes du milieu qui souhaitaient entamer des négociations autour d'un projet commun. Rien n'y fit et la SCHL reprit seule ses pourparlers avec la Ville.

En mars 1993, une rencontre regroupant plusieurs des groupes intéressés au projet Benny Farm fut organisée par Warren Allmand, le député libéral du secteur, afin de tenter d'en arriver à un consensus. L'accès au public était toutefois interdit. Des invitations furent envoyées aux vétérans, aux groupes communautaires, à la Ville, au CLSC et à la SCHL. La plupart des groupes présents se sont avérés en faveur d'une démolition partielle et de la vente d'une partie du terrain. La Société de développement de Benny Farm, opposée à toute démolition et seul groupe organisé ayant l'intention d'acheter Benny Farm, fut toutefois exclue du débat, ainsi que l'Association des résidents voisins de Benny Farm, forte d'une pétition de 800 signatures contre la démolition des logements existant sur le site (ces derniers n'avaient cependant aucun projet alternatif à proposer et prônaient le statu quo). Cette rencontre démontre néanmoins la volonté qu'avait le milieu de se rassembler autour d'un projet commun. L'exclusion de certains points de vue démontre toutefois la difficulté de réunir l'ensemble des visions d'un quartier au sein d'une même équipe et les contraintes qui accompagnent souvent le rôle du médiateur. Faut-il préciser que Michael Fish et Maria Peluso, les deux membres fondateurs de la Société de développement Benny Farm, n'avaient pas la langue dans leur poche et avaient la réputation d'être très obstinés, voire même inflexibles. Ce tempérament se révélera efficace pour stopper la démolition des bâtiments, mais contre-productif en ce qui concerne la réalisation d'un projet commun avec le reste des groupes de pression. Michael Fish sera écarté du projet du Fond Foncier pour

les mêmes raisons, malgré qu'il en ait été un des membres fondateurs. Finalement, cette tentative de coopération n'aura que peu d'incidence auprès du gouvernement. Une rencontre avec les architectes de la SCHL et les groupes de pression, un mois plus tard, démontra qu'aucune place n'avait finalement été accordée aux projets alternatifs.

En octobre 1993, la SCHL confirmait son attitude face à la communauté en refusant d'inclure les groupes de pression dans l'élaboration de son projet. Elle concentra encore toutes ses énergies sur les vétérans et organisa pour eux des ateliers d'information dans le but de recueillir leur avis sur certains aspects du plan de réaménagement. Quelques mois plus tard, en février 1994, le Bureau de consultation de Montréal, mandaté par le Comité exécutif de la ville de Montréal, tint des audiences publiques sur la version remaniée du projet de redéveloppement de la SCHL. Entre-temps, tous les efforts de la communauté pour travailler avec la SCHL à la conception de ce projet avaient été vains. Le CCNDG avait commencé lui aussi à évoquer l'idée de créer une coalition visant à assurer un contrôle communautaire du terrain de Benny Farm par la création d'un « Land Trust » (cette initiative mènera éventuellement à l'émergence du Fond Foncier Communautaire Benny Farm), mais le gouvernement ne répondit que timidement aux invitations lui ayant été lancées pour entamer des discussions en ce sens.

Seulement 80 personnes se présentèrent aux audiences. Comparativement aux 300 personnes qui s'étaient déplacées en 1992, ce nombre semble étrangement faible. Ceci démontre peut-être un désenchantement du public, blasé ou sceptique face à l'attitude du gouvernement et quant à sa réelle volonté de prendre en considération les préoccupations de ses citoyens. On critiqua vivement cette consultation qui finalement ne semblait prendre aucunement en compte les besoins de la communauté et des groupes communautaires. Encore une fois, seul l'aspect physique du projet fut étudié. L'effet sur la communauté fut totalement évacué du débat. Plusieurs militants comme Sam Boskey et Michael Fish considéraient que celui-ci n'était finalement qu'une perte de temps et ils affirmaient ne plus

croire au processus de consultation. Le rapport de consultation qui suivit suggérait la démolition de la totalité des 384 logements du site. Insatisfaite d'un projet qui répondait à moitié à ses exigences, la SCHL exigeait d'apporter des changements à son plan d'aménagement. Le Comité exécutif bloquera finalement le vote sur le projet de règlement Benny Farm, suite à la demande de son propriétaire. La population ne fut jamais informée des nouveaux plans. Warren Allmand cherchera, sans succès, à obtenir une copie du dossier de redéveloppement grâce à la loi sur l'accès à l'information⁶. Commençaient alors une période creuse dans l'historique du projet.

En février 1995, Pierre Bourque approuva le projet de la SCHL. Celui-ci comportait la construction de deux bâtiments, la rénovation de sept autres et la démolition du reste de l'ensemble. La SCHL avait donc légalement le droit de procéder, mais sans doute insatisfaite par cette entente avec la Ville, elle renégociera de nouveau avec le SHDU les plans de son projet et ce, à plusieurs reprises. Trois autres années s'écouleront avant la construction des 91 premiers logements pour les vétérans. Jusqu'au transfert du site à la SIC en 1998, la SCHL maintiendra son intention quant à la vente du site et la relocalisation des vétérans sur la portion ouest du site. Remaniant à répétition ses plans de redéveloppement, elle occasionna ainsi de nombreux délais au projet. La SCHL accusait la faiblesse du marché du retard de la mise en chantier. L'hypothèse d'un agenda caché était cependant souvent évoquée au sein du mouvement d'opposition pendant cette période. Favorisant cette thèse, la SCHL maintint toujours ses plans secrets. Pendant l'été 1997, elle empêchera même quiconque de s'aventurer sur le site de Benny Farm. Le conseiller municipal Jeremy Searle répondant à cette tactique dans le journal *The Mirror* affirmait : « That they would be trying to intimidate, discourage or otherwise prevent people from coming in and formulating opinions (about the project) is tremendously unsettling » (*The Mirror*, le 30 août, 1997). Après cette période, le débat s'essouffla quelque peu au sein des

⁶ Les sociétés de la couronne comme la SCHL et la SIC sont exemptes des restrictions liées à la loi sur l'accès à l'information.

groupes de pression, désespérés de l'intransigeance du gouvernement. Il convient maintenant de voir comment l'attitude d'Ottawa lors cette première phase s'insère dans la typologie d'Arnstein.

4.1.3 Le modèle d'Arnstein

Où placer dans l'échelle d'Arnstein (chapitre II p.54) les moyens employés par le gouvernement fédéral, lors de l'ère de la SCHL, pour faire participer la population de NDG à l'aménagement du projet Benny Farm ? Voyons d'abord comment ces choix s'insèrent dans la catégorie du pouvoir symbolique. Certes, certaines banques d'information furent mises à la disposition des citoyens au moment des audiences publiques de 1992 et de 1994, soit des documents relatifs à la demande de changement de zonage, les plans sommaires des bâtiments et du projet, le rapport de consultation, etc. Or, ces documents ne concernaient que l'analyse d'un projet déjà finalisé et ne permettaient aux gens de s'exprimer que sur les modalités et non les finalités du projet. Les intentions initiales du propriétaire ne furent jamais présentées à l'avance, surtout en ce qui a trait au rôle de la communauté locale dans le processus décisionnel et à l'intégration des intérêts de la communauté dans le projet. De plus, une fois la consultation achevée, l'information à laquelle les gens avaient eu précédemment accès devenait tout d'un coup inaccessible lorsque que, sans se gêner, la SCHL décidait de changer ses plans pour mieux répondre à ses objectifs. Le fait que malgré la loi sur l'accès à l'information il n'y ait pas eu d'injonction en ce cas laisse planer de sérieux doutes sur la volonté de transparence du gouvernement. On ne retiendra que son refus de révéler les dérogations au règlement de zonage et les montants de la vente, en plus de l'interdiction d'accès au site.

Cette information retenue semble ne jamais s'être vraiment inscrite non plus dans un processus de rétroaction, limitant dès lors fortement l'impact du public sur la décision. À

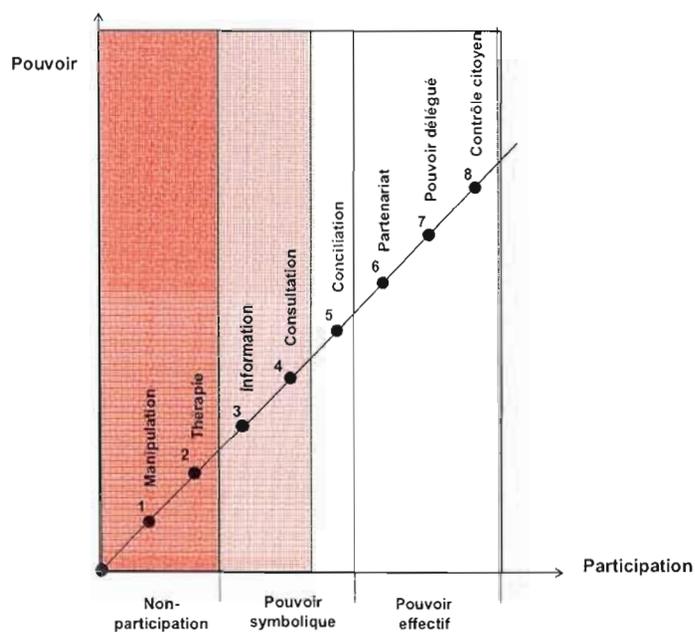
cet effet, les consultations ne semblent pas avoir réussi à pousser le gouvernement à modifier ses positions et à démontrer une ouverture envers l'opinion publique. Est-il légitime d'affirmer que la SCHL n'a rien entrepris pour inclure dans ses plans les intérêts de la communauté? Elle aura tout de même changé plusieurs fois certains aspects des plans, par exemple le ratio au sol de son projet et la hauteur de ses structures. Par ailleurs, sans le jugement défavorable de la Ville de Montréal contre le projet initial de la SCHL, les militants auraient-ils quand même pu éviter la démolition totale des bâtiments et réduire la hauteur et la disposition des immeubles? On sait que les composantes sociales du projet souhaitées par le milieu ont été ignorées, la ville cherchant à tout prix de nouvelles sources de revenus.

Il semblerait aussi que l'on puisse parler de conciliation partielle, car l'opinion des vétérans a, somme toute, été quelque peu considérée. Cependant, ces belles promesses de relocalisation mettront sept ans à se réaliser et « l'apaisement » escompté sera teinté d'amertume pour plusieurs locataires du complexe. D'autre part, on accusera souvent le gouvernement d'avoir manipulé les vétérans et de les avoir utilisés comme outils de pression contre les forces d'opposition dans le milieu. C'est donc à la fois dans la catégorie de la non-participation et de la participation symbolique que s'insère l'ère de la SCHL dans le schéma d'Arnstein. L'intransigeance avec laquelle le gouvernement a agi tout au long de ce projet semble toutefois faire pencher la balance du côté de la non-participation. La seule fonction des mécanismes de participation déployés aura toujours été « d'instruire » le public de NDG quant aux bonnes décisions à prendre, ne serait-ce qu'en leur indiquant qu'il n'y avait pas d'autre façon de procéder pour éviter des taxes supplémentaires aux contribuables canadiens pour la réalisation du projet. Une telle stratégie, relevant de la catégorie « thérapie » d'Arnstein, a mené cette étape du projet dans une impasse quasi totale, si ce n'était de la réalisation des phases I et II de relocalisation des vétérans.

La figure 2 illustre la dynamique de participation rencontrée dans cette première tentative de redéveloppement. Plus la couleur est foncée plus l'attitude générale du gouvernement s'inscrit dans la catégorie correspondante. Le tableau révèle qu'au mieux il s'est agi de participation symbolique. Or, comme aucun autre mode de participation n'a été utilisé parallèlement, à part pour les vétérans (ce qui explique la faible couleur du tableau pour la catégorie de la conciliation et le terme conciliation pourrait ici être facilement contesté), il est difficile d'y voir autre chose qu'une simulation de participation. La consultation n'oblige en rien les autorités à prendre vraiment en ligne de compte les intentions communiquées par les citoyens dans leurs projets. Tel fut le cas pour toutes les questions traitant de la dimension sociale du site. Comme nous le verrons dans la prochaine section sur la période du Fond Foncier Communautaire Benny Farm, le gouvernement commence déjà à démontrer une plus grande ouverture face aux besoins de la communauté de NDG.

Figure 4.2

La dynamique participative de la SCHL dans le modèle d'Arstein



4.2 L'ère du Fond Foncier Communautaire Benny Farm

La période s'échelonnant de 1999 à 2001 marquait une étape d'exploration pour le processus de réaménagement de Benny Farm ainsi que pour la communauté de Notre-Dame-de-Grâce. La SIC, devenue propriétaire des lieux et voyant son projet compromis par une opposition importante dans la communauté, cherchait de nouvelles pistes de solution. Consciente qu'il fallait agir différemment, c'est avec une ouverture nouvelle que la SIC, approchée par les membres du Fond Foncier, décida d'emprunter une autre voie dans la réalisation de son projet. L'organisation du Fond Foncier avait entendu parlé de certains projets réalisés par la SIC en partenariat avec des communautés ailleurs au Canada. En conséquence, elle prit la peine de lui présenter un projet qui s'efforceraient de rallier tous les besoins de la communauté et qui proposait l'achat du site au coût du marché. Cette initiative visait à soumettre une alternative au projet de la SCHL en assurant l'accès à la population de NDG à du logement abordable et à des espaces verts par la transformation du site en « land trust ». Le terrain et le complexe résidentiel seraient ainsi gérés par la communauté, pour la communauté. Le plan prévoyait rénover l'ensemble des bâtiments et réserver le site à diverses clientèles à revenu modique. Contraint par des exigences très strictes imposées par la SIC, le Fond Foncier développa néanmoins les plans de son projet et réussit à obtenir la somme nécessaire à l'achat du terrain. L'entente sera abandonnée par la SIC sous prétexte que l'organisation du Fond Foncier n'avait pas su répondre convenablement aux attentes.

D'autres raisons seront évoquées pour tenter d'expliquer ce pied de nez. Outre les accusations d'ingérence du ministre Alfonso Gagliano, plusieurs citoyens du quartier croyaient fermement que le Fond Foncier n'avait pas la légitimité d'agir au nom de la communauté comme il prétendait le faire, notamment l'Association des résidents et contribuables avertis de NDG et l'Association des vétérans de Benny Farm. Ce conflit démontrait que le Fond Foncier ne faisait pas l'unanimité dans le quartier comme il le

laissait croire. Cette situation devint de plus en plus embarrassante pour le gouvernement qui voyait des citoyens bien organisés s'insurger contre l'entente de principe qu'il avait conclue avec les groupes communautaires du quartier. Le conflit s'envenima atteignant son paroxysme lors des audiences publiques sur le projet du Fond Foncier. La Ville rejeta le projet et la SIC brisa le protocole d'entente. Une situation de conflit retardait encore une fois la réalisation du projet.

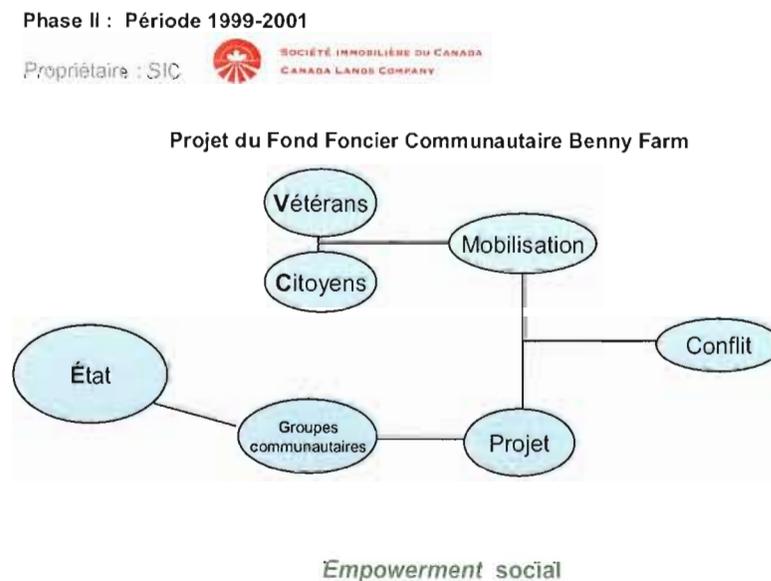
Cette deuxième phase de réaménagement se définit comme une phase de responsabilisation « empowerment » social au sein des groupes communautaires et des citoyens à faible revenu du quartier NDG qui, malheureusement, a mal terminé. L'État originellement responsable du projet acceptait de partager son pouvoir décisionnel par le moyen d'une dynamique partenariale participative découlant subséquemment sur une vraie autonomisation. Cette entente se concluait entre deux parties : l'État et le Fond Foncier (une organisation parapluie de groupes communautaires). Le fait que certains groupes aient été laissés à l'écart permet toutefois de questionner la légitimité démocratique d'une telle pratique. Accuser l'Association des payeurs de taxes de mauvaise foi ou d'incompétence laisse présumer une intolérance qui semble fournir des arguments plutôt faibles contre le point de vue d'un groupe légitime et concerné. Cette attitude du Fond Foncier démontre l'imperméabilité du groupe face à de nouvelles opinions. Sans remettre en question la pertinence et l'originalité du concept, il semble que le Fond Foncier n'ait pas bénéficié du recul nécessaire pour permettre à ses idées d'évoluer.

Le diagramme de la figure 3 montre l'État s'associant avec les groupes communautaires (Fond Foncier). Bien qu'il prétende parler au nom de toute la communauté, le Fond Foncier n'arrivera jamais à rallier tout le monde à sa cause, isolant le reste de la communauté. Se refusant à faire des concessions, il ne parviendra pas à intégrer dans ses plans le point de vue de deux autres groupes clés du milieu, représentés ici par les résidants et les vétérans. Le graphique tente finalement de montrer que le Fond Foncier cherchait à s'accaparer le

droit de décider au nom des autres, tout comme l'État l'a fait lors de l'ère de la SCHL. Mieux organisé, le Fond Foncier était plus apte à se faire entendre et surtout à se faire entendre plus fort que les autres groupes de la communauté moins bien outillés et moins bien préparés. Pour contrecarrer cette forme de « domination sociale, » ces derniers furent donc forcés de s'organiser pour se mobiliser efficacement contre l'entente entre le Fond Foncier et le gouvernement et faire valoir leur point de vue. En est résultée, finalement, encore une fois, une situation d'impasse. Cette phase est ainsi ponctuée de plusieurs tractations entre le gouvernement et les divers groupes de pression du quartier. Toutefois, un forum qui devait rassembler toutes les parties vers un objectif commun ne verra jamais le jour. Voyons de plus près comment se caractérise cette phase.

Figure 4.3

La dynamique participative du Fond Foncier Communautaire Benny Farm



4.2.1 Une dynamique d'empowerment social

Lorsqu'à l'été 1998 la SIC obtient finalement la responsabilité et de la gestion du site de Benny Farm, son mandat exigeait qu'elle trouve des façons de rentabiliser les possessions foncières du gouvernement fédéral en leur attribuant de nouvelles vocations. Bien que la rentabilité financière ait été au cœur de ses préoccupations, Gordon McIvor vice-président aux communications de la SIC affirmait au journal *The Gazette* : « Our mandate is to create value. The best way to create value is to make people happy and come up with creative solutions (*The Gazette*, 20 février, 1998). » C'est ce penchant « social » que décida d'exploiter le Fond Foncier dans sa volonté d'approcher la SIC pour développer lui-même le site.

Pour prévenir la démolition complète des bâtiments, le CCNDG proposa un plan qui pouvait à son avis clore la discorde autour du projet Benny Farm. Il organisa alors des tables rondes pour discuter de sa proposition, regroupant des représentants communautaires, les vétérans et la SIC. Le projet de plus de 400 logements mis sur pied sous forme de fiducie foncière prévoyait une grande mixité d'habitations destinées à des familles de niveau de revenus différents. Il comportait des logements rénovés et la construction de maisons de ville réservées à la fois à des occupants propriétaires et à des locataires d'une société sans but lucratif ou membre d'une coopérative d'habitation. L'accent portait donc sur une clientèle mixte et diversifiée telle des jeunes familles, des mères monoparentales, des personnes âgées ou handicapées, etc. En assurant à long terme l'accès à du logement abordable, ce projet constituait une solution valable aux problèmes de logement à Montréal. À l'été 1998, John Mackay, le représentant de l'association des vétérans, laissera toutefois tomber la coalition, car il estimait que ses membres n'étaient pas réceptifs aux besoins de son association qui représentait la majorité des vétérans. Certains accuseront les vétérans d'ingratitude et de mauvaise foi dans le dossier. Des doutes

planeront sur le rôle réel de John Mackay, perçu comme un émissaire du gouvernement, mandaté pour semer la pagaille au sein de la coalition. Le point de vue des vétérans était pourtant clair : ils souhaitent éviter qu'on les oblige à demeurer dans leurs anciens logements, rénovés ou non. La priorité pour la SIC était de reloger les vétérans, mais elle n'avait toujours pas de position tranchée sur une possible démolition des logements, même si elle prévoyait ne conserver aucun bâtiment jugé vétuste ou dangereux.

Le projet connu sous le nom de Benny Farm 2000 innovait par une gestion privée sans but lucratif effectuée par un conseil d'administration et non pas par un organisme para gouvernemental. Des militants communautaires et des militants pour l'habitation élus composaient le conseil, lui-même appuyé par des architectes, des conseillers en habitation, des organismes financiers du secteur privé ainsi que plusieurs associations communautaires. Quiconque souhaitait participer pouvait le faire en devenant membre du CCNDG. Plusieurs rencontres furent organisées par le Fond Foncier pour peaufiner son projet de rénovation-construction évalué à 40 M\$. Les discussions entre le Fond Foncier et la SIC durèrent trois ans et le site fut retiré du marché pendant tout ce temps. En avril 2001, un protocole d'entente fut signé stipulant qu'en l'espace de six mois le Fond Foncier devait démontrer la viabilité de son projet. Malheureusement, au terme de ce délai, le Fond Foncier n'avait pas réussi à respecter les conditions exigées par la SIC, surtout en ce qui avait trait au financement ferme du projet. Les plans financiers révélaient que le projet de Benny Farm 2000 bénéficierait d'un financement provenant des trois ordres de gouvernement, de mises de fonds des futurs propriétaires, et d'un prêt avancé par la Caisse d'économie des travailleurs du Québec. Or, le budget dépendait d'une entente à ce jour non conclue sur le logement social entre Ottawa et les provinces.

Avant de se désister, le gouvernement démontra néanmoins une ouverture inattendue lorsqu'il accepta finalement de collaborer avec le Fond Foncier : le but de la SCHL n'étant pas vraiment de faire un projet, mais plutôt de trouver un acheteur. Avec l'intention de faire

un projet pour la communauté, le seul investisseur sérieux était le Fond Foncier. Du point de vue de la prise de décision, cette initiative offrait un pouvoir important aux membres du Fond Foncier sur le plan de la gestion du projet, ouvrant la voie à une démocratie participative quasi-directe.

Les enjeux de leur projet furent rendus publics pendant des années grâce aux journaux locaux (*The Monitor, The Suburban, The Metropolitan*), à de nombreuses rencontres publiques ainsi qu'à des consultations. Ces efforts combinés démontraient un réel souci de la part du Fond Foncier de remplir ses obligations en matière de participation. Or, malgré un effort d'intégration important déployé dès le début du projet pour amener les vétérans et les résidants voisins à participer au projet, jamais Benny Farm 2000 ne parvint à intégrer à son projet l'ensemble des visions rencontrées dans la communauté. Encore une fois la formule utilisée par le gouvernement semblait ne pas produire le résultat escompté. Le désinvestissement total du gouvernement n'offrait pas la solution prévue.

Le Fond Foncier avait su répondre de façon générale à ce qui favorise une concertation efficace en mettant l'accent sur l'échange et la collaboration. Le maillon faible de cette démarche tenait d'une lacune au point de vue de la recherche de consensus. Cette approche s'orientait plutôt sur une forme fermée de concertation telle que présentée par Kim et Mauborgne (voir Chap. II, p. 47), non pas orientée sur une pratique donnant à chacun sa chance, mais misant sur la viabilité des propositions plutôt que sur le consensus. Évidemment, leur option s'affichait comme un point de vue distinct, favorisant un objectif précis, celui de fournir du logement social. La mission du Fond Foncier n'était pas de faire n'importe quel type de projet. Il ne prétendait pas non plus détenir un consensus absolu. Qu'il ait jugé son plan comme le meilleur s'explique par la qualité de ses propositions et la solidité de son agenda politique. Cette attitude démontre toutefois comment des groupes bien outillés et bien organisés occultent souvent le point de vue de clientèles plus démunies. En tenant mordicus à préserver l'ensemble des bâtiments et à réserver le site strictement

pour du logement social, le Fond Foncier adoptait une attitude s'apparentant à celle rencontrée précédemment à la SCHL, soit celle d'une certaine forme de domination sur l'ensemble du milieu. Ainsi, pour paraphraser les propos de Blanc (1996), tant que tous les acteurs ne sont pas considérés sur le même pied d'égalité et que leur idées n'ont pas un poids égal dans la décision du bien commun, la participation favorisera les plus forts et les plus organisés. C'est justement ce qui semble s'être produit lors de l'ère du Fond Foncier.

Les opposants au projet Benny Farm 2000 s'identifièrent avec réticence dans le débat. Tel qu'évoqué par un intervenant, personne ne veut révéler publiquement qu'il se positionne contre la construction de logements sociaux. Ils mirent aussi du temps à se manifester, simplement parce qu'ils devaient s'organiser afin d'apparaître comme un organisme crédible et sensé, s'affichant comme une « personne morale » qui exprimait un point de vue précis. Souvent accusés de mauvaise foi, les vétérans et les résidants voisins n'avaient, semble-t-il, pas d'autre choix que de se ranger en tant qu'« ennemi » du Fond Foncier s'ils souhaitaient voir leur point de vue émerger dans le projet de réaménagement de Benny Farm. Le fait est que l'intolérance était évidente des deux côtés. Occupant une position de pouvoir, le manque de recul fut probablement l'élément qui limita le plus le Fond Foncier dans ses démarches. En définitive, le projet du Fond foncier n'arriva jamais à rallier tout le monde et il ne pouvait donc prétendre parler au nom de toute la communauté. Le projet du Fond Foncier avait un parti pris évident envers les clientèles plus démunies, ce qui s'avérait une préoccupation louable compte tenu du caractère particulier du secteur immédiat à Benny Farm, comparable à des secteurs d'intervention prioritaire comme Ville Saint-Pierre à Montréal. Mais, NDG comporte une diversité sociale bien supérieure à celle proposée dans le projet du Fond Foncier et des contribuables préoccupés, avec raison, de leur milieu de vie. Prétendre parler au nom de tous dans ces circonstances signifiait prendre en compte cette diversité. La classe moyenne semblait la grande oubliée du débat.

4.2.2 L'importance des audiences publiques ?

Certains diront que le projet du Fond Foncier, malgré toutes ses qualités, était sans doute un peu trop exagéré et difficile à accepter pour le citoyen moyen. Des réticences évidentes furent soulevées lors des audiences publiques sur le projet. Ces dernières furent organisées par la ville de Montréal et présidé par Jeremy Searle, un conseiller municipal du secteur, dans un climat de tension et de chaos passablement élevé. L'inexpérience des organisateurs a totalement compromis le bon déroulement de l'exercice. Au lieu de durer un jour comme prévu, les audiences se prolongèrent pendant trois jours. Sans s'être inscrit préalablement, les gens se levaient à tout bout de champ pour poser des questions dans un climat d'excitation générale, attisé par un président d'assemblée loin d'être objectif.

Que le déroulement de cette rencontre se soit révélé un désastre porte à réfléchir sur l'importance de l'intervention d'un organisme professionnel et neutre, comme le BCM ou l'OCPM, pour l'analyse et la gestion de dossiers aussi larges et complexes que Benny Farm. Un intervenant mentionnait que bien que le bon déroulement d'une audience publique soit important, son poids sur la décision finale l'est encore davantage. L'organisation des audiences du BCM en 1994, par exemple, fut d'un professionnalisme absolu. Toutefois, les commissaires exprimèrent clairement que leur mandat consistait à traiter uniquement des aspects physiques des bâtiments présentés dans le projet, mettant de côté tout le débat social et communautaire. Les audiences publiques dirigées par l'OCPM furent très bien conduites et démontrèrent une ouverture beaucoup plus grande sur les enjeux locaux. S'il apparaît évident que l'attitude du gouvernement a déteint quelque peu sur les enjeux observés dans le cadre de ces consultations, le bon déroulement de celles-ci aura toutefois permis de bien saisir tout ce qui y fut présenté y compris leurs biais et leurs limites. Ainsi, les audiences du projet du Fond Foncier auraient eu beaucoup à gagner d'une consultation claire et rangée pour communiquer le plus efficacement possible son projet et sa portée sociale aux citoyens de Notre-Dame-de-Grâce. Hormis un petit nombre de

personnes, il n'a pu convaincre les représentants de la ville ou du gouvernement fédéral. Est-ce nécessaire de répéter qu'en audience publique, plus souvent qu'autrement, ceux qui participent sont contre le projet. À juste titre, si l'on veut convaincre l'opinion publique et influencer de surcroît les autorités responsables, la qualité d'une consultation ne peut être prise à la légère, surtout dans le contexte d'un projet aussi politisé que Benny Farm.

En contrepartie, les consultations sur le projet du monastère du Précieux Sang (un autre projet résidentiel du quartier NDG (vers 1996)) furent organisées par des résidents du quartier NDG et présidées par Héritage Montréal. Bien que le projet n'ait pas eu la même portée que Benny Farm, il souleva quand même beaucoup d'émotions dans la communauté. Les audiences s'avérèrent être bien menées et furent suivies d'un rapport écrit. Ceci laisse croire que Héritage Montréal avait un détachement assez fort par rapport au projet pour prétendre jouer le rôle d'un tiers neutre. Une situation fort heureuse, considérant que la consultation n'est pas son champ d'expertise et que des dérapages auraient facilement pu se produire. Le fait que Héritage Montréal ne constitue pas un organisme du milieu, explique sans doute cette capacité de détachement. Or, Héritage Montréal est un organisme sans but lucratif qui milite pour la conservation du patrimoine architectural de Montréal. Les enjeux majeurs entourant le Projet du Précieux Sang étant tous de nature patrimoniale, on peut se demander jusqu'à quel point Héritage Montréal fut impartial dans son rôle de médiateur.

En l'absence d'institutions spécialisées et compte tenu de l'historique de Benny Farm, un tel détachement semble avoir été beaucoup plus difficile à obtenir dans le cadre des audiences publiques du projet du Fond Foncier. En 2001, le débat autour du terrain battait son plein depuis maintenant dix ans. Ceci démontre l'importance des consultations publiques bien organisées pour gagner l'appui du public. Certains intervenants diront que les gens n'étaient pas prêts pour ce genre d'initiative, pas moins que le gouvernement d'ailleurs. Malgré son intérêt, le projet du Fond Foncier n'a pas été bien compris. Finalement, ceci illustre que, bien que le poids des consultations publiques sur la décision

finale prime sur leur bon déroulement, il est indéniable que si leur organisation est irréprochable, la compréhension des enjeux, l'attitude du public et conséquemment celle des autorités seront d'autant meilleures. Encore faut-il que les autorités s'engagent, ne serait-ce que moralement, à respecter la volonté du public. Ainsi, le bon déroulement des audiences du Précieux Sang n'empêcha pas Pierre Bourque et son parti, malgré une forte opposition du milieu, de donner le feu vert aux promoteurs du projet.

4.2.3 L'ère du Fond Foncier Communautaire Benny Farm et le modèle d'Arnstein

La déception fut grande quand les membres du Fond Foncier apprirent que la SIC ne souscrivait plus au protocole d'entente. Depuis la victoire de Milton Parc dans les années 1970, peu de projets de type autogéré de cette envergure avaient vu le jour à Montréal. Benny Farm 2000 constituait une chance unique d'abonder en ce sens. L'attitude initiale du gouvernement face à cette initiative place cette dynamique de participation aux échelons supérieurs de l'échelle d'Arnstein (voir Chap.II p.54). L'entente de principe laissait signifier une forme de partenariat entre le gouvernement fédéral et des forces communautaires *ad fontes*. Cette formule autorisait une délégation de pouvoir réelle en matière de gestion et de prise de décision permettant, par le moyen de la conversion du site en fiducie foncière, un contrôle citoyen à part entière. C'est donc au haut de l'échelle d'Arnstein que cette approche reposait au départ.

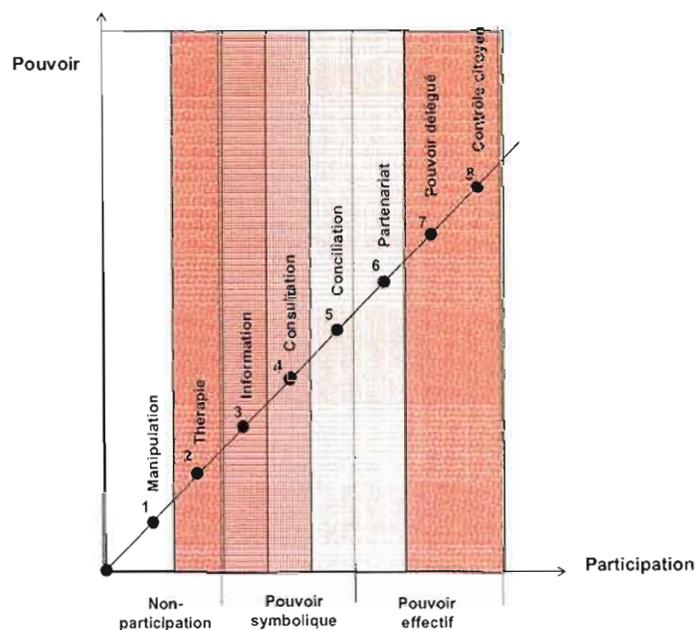
Les méthodes de participation employées pendant l'ère du Fond Foncier telles qu'exposées précédemment mettaient l'accent sur une combinaison d'approches et d'outils pour atteindre et rejoindre le plus de gens possible, révélant un effort louable d'intégration et de participation. Toutefois, dans le but de s'assurer que son projet soit jugé comme le seul exercice valable, le Fond Foncier semble avoir pratiqué certaines exceptions. Agissant sous l'étiquette d'organisation parapluie, le Fond Foncier bénéficiait d'un appui important d'une

bonne partie des organismes communautaires du milieu. Par ailleurs, le point de vue des citoyens, non édulcoré par les objectifs des groupes communautaires, mit du temps à se manifester. Cette exposition tardive d'une position contraire à celle du Fond Foncier contrevenait au bon déroulement du projet et démontrait la dure réalité à laquelle la SIC et la SCHL avaient dû faire face : la difficulté particulière en aménagement de faire un projet qui satisfasse les exigences de tout un chacun. Ce mouvement contestataire arrivait à un moment où tout semblait aller à merveille entre les membres de Benny Farm 2000 et le gouvernement fédéral.

L'ouverture d'esprit du Fond Foncier semblait malheureusement plutôt réservée aux citoyens favorables à la cause de Benny Farm 2000 et membres du CCNDG. Ainsi, bien que tout ait été tenté pour transmettre l'information concernant le projet et qu'on ait entrepris une consultation publique, la conciliation et le partenariat avec le reste de la communauté laissent supposer qu'il y aurait eu certaines réserves du Fond Foncier au moment d'inclure l'ensemble des points de vue de la communauté. De plus, comment se fait-il que la voix des citoyens opposés au projet se soit manifestée si tard dans le processus? Certes cela s'expliquerait par les craintes du Fond Foncier de voir son projet menacé. Une fois la contestation amorcée, tel a bel et bien été le cas. Ainsi, c'est par un processus s'apparentant à une forme de thérapie (soit le deuxième échelon de l'échelle d'Arnstein), visant à dépeindre son projet comme la meilleure option, que le Fond Foncier aborda les citoyens voisins de Benny Farm et les vétérans du complexe résidentiel. La figure 2 présente selon les différentes nuances de couleur observées, le poids de chacun des échelons de l'échelle d'Arnstein dans cette deuxième dynamique participative, celles qui sont plus foncées signifiant un impact plus grand.

Figure 4.4

La dynamique participative du Fond Foncier Communautaire Benny Farm dans le modèle d'Arstein



Finalement, le pouvoir accordé aux groupes communautaires permet d'affirmer que la dynamique de « l'ère de l'initiative communautaire » offrait, en principe, à la société civile du quartier NDG une participation considérable à la prise de décision. Le caractère thérapeutique de la démarche pratiquée par le Fond Foncier semble toutefois annuler ce privilège démocratique.

4.3 L'ère de la Société immobilière du Canada

Après 11 ans d'intermède, le projet Benny Farm voyait finalement se dessiner, entre 2002 et 2005, les conditions gagnantes pour la réalisation de son projet de réaménagement. En opérant un recadrage de ses façons de faire, le gouvernement fit preuve d'une réelle volonté

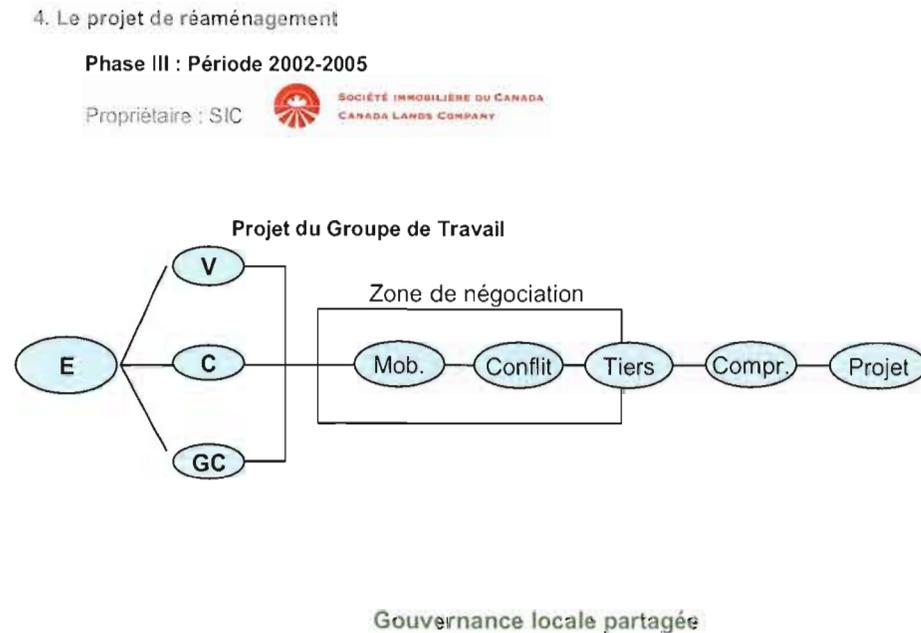
d'entreprendre un processus démocratique. Confrontée aux échecs antérieurs de la SCHL, c'est avec un regard nouveau que la SIC tenta d'analyser et de résoudre la situation. Pour y arriver, elle décida de faire affaire avec la firme de consultation urbaine Convercité. Ce choix s'avéra judicieux, car cette dernière possédait l'expertise nécessaire pour trouver la recette menant à un compromis acceptable et un possible dénouement. C'est en se basant sur des principes d'égalité légitimité et sur une connaissance des potentialités du milieu qu'émergea la formule tant attendue.

Cette dernière phase de consultation se présente comme une structure de gouvernance locale partagée. Dans un souci d'efficacité, l'État opte pour une gestion mixte basée sur le savoir local de la communauté de Notre-Dame-de-Grâce. Aidé par un organisme neutre veillant à la résolution de conflits et à la prise de décision concertée, l'État adopte et joue un rôle de facilitateur à cette étape. Le tiers passeur ou médiateur apparaît dans ce cas-ci comme un maillon essentiel au bon déroulement du projet.

Le graphique 3 explore cette dynamique. L'État (représenté par la lettre « E ») décide finalement d'intégrer à son projet tous les intéressés du milieu. Cette situation est mise en évidence par les traits reliant l'État aux trois groupes d'acteurs clés du milieu respectivement représenté par la lettre « V » (pour les vétérans), la lettre « C » (pour les citoyens (plus précisément l'association des contribuables avertis) et, finalement, les lettres « GC » (pour les groupes communautaires). Les trois bulles du centre réfèrent à la zone de négociation entre le tiers et les trois groupes précités. En repérant les différentes positions de chacun des intervenants et en identifiant les causes du conflit grâce à leur interprétation et analyse, le tiers en vient, en conséquence de plusieurs interventions, à permettre l'aboutissement du projet par un compromis dit acceptable.

Figure 4.5

La dynamique participative de la SIC



Cette période incarne l'aboutissement du projet de réaménagement qui, selon l'échéancier de sa mise en œuvre, a finalement vu le jour à l'hiver 2004 (SIC, 2003). Cette période cruciale pour la réalisation du projet Benny Farm mérite une analyse détaillée.

4.3.1 Une dynamique de gouvernance locale partagée

La Société immobilière du Canada qui devint propriétaire du site en 1999 s'engagea en juillet 2002 dans un processus de concertation dont l'objectif était d'élaborer un projet d'aménagement viable, bien intégré à son milieu et à l'écoute des besoins du quartier (SIC, 2003). Un groupe de travail fut alors créé par la SIC afin d'élaborer un projet d'ensemble dont les plans firent l'objet d'une consultation publique plus traditionnelle.

L'agence de valorisation urbaine Convercité (anciennement connu sous l'acronyme CIRQ : Centre d'intervention pour la revitalisation des quartiers) fut appelé à participer à l'élaboration du projet Benny Farm en juillet 2002 pour coordonner le processus de participation et réussit à déposer son projet à la Ville en moins d'un an, en février 2003. Convercité entreprit plusieurs démarches afin d'assurer l'aboutissement d'un projet viable, fidèle aux exigences du milieu. L'avant-projet comportait un volet d'information publique. Plusieurs moyens furent ainsi développés pour transmettre un maximum d'information au public et pour permettre aux gens de s'exprimer par rapport au projet. Entre autres, 400 formulaires furent distribués dans le quartier afin de recueillir l'opinion générale des citoyens sur le projet. Plus de 300 feuilles de commentaires furent dûment remplies et retournées à l'organisme Convercité. Ces données permirent de cerner les aspects positifs et négatifs du projet tel que perçu par les citoyens du quartier NDG. Le questionnaire comportait des questions « ouvertes » et « fermées. » L'analyse possédait à la fois un volet quantitatif et qualitatif. Les résultats révélèrent, par exemple, que les citoyens souhaitaient que l'ensemble des services prévus dans le projet tels qu'un CLSC, un centre sportif et une garderie soient regroupés sur un même lot.

Plusieurs rencontres furent organisées avec des intervenants du milieu provenant tous d'horizons différents : politiciens, organismes communautaires, citoyens. Trente personnes, en faveur ou contre le projet, furent approchées individuellement afin de brosser un portrait des différentes positions rencontrées dans le quartier quant à Benny Farm. De ce nombre, dix personnes furent sélectionnées pour faire partie d'un comité de pilotage représentant l'ensemble des positions de la communauté, le Groupe de Travail Benny Farm, qui devait établir les lignes directrices du projet. Un observateur nommé par la Ville de Montréal et le vice-président de la Société Immobilière du Canada (actuel propriétaire du site) pour la région de l'est accompagnaient aussi ce groupe en tant que personnes ressources. Le tableau 4.1 présente en détail la liste des membres du groupe de travail Benny Farm.

Tableau 4.1

Membre du Groupe de travail Benny Farm

Metu Belatchew	Organisatrice communautaire, CLSC NDG/Montréal-Ouest
Rosemary Bradley	Résidante du complexe Benny Farm et membre de l'Association des vétérans et associés de Benny Farm, et de l'Association des locataires de Benny Farm.
Ken Briscoe	Résidant de la rue Benny et membre de l'Association des résidents et contribuables avertis de NDG
Cameron Charlebois	Directeur-général adjoint, Service du développement économique et urbain, Ville de Montréal
Miriam Green	Résidante du quartier NDG, présidente du Fonds Foncier Communautaire Benny Farm, et ancienne présidente du Conseil communautaire de NDG
Necdet Kendir	Résidant et commerçant du quartier NDG, président de l'association des commerçants de la rue Sherbrooke Ouest
Zane Korytko	Directeur du YMCA NDG
Jim Lynes	Vice-président, Immobilier, Région de

	l'est, Société Immobilière du Canada
Ghislaine Prata	Directrice générale du Centre de réadaptation Constance-Lethbridge
Linda Schachtler	Directrice de la Maison Élisabeth et membre du conseil d'administration du Fonds Foncier Communautaire Benny Farm
Gail Tedstone	Résidente du quartier NDG et ancienne vice-présidente du Conseil communautaire de NDG
Arlyle Waring	Résidente de la rue Walkley, membre de l'Association des résidents et contribuables avertis de NDG

Le Groupe de travail Benny Farm fut créé dans un contexte social particulier. Tentant à tout prix de concilier ses objectifs à ceux des différents points de vue du milieu, la SIC se devait d'être la plus impartiale possible pour se protéger des querelles internes entourant le projet Benny Farm. Le Groupe de travail avait donc comme politique et philosophie d'entreprendre un projet à neuf en se dissociant des autres projets proposés antérieurement tel que celui du Fond Foncier Benny Farm, sans toutefois les ignorer. Il revenait donc à Convergence de trouver une approche différente de celle employée précédemment par la SCHL (basée sur une approche verticale allant du haut vers le bas). Un modèle de décision à la fois verticale (cette fois-ci, du bas vers le haut et du haut vers le bas) et horizontale, impliquant un partenariat entre le gouvernement et une pluralité d'acteurs, fut ainsi privilégié. Pour ce faire, Convergence comprit l'importance d'arrimer les interventions du milieu à celles du gouvernement.

L'approche employée par le groupe de travail visait essentiellement à développer et élaborer un « carnet de commandes » pour les firmes d'architectes engagées par la SIC. Au nombre de quatre, chacune d'elles a cherché à intégrer à sa manière la liste des différents besoins énoncés par le Groupe de Travail Benny Farm. Ces firmes firent montre d'une écoute attentive et proposèrent quatre propositions distinctes. Des sessions de portes ouvertes en compagnie des architectes furent organisées pour permettre au public de se faire une idée des propositions, de lui accorder la possibilité d'une interaction directe avec les concepteurs du projet et d'ainsi pouvoir émettre une opinion sur les visions exposées. Par la suite, les plans furent soumis à un processus de rétroaction au cours duquel l'opinion du public fut recueillie par le moyen de sondages Internet.

Le plan final mit peu de temps à voir le jour. Une fois la resoumission des architectes complétée, la firme Saïa et Barbarese obtint finalement le contrat. Au grand dam de bien des membres du milieu communautaire, car le projet de la firme l'ŒUF⁷ qui travaillait de concert avec le Fond Foncier semblait le favori. L'approche de la SIC qui avait elle-même choisi la firme Saïa et Barbarese est discutable. Néanmoins, en conséquence des pressions du Groupe de Travail, le projet incorporera plusieurs éléments des autres plans, notamment l'intégration de logements sociaux à haute efficacité énergétique, proposée par la firme d'architectes l'ŒUF. Finalement, un site Internet fut développé : bennyfarm.org, pour communiquer au public l'ensemble des décisions et des développements entourant le projet.

En novembre et décembre 2003, après un an de négociations avec la Ville, le plan fut finalement soumis en consultation publique. C'est à l'Office de consultation publique de la Ville de Montréal qu'incomba l'organisation des audiences. Constatant un appui important de la part des résidents du quartier pour le plan d'ensemble de la SIC, malgré certaines

⁷ L'Office de l'écléctisme urbain et fonctionnel (l'ŒUF) fut fondée en 1992 par Daniel Pearl et Mark Poddubiuk, deux jeunes architectes, intéressés à redévelopper les terrains de Benny Farm de façon responsable et écologique. Ils participèrent aux débats entourant Benny Farm dès le tout début du projet. Vous pouvez visiter leur site web à l'adresse suivante : <http://www.loeuf.com/office/>

réserves, l'OCPM affirmait dans son rapport que le projet était « pour l'essentiel, acceptable et qu'il devrait pouvoir être mis en œuvre sans délai (Paré, 2004, p. 25). » Les travaux qui débutèrent au printemps 2004, sont toujours en cours et le nouveau projet Benny Farm accueillait ses premiers résidants en octobre 2004.

Le plan d'ensemble visait à augmenter sensiblement le nombre de logements sur le site grâce à l'offre de plusieurs types de logements destinés à une clientèle mixte et diversifiée (SIC, 2003). Environ 530 unités de logement abordables, pour des ménages à revenus modestes et moyens, devraient être disponibles une fois les travaux complétés. Plusieurs modes alternatifs de propriété (coopératives, habitations sans but lucratif, logements locatifs privés et condominiums) gérés par des organismes sans but lucratif (OSBL) accueilleront 200 foyers aux besoins divers : retraités, jeunes familles, mères célibataires et personnes à mobilité réduite. Les habitations restantes seront de plusieurs types (maisons en rangée, triplex, sixplex et immeubles d'appartements). Le tiers d'entre elles sera destiné à l'accession à la propriété. L'implantation d'équipements collectifs offrant à la population du quartier des services de santé (relocalisation du CLSC NDG / Montréal-Ouest), des services sportifs (centre récréatif) et une garderie occupera le dernier quart du terrain⁸. Le projet cherche aussi à conserver l'esprit de cité jardin de l'ensemble d'origine. La présence d'espaces verts sera donc maintenue. Le jardin communautaire et les sentiers traversant l'ensemble du site seront ainsi conservés.

Enfin, bien que le terrain n'ait pas été converti en fiducie foncière et qu'on l'ait divisé plutôt en lots individuels, l'ensemble du projet ressemble beaucoup à ce qui était initialement souhaité par la communauté et le Fond Foncier d'un point de vue socio-

⁸ La question du centre sportif pose toujours problème à l'été 2005. La Ville ne semble pas avoir les moyens ni l'intention d'investir dans un tel centre et la parcelle réservée pour sa construction semble trop petite pour permettre la construction d'un équipement d'envergure tel que souhaité par la population. Le plan d'ensemble stipule aussi que si aucune initiative concrète quant à la construction du centre n'était entamée dans la première année suivant le début des travaux à Benny Farm, la parcelle serait récupérée pour qu'on y construise des logements. Un an plus tard, la SIC est toujours en pourparlers avec la Ville de Montréal.

économique et physique. À ce titre, au dire de plusieurs intervenants, tout le monde semble pouvoir y trouver son compte.

4.3.2 Benny Farm : un cas de gouvernance partagée ?

Toute cette démarche participative découle d'une entente tacite entre la Société Immobilière et le groupe de relance urbaine Convercité. Ce dernier exigeait une autonomie totale face à la SIC pour aborder et planifier le processus de participation et de prise de décision du projet Benny Farm. Si Convercité et le Groupe de Travail n'avaient dans les faits qu'un impact consultatif, libres de guider le projet selon leurs propres valeurs (transparence, construction d'une identité locale, etc.), leur rôle apparaît toutefois beaucoup plus important. Le Groupe de Travail possédait un poids décisionnel bien réel et un pouvoir d'action autonome, légitimé par l'engagement du gouvernement à respecter les recommandations découlant du processus de participation.

C'est en quelque sorte à un groupe de discussion « *focus group* » décisionnel régi par des règles de conduite précises que le Groupe de Travail peut être comparé. Chaque membre du Groupe disposait d'un pouvoir égal, et les décisions concernant les divers aspects du projet devaient se conclure par un consensus au sein de l'ensemble des parties. Cette façon de faire reposait sur une participation à titre d'individus et non en tant que représentants formels de groupes du milieu (tant citoyens que communautaires). L'accent portait plutôt sur une équité dans la représentativité et dans la diversité des points de vue sur le projet. Les membres ne furent donc pas choisis d'une manière proprement démocratique, mais de façon « arbitraire ». Or, les membres ne furent pas pris au hasard : chacun d'eux provenait du milieu et ils étaient tous des intervenants respectés et connus de la communauté. La tâche de Convercité avait consisté à recenser les meilleurs candidats pour la réalisation collective du projet.

Conscient de l'importance de son mandat et de la difficulté de rassembler un groupe à la fois représentatif du milieu et efficace, Convercité avait dû jouer de son expérience et de son instinct dans ce que Jacques Bénard (directeur de Convercité) définit comme un acte de foi de la part de la SIC. La légitimité du Groupe de Travail reposait donc sur la crédibilité des intervenants choisis et leur volonté de mener à terme le projet. Les approches participatives développées parallèlement au Groupe de Travail démontraient l'ouverture et le souci de transparence du Groupe de Travail tout au long de la démarche, tant en amont qu'en aval du projet. Les décisions du Groupes furent constamment alimentées par de nombreux débats publics et par des séances d'information. Plusieurs experts et professionnels tels qu'Annick Germain, sociologue et chercheur à l'INRS-Urbanisation, culture et société, et Dinu Bumbaru, Directeur de Héritage Montréal, fournirent de l'aide au Groupe de Travail en émettant des recommandations utiles pour l'élaboration du projet.

Projet dit à caractère sensible, Benny Farm constituait un cas complexe parce qu'il imposait de conjuguer avec plusieurs points de vue opposés. La réussite du réaménagement exigeait la participation, dans une démarche intégrée, d'un éventail élargi d'intervenants issus tant du milieu local que de champs spécialisés. L'objectif de la démarche traduisait l'effort consenti en vue de trouver une solution avantageuse pour tous qui réponde adéquatement au défi d'équilibrer des intérêts publics et privés. La formule mise de l'avant par Convercité s'inscrivait dans un souci d'interaction et d'échange révélant l'influence nouvelle de la concertation sur les pratiques d'aménagement urbain. Leur approche répondait à cette tendance en s'apparentant à un modèle de gouvernance locale partagée. Bien que Convercité ne perçût pas sa démarche comme un exemple formel de gouvernance, sa présence dans le débat permit indéniablement, grâce à la médiation, une meilleure coordination du processus de participation et de prise de décision. En s'assurant de développer un lien de confiance avec les différents acteurs du milieu, Convercité réussit ce que personne n'avait été capable de faire jusqu'alors, soit de rassembler les intérêts du quartier autour d'un projet commun. Aujourd'hui, Convercité et le Groupe de travail Benny

Farm continuent dans cette voie en s'assurant que l'esprit de départ soit maintenu dans toutes les étapes de mise en oeuvre du projet. La philosophie de Convercité abonde ainsi dans le sens d'une nouvelle culture de l'aménagement reflétant l'entrée dans l'ère de la concertation. Son nom évoque trois concepts clés au cœur de sa démarche : convergence (des attentes et des points de vue), conversation (dialogue et écoute) et conversion (réaménagement afin de redonner vie).

La communauté a néanmoins accueilli avec beaucoup de réticence la création du Groupe de Travail. Or, au fur et à mesure que la démarche de participation s'effectuait les gens finirent par respecter le travail des membres, notamment lorsque le consensus fut atteint. Jusqu'alors, le désir du public de participer au processus décisionnel s'était plutôt manifesté par une mobilisation du milieu et par la création d'entreprises à vocation sociale comme le Fond Foncier Benny Farm, faisant la promotion d'alternatives aux plans de la SIC. Le Groupe de Travail découle plutôt d'une volonté du gouvernement fédéral de rassembler autour de son projet les divers points de vue de la communauté. Ces nouvelles façons de faire nécessitaient toutefois une adaptation à la fois de la part d'Ottawa et du milieu local.

L'urgence d'agir dans un contexte de crise du logement imposait une pression supplémentaire pour procéder rapidement au processus d'élaboration et de sélection des projets. Devant répondre à des échéances, l'engagement de Convercité auprès de la Société Immobilière du Canada reflétait certaines contraintes liées au caractère particulier de la planification urbaine et aux limites que cela impose à la participation et l'implication citoyenne. Tel que le mentionne Jacques Bénard : « Un projet d'aménagement dépend de la commande qu'on reçoit. » Comme le démontre le cas Benny Farm, il dépend aussi d'une question de contexte. La démarche développée par Convercité semble, somme toute, avoir surmonté efficacement ces difficultés.

La création des arrondissements par suite de la réorganisation municipale posa toutefois un certain nombre de problèmes pour la mise en oeuvre du projet Benny Farm. À Montréal, l'approbation des projets d'urbanisme était antérieurement prise en charge par la Ville centrale. Avec l'implantation d'une gestion locale par arrondissements et la décentralisation des pouvoirs décisionnels, particulièrement en matière d'urbanisme, l'arrondissement NDG-CDN exigeait d'avoir voix au chapitre dans l'élaboration du projet et avait même conçu un projet visant à remplacer le programme du Groupe de travail Benny Farm. Ceci illustre les difficultés reliées à la coordination de projets entre différents paliers de gouvernement, les limites des instances décisionnelles décentralisées pour ce qui est de la démocratie participative et, enfin, l'incapacité des autorités à saisir et intégrer les changements qui bouleversent actuellement le rôle des municipalités et des pouvoirs locaux.

4.3.3 Le modèle d'Arnstein

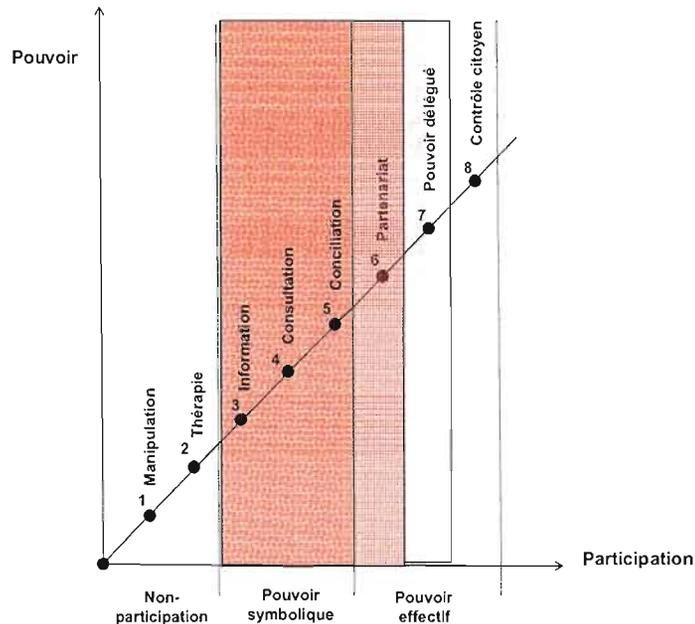
Loin de pousser l'expérience participative aussi loin qu'avec le projet du Fond Foncier, le projet de la SIC démontre cependant une évolution importante en comparaison à celui de la SCHL en terme de délégation réelle de pouvoir aux citoyens. Classer cette démarche dans le modèle d'Arnstein signifie surtout parler d'information, de consultation et de conciliation et, dans une moindre mesure, de partenariat, même de pouvoir délégué. Certains accuseront la SIC de manipulation percevant le Groupe de Travail comme le fruit d'un plan machiavélique pour museler toute opposition. Si l'on peut facilement insérer dans la catégorie du pouvoir symbolique les démarches du Groupe de Travail, leur attribuer une attitude de non-participation semble exagéré. Sans aucune obligation de le faire, la SIC a sciemment accepté de renoncer à une partie de ses pouvoirs et a décidé de reprendre du début son projet avec l'appui des différents acteurs du milieu. Le succès de l'approche provient en partie du fait que toutes les visions étaient représentées autour de la table. Cette

situation permettait d'éviter qu'un groupe ne vienne encore une fois saboter le projet en prétextant être exclus du processus.

Les nombreux efforts déployés pour communiquer une information de qualité ont permis d'offrir à tous les citoyens du quartier une bonne compréhension des enjeux relativement au projet et des outils utilisés pour le mettre en place. Ce souci s'est avéré utile par la suite, lors de la consultation publique sur le projet de règlement, en facilitant son déroulement. Le travail de conciliation opéré entre les différents membres du Groupe de Travail en amont du projet a également contribué à l'accueil favorable du projet lors de la consultation publique. L'aspect partenarial semble toutefois moins évident. Basé sur une entente morale, le contrat liant le Groupe de Travail Benny Farm à la SIC, laisse une place plus ou moins importante à un pouvoir réellement effectif. De plus, les membres du Groupe de Travail n'étaient pas nécessairement redevables à leurs groupes respectifs. Il s'agit néanmoins d'une démarche innovatrice en matière de redistribution du pouvoir auprès des citoyens. Ainsi, les membres du Groupe de Travail travaillèrent à la résolution du conflit entourant le réaménagement de Benny Farm tout en parvenant à un compromis admis et accepté par les autorités. Outre ce rapprochement de la zone du pouvoir effectif, les membres du Groupes de Travail possédaient un certain droit de regard sur les décisions, qui s'opérait par un droit de veto sur la prise de décision. Ce partage décisionnel doit toutefois être nuancé : ainsi, le choix de la firme d'architecte Saïa et Barbarese fut déterminé par la SIC et l'intégration de certains aspects des autres plans d'aménagement a par ailleurs été imposée par les membres du Groupe de Travail. La figure 4.4 cherche à démontrer que cette démarche se situe principalement sur le terrain du pouvoir symbolique, tout en risquant une intrusion timide dans le domaine du pouvoir effectif. Cette situation exprime une faible évolution vers de nouvelles formes de gestion et de prise de décision, mais révèle malgré tout une ouverture d'esprit progressive du gouvernement envers de nouveaux modèles d'aide à la décision.

Figure 4.6

La dynamique participative de la SIC dans le modèle d'Arstein



Plusieurs éléments permettent de croire que l'élaboration du projet Benny Farm reflète un réel cas de gouvernance locale. Le Groupe de Travail Benny Farm découle d'une entente partenariale entre le gouvernement fédéral et une firme privée, associant une pluralité d'acteurs de différents milieux autour d'un projet élaboré par consensus, dans un contexte social complexe et incertain. Cette façon de faire se démarque de l'approche centralisée employée précédemment par la SCHL et fortement critiquée par la communauté locale. Elle se démarque également, jusqu'à un certain point, de l'approche déléguée, incarnée par le projet du Fond Foncier. De nombreux aménagistes croient qu'il est impensable, irrationnel, voire dangereux, de laisser le soin au public de gérer un projet d'aménagement. Jean-Claude Marsan pense au contraire qu'« Il y a du danger à trop vouloir faire le bien des gens à leur place » (La Presse, mardi 12 novembre, 2002, p. B7). Cette remarque

montre que les enjeux sont sans doute trop importants pour laisser l'aménagement strictement aux mains des urbanistes. Le modèle de Convercité, en proposant de nouvelles pratiques de concertation, a précisément tenté de conjuguer ces deux tendances. Surtout en mettant en place un processus de construction systématique, mais par étape, de consensus, basé sur la négociation entre intérêts différenciés.

CONCLUSION

CONCLUSION

À petite échelle, le processus utilisé dans l'aménagement du site Benny Farm offre un nouvel éclairage sur l'importance de la participation publique en aménagement. Ce cas reflète bien le contexte actuel dans lequel les citoyens cherchent de plus en plus à s'impliquer dans l'aménagement de leur ville et de leur milieu de vie. Il nous est apparu que ce désir d'appartenance et d'affirmation des citoyens ainsi que des groupes communautaires s'inscrit dans un mouvement d'appropriation de la ville par la société civile. Vue dans cette perspective, l'expérience du projet Benny Farm traduit un changement progressif dans la gestion urbaine et dans l'utilisation des mécanismes participatifs tels qu'on les connaît.

En réponse aux objectifs de l'étude, trois principaux groupes d'acteurs de la société civile ont alimenté le débat à propos du projet Benny Farm : les vétérans-locataires directement concernés par le réaménagement du site, les groupes communautaires, incarnés par le Conseil Communautaire NDG de même que l'initiative Benny Farm 2000 (Fond Foncier Communautaire Benny Farm) et, finalement, les citoyens résidants voisins des terrains de Benny Farm, mobilisés par l'association des contribuables avertis de NDG. Ce portrait de la situation ne se veut aucunement un inventaire exhaustif des différents groupes et organisations du milieu, mais plutôt un reflet des principaux points de vue en discussion, sinon en opposition, pendant l'élaboration du projet. Cette description, bien que réductrice, permet d'identifier, par le fait même, les trois thèmes principaux du débat : le sort des bâtiments, l'affectation du sol et l'usage du site, et la portée sociale et communautaire du projet.

Autour de ces enjeux, trois différentes stratégies participatives ont été successivement envisagées pour réaliser le projet. La première et la plus longue, celle de l'ère de la SCHL ou « l'ère de l'impasse » a duré de 1991 à 1998. Elle reflète un modèle traditionnel d'intervention dirigiste et interventionniste repris par l'État et visant une privatisation parcellaire d'un terrain public. La seconde, celle de l'ère du Fond Foncier Communautaire Benny Farm ou « l'ère de l'initiative communautaire » a perduré de 1998 à 2002. Elle consistait à faire valoir qu'il y avait là une opportunité de solidarisation sociale pour les groupes les plus démunis du quartier Notre-Dame-de-Grâce en optant pour la création d'une fiducie foncière destinée à fournir du logement social. En troisième lieu, la stratégie de l'ère de la SIC ou « l'ère du consensus » aura bénéficié du travail de « déblayage » des deux premières phases, ce qui explique la limite de cette ère à deux ans, soit de 2002 à 2004. Elle se caractérise par un régime de concessions et de conciliation et tend, de la sorte, vers un modèle de gouvernance locale partagée qui a permis d'en arriver à un compromis entre logements sans but lucratif, résidences privées et services communautaires.

Les points de vues étudiées dans le cadre théorique et le modèle d'Arnstein auront permis de mettre en évidence les différentes dynamiques de participation liées à chacune des trois stratégies employées dans l'élaboration du projet de réaménagement de Benny Farm et de comprendre en quoi elles diffèrent et en quoi une approche axée sur la gouvernance locale participative comporte des avantages. Grâce à cette analyse, il a été possible de vérifier l'incidence sur la prise de décision de chacune des dynamiques de participation observées ainsi que leur valeur démocratique, bien que le modèle éclaire que sommairement la structuration de la société civile dans cet exercice. Le tableau 5.1 résume chacune des phases du projet à cet égard.

Tableau 5.1

Évolution des dynamiques de participation rencontrées lors de l'élaboration du projet de réaménagement Benny Farm

Dynamique	Phase SCHL	Phase Fond Foncier	Phase SIC
Type de projet	Concept émanant du gouvernement	Concept émanant d'une partie de la communauté	Concept émanant d'un compromis pratique
Objectifs	Démolir et vendre le terrain	Permettre à des groupes locaux de développer et gérer le site par la création d'une fiducie foncière	Intégrer l'ensemble des points de vue de la communauté dans un projet gouvernemental
Modèle d'intervention	Dirigiste et interventionniste	Solidarisation sociale	Gouvernance locale participative
Maître d'oeuvre	Gouvernement	Groupes Communautaires	Gouvernement
Type de gouvernance	Aucune	Autogestion	Prise de décision négociée
Évolution de notion de gouvernance (Selon Simeon)	De haut en bas « Top-down »	Modèle populiste	Gouvernement responsable
Type de participation (Selon Blanc)	Information, Consultation	Information, Consultation, Co-décision (autogestion)	Information, Consultation, Concertation
Type de	Non-participation	Pouvoir symbolique	Pouvoir symbolique

Pouvoir (Selon Arnstein)	Pouvoir symbolique	Pouvoir effectif Non-participation	Pouvoir effectif
------------------------------------	--------------------	---------------------------------------	------------------

Par ce tableau récapitulatif, on note une évolution dans les objectifs et le type d'intervention préconisé par le gouvernement. Selon le principe d'apprentissage par essais erreurs, le gouvernement a tenté chaque fois d'éviter les fautes commises par le passé. Ainsi, à travers une ouverture de plus en plus grande à l'intégration des citoyens dans la prise de décision, les plans du gouvernement convergent toujours plus vers une pratique concertée de participation publique. Cette dernière paraît plus à même de répondre efficacement aux différentes requêtes du milieu local en les arrimant avec celles du gouvernement. Réceptif à l'idée d'une gestion communautaire, le gouvernement se rétracte toutefois de l'entente avec le Fond Foncier lorsqu'il apparaît évident qu'une frange importante de la population de NDG a été écartée de l'exercice de gouvernance en cours. Préférant la concertation inclusive aux dangers de l'autogestion ségrégationniste, Ottawa fini par cantonner son projet dans une dynamique relevant à la fois du pouvoir symbolique et des échelons inférieurs du pouvoir effectif, c'est-à-dire, le partenariat et les pouvoirs délégués, une dynamique tenant donc davantage de l'exercice de concertation.

Plusieurs raisons furent évoquées tout au long de cette analyse pour expliquer les délais et les divers changements de cap du projet. Il a été question de préoccupations d'ordre économique d'une part, telles celles engendrées par la crise des finances publiques par exemple, et également d'ordre politique et pratique tel l'intérêt croissant des citoyens pour la participation aux affaires de l'État. À ces éléments relevant d'un contexte plus global s'ajoute ceux qui sont liés à une réalité municipale se modifiant au gré des différentes administrations en place et des outils participatifs mis à la disposition du public par celles-ci. Ce lien bien qu'indirect avec les préoccupations du gouvernement fédéral quant à ses prérogatives comporte néanmoins un certain poids *nemine contradicente (sans conteste)* si

l'on prend pour acquit que l'échelle locale et celle qui favorise le mieux la participation publique.

Sous l'administration du maire Jean Doré et de son parti, le RCM, la ville de Montréal s'est dotée d'une politique de participation longtemps réclamée. En découla la création d'instances participatives telles que le Bureau de Consultation de Montréal (BCM) et les comités conseil d'arrondissement (CCA). D'un point de vue historique, l'époque du RCM marquait l'apogée de l'ère de la consultation à Montréal. Il s'agissait alors d'une véritable avancée de la démocratie participative pour les Montréalais. Cette tendance ne permettra toutefois pas au citoyen de vraiment influencer la prise de décision. Elle ne se révélera réellement efficace que pour l'élaboration du plan d'urbanisme de 1992, mais pas nécessairement pour son application. Le fait que le projet Benny Farm qui débuta à cette époque n'ait pas réussi à voir le jour, rend en partie manifestes les ratés d'une telle approche consultative pour des projets urbains aussi complexes, mais aussi les contraintes qu'elles occasionnèrent aux responsables du projet. Ainsi, le Gouvernement fédéral, bien qu'il se soit acquitté de son « devoir » en matière de consultation, se retrouvera confronté pendant près de quinze ans à un fort mouvement de contestation (*in fine* porteur de changement.)

Les différents moyens utilisés pour se sortir de cette impasse traduisent en quelque sorte les diverses tendances politiques municipales à Montréal de la moitié des années 1990 et du début des années 2000. Ce lien de cause à effet s'explique en partie par le fait que l'échelon local représente l'échelle la mieux adaptée au processus de participation publique. Des changements dans les types de mécanismes disponibles affectent nécessairement son déroulement.

Pour des raisons pratiques, nous n'avons pas traité la Ville de Montréal comme un agent décisionnel gouvernemental à proprement parler (son rôle se limitant à juger si un projet

déroge ou non à la réglementation municipale et à trouver la formule qui permette son intégration dans le milieu dans lequel il s'implante), mais comme un arbitre. Ainsi, elle joue à la fois un rôle de facilitateur et de régulateur. Mais, contrairement au médiateur, celle-ci n'interagit pas directement avec toutes les parties à la fois. Elle entretient des discussions avec les promoteurs sur les projets en cause et évalue dans quelle mesure ils concordent avec l'opinion de ses citoyens. S'ensuivent des négociations desquelles découle un projet de règlement devant être soumis à des consultations. Ensuite, le Conseil de ville adopte ou non le projet. Cette dynamique soulevait la question de l'importance du rôle d'instances de consultation professionnelles indépendantes telles que le BCM ou l'OCPM comme exécutés de problématiques urbaines souvent difficiles à évaluer pour la Ville et ses décideurs.

Avec l'arrivée au pouvoir de Vision Montréal au milieu des années 1990, le mécontentement des forces néo-libérales a finalement eu raison des mesures consultatives créées par le RCM. L'abrogation et l'affaiblissement de nombreux outils de participation publique poussa les groupes communautaires désormais ancrés dans une culture de la consultation, voire même de la concertation, à prendre eux-mêmes les dispositions nécessaires pour la réalisation de l'exercice participatif. L'exemple du Fond Foncier Communautaire Benny Farm démontre bien jusqu'à quel point ces groupes tentèrent de mener leurs initiatives et comment, finalement, l'absence d'organes consultatifs limita la portée pratique du Fond Foncier en particulier. Se révélant sans doute trop avant-gardiste pour l'ensemble de la société, l'initiative de Benny Farm 2000 allait peut-être trop loin dans le sens de la participation pour un gouvernement devenu, en théorie surtout, favorable à l'intégration de ses citoyens à ses projets. Un changement dans les mentalités s'opère rarement rapidement. À ce titre, les nombreux revirements pour ce qui est de l'appareil participatif à Montréal ainsi que dans le cas Benny Farm, en sont de bons exemples. Trouver les formules adéquates pour une participation réussie nécessite un apprentissage qui requiert du temps.

Au début des années 2000, le retour du balancier en matière de consultation entrepris par l'Union des citoyens et des citoyennes de Montréal, grâce à la création de l'OCPM, traduisait un changement de mentalité à l'échelon municipal visant à répondre aux requêtes du mouvement associatif. La société civile qui s'affichait ainsi comme un moteur de la production des politiques publiques, notamment à travers le Sommet de Montréal, poussa les instances gouvernementales à revoir et à axer leur façon de faire sur des formes nouvelles de partenariats public-privé-communautaire. Dans le cas de Benny Farm, le gouvernement fédéral, fort de son expérience passée avec la communauté de NDG, a compris l'insuffisance d'une simple consultation dans le cas d'un projet aussi sensible et l'importance d'orienter sa démarche vers de nouvelles façons de faire s'inspirant de l'initiative communautaire. Ce changement souligne l'importance de combiner les approches et les outils disponibles tout en les adaptant à chaque situation et à tous les acteurs en présence, donc, en bref, d'intégrer en amont le processus de participation publique au processus décisionnel dans un esprit de concertation.

Le rôle du médiateur s'avère un facteur essentiel de réussite d'un projet. Cette réalité illustre le nouveau défi que doivent désormais relever les professionnels de l'aménagement urbain souvent tenus de jouer un tel rôle. Il leur faut développer une double compétence, à la fois technique et politique, essentielle pour une gestion efficace du débat local entourant les projets d'aménagement. Comme le montre cette étude, les pratiques de gouvernance locale participative représentent de nouvelles formes d'action qui semblent plus à même de permettre cette coordination. La gouvernance locale participative offre donc des avantages comparativement aux autres formes de participation publique plus traditionnelles, comme la consultation publique, surtout pour la mise en place de projets urbains à caractère sensible. L'étude du cas Benny Farm confirme que le médiateur constitue un maillon essentiel au bon fonctionnement de cet exercice, surtout lorsqu'il y a présence de conflit.

La gouvernance locale participative s'affiche comme un outil favorisant la planification de collectivités durables en encourageant et en rassemblant une diversité de points de vues dans des démarches consensuelles plus à même de répondre aux multiples objectifs sociaux, économiques et écologiques, au cœur même des projets de développement des villes et des municipalités. La recherche d'un système de valeur partagé où chaque point de vue comporte une place légitime reflète la flexibilité nécessaire pour atteindre ce but. Dans le cas de Benny Farm, sous le leadership fort de Convergence et de la SIC, le Groupe de Travail, constitué de dix représentants du milieu, a su relever ce défi grâce à un système de contrôle interne géré par lui-même. L'accès à l'information et un souci de transparence ont favorisé le rapprochement des différents membres du groupe et de la communauté en général. Rapprochement qui était indispensable pour élaborer un projet reflétant le plus fidèlement possible les besoins de la communauté de NDG. La reconnaissance du lien entre aménagement et qualité de vie est donc essentielle et la création de valeurs, de visions et de plans communs demeure un défi que de nouvelles formes de gouvernance locale comme celle rencontrée dans le cadre du projet d'aménagement Benny Farm permettent de relever. Le tableau 5.2 présente les critères permettant un bon usage des pratiques de gouvernance et évalue comment chacune des dynamiques de participation rencontrée dans l'élaboration du projet Benny Farm répond à ces critères opérationnels.

Tableau 5.2

Leviers essentiels pour un exercice de gouvernance réussi (voir Chapitre II page 41)

Dynamique	Phase SCHL	Phase Fond Foncier	Phase SIC
Système de valeur partagé	Absent	Présent	Présent
Flexibilité	Absente	Plus ou moins présente	Assez présente
Guide (leadership) rôle des acteurs	Absent	Présent (manquait l'observateur neutre)	Présent
Légitimité de chacun des	Absent	Plus ou moins présent	Présent

membres en tant que décideur (interaction horizontale)		(certains stakeholders clés écartés)	
Accès à l'information (transparence)	Plus ou moins présent	Assez présent	Assez présent
Qualité des rapports entre membres	Mauvaise	Plus ou moins bonne (certains stakeholders clés écartés)	Assez Bonne
Autonomie des membres vs. positions (point de vue)	Mauvaise	Plus ou moins bonne	Assez bonne
Système de contrôle interne	Présent	Présent	Présent

Il importe de réitérer l'importance de combiner plusieurs outils afin de jouir d'une participation optimale. Ainsi, la concertation a joué un rôle prépondérant durant l'ère de la SIC, mais l'originalité de la démarche pilotée par Convergence repose surtout sur la complémentarité des différents mécanismes participatifs utilisés parallèlement au Groupe de Travail Benny Farm. Le cas Benny Farm posait un défi énorme de légitimité et d'intégration des citoyens, ce qui explique le caractère dit sensible du projet. À ce titre, presque tous les outils participatifs ont été utilisés dans le cadre de la démarche d'aménagement. Il demeure que pour la conception du projet, la concertation s'avérait essentielle. Pour que s'opérationnalise cette notion, restreindre le Groupe de Travail à quelques individus paraissait inévitable. Limitant la portée des critiques à son endroit, il est possible d'affirmer que l'ensemble des points de vue y était représenté, même si les individus choisis n'étaient pas imputables à leurs groupes respectifs. Cette contrainte suggère que la participation et l'implication citoyenne sont, dans une certaine mesure, contraires à la logique même de la planification urbaine qui est caractérisée par la

spécialisation, la rationalité instrumentale, la rapidité et les décisions « efficaces. » Le succès de Convergence a néanmoins montré que participation et gestion concertée ne sont pas nécessairement des termes mutuellement exclusifs.

Du point de vue de la réalisation d'un projet, le modèle autoritaire ou interventionniste apparaît encore comme le modèle d'action le plus « efficace » (terme qui selon le petit Robert réfère à ce qui produit l'effet attendu). Encore faut-il qu'il soit capable de faire abstraction de l'opposition et prouver la valeur de son projet. Or, la tendance actuelle démontre que les citoyens concernés et la société civile dans son ensemble sont de plus en plus désireux de participer à la prise de décision dans le cadre des projets qui les touchent, et à s'impliquer et se mobiliser s'il le faut pour infléchir le choix des autorités. Benny Farm démontre clairement cette volonté et l'acharnement du public pour intervenir de façon réelle dans l'aménagement de son milieu de vie. La presque totalité des citoyens interviewés dans le cadre de cette étude ont affirmé qu'avec un travail obstiné et beaucoup de persévérance, il est possible d'atteindre ses objectifs et d'influencer le gouvernement de façon significative. Dans ce cas-ci, la preuve en est que le projet qui sera réalisé ressemble sur bien des points à ce qui était souhaité par la communauté depuis le début. La perspective des dépassements de coût et le spectre d'un éléphant blanc planent aussi sur bien des projets. Ainsi, il aura fallu aux Montréalais trente ans pour payer leur stade olympique sans que celui-ci ne produise jamais les effets d'entraînement escomptés dans son secteur d'intervention. Il s'agira toujours là d'une sérieuse mise en garde qui poussera les citoyens à se prononcer et à agir.

En revanche, les processus de gouvernance locale participative offrent selon toute vraisemblance une meilleure garantie « d'efficacité » (qui, encore une fois selon le petit Robert, réfère à une capacité de performance qui aboutit à de bons résultats). La maîtrise de tels exercices par ceux qui les pratiquent souligne la fonction toujours plus grande des médiateurs spécialistes de l'aménagement. Aussi, ces exercices nécessitent-ils une

ouverture et un engagement, ne serait-ce que moral, de la part de l'État face à de nouvelles façons de faire, comme ce fut le cas pour le projet Benny Farm. Bien qu'il s'agisse d'un modèle ayant fait ses preuves dans ce cas précis d'aménagement, encore une fois la majorité des intervenants interviewés estiment qu'il importe d'être vigilant au cours de telles pratiques. Bref, il n'existe pas de formule miracle qui s'appliquerait à tous les projets. De plus, ce modèle permet difficilement d'intégrer le simple citoyen qui se voit obligé de s'organiser, sans toujours avoir l'expérience ni les ressources monétaires ou temporelles nécessaires. Il impose aussi aux groupes communautaires, comme le Fond Foncier dans ce cas-ci, une participation obligatoire au processus, sous peine de s'en voir exclu, ce qui limite fortement leur pouvoir d'opposition. À ce titre, il importe de maintenir des mécanismes de consultation parallèles venant équilibrer en quelque sorte les faiblesses d'une concertation parfois (par la force des choses) fermée, afin d'éviter comme le mentionne Vézina (1996): « l'instauration d'un système trop axé sur le consensus qui risquerait de scléroser la société en réduisant au silence la pensée oppositionnelle après la prise de décision (p. 123). » Dans le contexte actuel des révélations de la commission Gomery, le gaspillage des fonds publics est une préoccupation fondamentale de bien des Canadiens. Il appert que la participation de la population aux affaires de l'État s'inscrit comme un réflexe visant à contrer en partie les excès de la démocratie représentative. À la lumière de l'étude qui s'achève, la démocratie de participation favorise le bon fonctionnement de la gouvernance locale en tant que démarche de planification et de développement urbain durable. Ce mécanisme découle alors d'une logique civique, mais s'opérationnalise selon une logique gestionnaire. Il s'agit donc véritablement d'un outil d'aide à la décision, mais qui ne s'opère pas de façon directe et qui nécessite absolument l'aide d'un tiers parti pour guider efficacement les participants dans leur cheminement. Les incidents malheureux liés à l'entreprise du Fond Foncier en font foi.

L'approche du Groupe de Travail Benny Farm a permis d'élaborer un plan d'ensemble qui, selon l'OCPM, comportait un niveau d'acceptabilité sociale assez élevée pour que la Ville

autorise sans restriction le projet proposé par la firme d'architecte Saia et Barbarese. Réalisée dans un contexte professionnel bien encadré, la consultation organisée par l'OCPM a favorisé une bonne transmission de l'information et a ainsi bénéficié d'un accueil favorable de la part de la population. Sans le travail préparatoire entrepris par Convercité en partenariat avec la SIC et la « communauté » du quartier NDG, jamais cette proposition n'aurait pu compter sur un tel appui. Il importe de préciser à quel point une consultation efficace dans le cas de l'OCPM a réellement permis à tous et chacun de mieux saisir le travail et l'ouverture d'esprit du gouvernement et de ses partenaires. De leur côté, malgré bien des efforts, les membres du Fond Foncier n'arrivèrent jamais à communiquer efficacement leur vision à l'ensemble du milieu. S'ils avaient disposé d'un organe consultatif neutre et efficace, peut-être auraient-ils pu rejoindre et rallier plus de gens à leur cause. Le bon déroulement de la consultation du BCM illustre sans équivoque que l'aspect social si cher à la communauté de NDG, était pratiquement inexistant du projet soumis par la SCHL. Malgré cette évidence, le BCM proposait à la Ville d'accepter le projet. Cet exemple sert de mise en garde quant au mandat des commissaires et quant à l'incidence des consultations publiques sur la prise de décision. Afin de prévenir certains abus, le pouvoir des commissaires devrait demeurer consultatif, mais toujours empreint d'une autorité morale justifiant leur fonction. Bien qu'il importe qu'une consultation soit bien faite pour bien saisir les enjeux d'un projet, l'impact sur la décision est réellement ce qui compte le plus lorsque l'on parle de démocratie participative.

Évidemment, il est difficile d'affirmer à partir d'un seul cas si les pratiques d'aménagement (de projets publics ou non) se situent maintenant dans ce que l'on pourrait nommer l'ère de la concertation. Le cas Benny Farm offre clairement un exemple d'évolution dans cette direction, en matière de participation publique et de prise de décision. Même si cette tendance paraît encore timide à Montréal, il ne s'agit pas d'un cas d'exception, si l'on pense au développement du secteur Angus. Cependant, de récents projets d'envergure comme la réfection du Boulevard Notre-Dame et le nouveau CHUM auraient sans doute

bénéficié d'une approche participative concertée telle qu'entreprise à Benny Farm. Un travail de recensement des projets usant des approches concertées de gouvernance locale permettrait de mieux saisir la situation et constituerait une avenue intéressante à explorer pour la recherche sur les pratiques d'aménagement au Québec et à Montréal.

Pour poursuivre la réflexion et en reprenant les mots de Souami, l'échec serait-il seulement attribuable à l'incapacité de mener à terme un projet, quelle que soit sa configuration finale (Souami, 1997) ? La réception positive du projet du Groupe de travail par le public en novembre 2003, lors de la séance de consultation publique organisée par l'Office de consultation publique de Montréal, confirmait le bien-fondé des méthodes employées par Convercité. Suite aux commentaires favorables de l'OPCM, le projet a finalement été accepté comme tel par la Ville. La démarche semble donc avoir donné des résultats concluants. Toutefois, il est difficile de déterminer s'il s'agit d'un accueil réel, ou au contraire d'un essoufflement des mouvements de contestations locaux. La thèse de l'essoufflement paraît peu probable, les groupes de pression s'étant toujours mobilisés et organisés tout au long du débat. Finalement, la participation et l'implication citoyenne ne semblent pas avoir été tout à fait contraires à la logique de la planification du projet Benny Farm et confirme plutôt les propos de Patenaude (Robertson, 2003) qui préconise une réévaluation continue des outils à employer pour faire face aux enjeux particuliers de chaque projet.

RÉFÉRENCES

Allmand, W. 2004. *Séance plénière : Qui a la responsabilité des villes? Le rôle de la société civile*, communication à la Conférence annuelle de l'Institut d'études canadiennes de McGill, Montréal, février.

Andrew, C. ; Poirier, C. (2003). *Décision et consultation au niveau local : Dynamique et tensions entre démocratie représentative et le démocratie consultative à la ville d'Ottawa*, communication aux Rencontres internationales sur la démocratie et le management local, ENAP, Québec, mai.

Arnstein, S. (1969). A ladder of Citizen Participation. *Journal of American Institute of Planners*. 35, (4), p. 216-224.

Beauchemin, M. (2003). *Servir les citoyens, tout simplement. Démarche d'amélioration de la performance organisationnelle*, communication aux Rencontres internationales sur la démocratie et le management local. ENAP, Québec, mai.

Bellavance, Y. (2003). *Vers la démocratie participative : Rapport du Groupe de travail sur la démocratie participative*. Ville de Montréal, Arrondissement Plateau Mont-Royal.

Benny Farm Affordable Home Ownership Initiative : <http://www.hcndg.org/en/>

Blanc, M. (1996). Politique de la ville et démocratie locale. La participation : une transaction le plus souvent différée. *Les Annales de la Recherche Urbaine*. 68-69, p. 98-106.

Bordeleau, D. (2003). *Gouvernance et construction territoriale : le cas du Faubourg des Récollets de Montréal : du Carrefour des arts et des technologies à la Cité du Multimédia*. Thèse de doctorat en sociologie. Université du Québec à Montréal, Montréal, Québec.

Boskey, S. (2003). *Présentation to the Office de consultaion publique : Benny Farm Consultations*. Retiré le 21 mars, 2005, à l'adresse : <http://www2.ville.montreal.qc.ca/ldvdm/jsp/ocpm/ocpm.jsp?laPage=projet5.jsp>

Breux, S. ; Bherer, L. ; Collin, J.-P. (2004). *Les mécanismes de participation publique à la gestion municipale*. Document produit dans le cadre des travaux portant « *Vers une gouvernance participative et une gestion efficiente*. » Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM). Institut National de la Recherche scientifique Urbanisation, Culture et Société.

Bryant, C. (1995). *L'analyse pour une communauté durable : Travailler ensemble : La participation, la coopération et le partenariat*. Stratec Communications Inc., Hudson, Québec.

Bryant, C. (2005). *Démocratie représentative et démocratie participative : des défis à l'aménagement et à la planification du développement des territoires posés par le développement durable*. Communication au Colloque Planification urbaine et aménagement du territoire à l'heure du développement durable : enjeux et défis pour les grandes villes québécoises, 73^e Congrès de l'ACFAS, Université du Québec à Chicoutimi, le 9 mai.

Cardinal, F. (2002, 16 octobre). Office de consultation publique de Montréal - Le BAPE, source d'inspiration : Jean-François Viau doit redonner une crédibilité à la consultation publique. *Le Devoir*. Retiré sur le World Wide Web (avril, 2004) retiré à l'adresse : <http://www.ledevoir.com/2002/10/16/11249.html>

Casteigts, M. (2003). *La gouvernance urbaine entre science et idéologie*. Rencontre internationale sur la démocratie et le management local, ENAP, Québec. mai.

Chan Kim, W.; Mauborgne, R. (décembre 1997). Le pouvoir méconnu de la concertation. *L'Expansion Management Review*, 25-32.

Chiasson, G. (1999). La gouvernance locale, à la fois risquée et favorable pour l'intérêt public. *Économie et Solidarités*, 30, (2), 7-20.

CIRQ (2002). Processus participatif afin d'élaborer un plan d'ensemble pour le site de Benny Farm. [version électronique]. Retiré le 16 janvier, 2005, à l'adresse <http://www.bennyfarm.org/fr/pdf/process.pdf>

CLSC NDG/MTL-O (2003). Projet de partenariat entre un Centre récréatif et sportif et un CLSC : Pour une approche de « Mieux-être » concept renouvelé de service préventifs communautaires en milieu urbain. Retiré le 21 mars, 2005, à l'adresse : <http://www2.ville.montreal.qc.ca/ocpm/pdf/P05/14j.pdf>

CLSC NDG/MTL-O (2003). Plan de redéveloppement de Benny Farm : Relocalisation du CLSC.

Conseil communautaire NDG (NDG 2020) (2003). Développement des communautés locales : Portrait de concertations de quartier à Montréal. CCNDG.

Convercité : L'agence de valorisation urbaine. Document promotionnel.

Crofton, F. (2001). *Outils pratiques pour la participation à la planification et au développement de collectivité durables : Rapport final*. SCHL.

Damart, S. (2004). *Aide à la décision et démarche participative : apport d'une typologie des contextes de décision participative. Le cas d'une décision publique de transport*.

Communication au Colloque Aide à la décision et processus participatif en aménagement du territoire, Congrès de l'ACFAS, Montréal, mai.

Développements des communautés locales : Portrait de concertations de quartier à Montréal. Retiré sur le world wide web (avril 2005) retiré à l'adresse : <http://www.santepub-mtl.qc.ca/developpement/portrait/>

Divay, G. ; Polèse, M. (2002). De la gestion municipale à la gouvernance métropolitaine : les transformation dans l'action publique locale, dans : *Essaie sur les enjeux de gouvernance urbaine au Canada en contexte de mondialisation*. INRS Urbanisation, Culture et Société, p.28-46.

de Carlo, L. (1997). Les procédures de consultation publique en aménagement au Québec, outils de gouvernementalité. Dans Michel Gariépy et Michel Marié (dirs), *Ces réseaux qui nous gouvernent?*. (p. 454-467), Montréal: L'Harmattan.

Donzelot, J. (1994). De la consultation à l'implication. *Informations sociales* : Participer : le concept. 43, 21-32.

Fagence, M. (1977). *Citizen Participation in Planning*. Oxford and New York: Pergamon Press

Fontan, J-M.; Klein, J.-L.; Tremblay, D-G, (2001). Mobilisation communautaire et gouvernance locale: Le technopôle Angus. *Politique et Société*. 20, (2-3), 69-88.

Fourniau, J.-M.; Hamel, P. (1997). Procédures, transactions sociales et compromis, dans : Michel Gariépy et Michel Marié (dirs), *Ces réseaux qui nous gouvernent?*. (p. 364-369), Montréal : L'Harmattan.

Gariépy, M., Hamel, P. (1990). Défis et paradoxes de la consultation. *Trames*. II, 4-9.

Gates, R. T. ; Stout, F. (1996). *The City Reader*. New York : Routledge Press.

Germain, A. et al. (2001). *Les grandes controverses en aménagement et les consultations publiques non gouvernementales à Montréal*. Montréal : INRS-Urbanisation, p.88 (Rapport de recherche).

Guay, L. (2004). *Participation publique, environnement et controverses sociotechniques*, communication au Colloque Aide à la décision et processus participatif en aménagement du territoire, Congrès de l'ACFAS, Montréal, mai.

- Guérard, S. (2003). *Les insuffisances et les limites de la démocratie locale*, communication aux Rencontre internationales sur la démocratie et le management local, ENAP, Québec, mai.
- Hamel. P. (1997). Démocratie locale et gouvernementalité : Portée et limites des innovations institutionnelles en matière de débat public, dans : Michel Gariépy et Michel Marié (dirs), *Ces réseaux qui nous gouvernent?*. (p. 404-423), Montréal : L'Harmattan.
- Hamel, P. (1999). La consultation publique et les limites de la participation des citoyens aux affaires urbaines. *Recherches sociographiques*, XL, 3, 435-466.
- Hamel P., Morin, R. (2003). *Fusions et démocratie locale : les nouveaux choix politiques des acteurs communautaires dans les arrondissements de Montréal*. Texte pour le séminaire : Gestion locale et démocratie participative. Les arrondissements dans les grandes villes du Québec. INRS-UCS. VRM.
- Hamel, P. ; Maheu, L. ; Vaillancourt J-G. (2000). Repenser les défis institutionnels de l'action collective. *Politique et Sociétés* : "Mouvements sociaux, enjeux institutionnels et démocratisation." 19, (1), 3- 26.
- Hamel, P. (2002). Urban Issues and New Public Policy Challenges : The Example of Public Consultation Policy in Montreal. In C. Andrew, A. Graham & S.D. Phillips (Eds.), *Urban Affairs Back on the Policy Agenda*. (pp. 221-238). Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Jessop B. 1998. L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec : le cas du développement économique. *Revue Internationale des Sciences Sociales* 155 : 31-47.
- Jouve B. (2003), *La gouvernance urbaine en question*, Elsevier SAS.
- Juillet, L. (2001). Présentation du numéro : Gouvernance et société civile, *Politique et Société*, 20, p. 2-3.
- Laforest, R. (2000). La consultation publique et les formes d'action collective. *Politique et sociétés*, 19, (1), 27-48.
- Laplante, L. (1990). La consultation, ses promesses et ses ruses. *Trames*. II, 11-16.

Lequin, M. (2000). *Gouvernance en écotourisme : développement durable, développement régional et démocratie participative*. Thèse de doctorat en études urbaines. Université du Québec à Montréal, Montréal, Québec.

Léveillé, J. (1988). Pouvoir local et politiques publiques à Montréal : renouveau dans les modalités d'exercice du pouvoir urbain. *Cahiers de recherche sociologique*, 6, (2), 47.

London, M. (1990). L'audience publique, un mécanisme à revoir? *Trames*, II, 2, 11-16.

Marcario, N. (2003). Brief presented to l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) Concerning the proposed Masterplan for Benny Farm. Retiré le 21 mars, 2005, à l'adresse : <http://www2.ville.montreal.qc.ca/ldvdm/jsp/ocpm/ocpm.jsp?laPage=projet5.jsp>

Merrien (1998)

Morin, R., Latendresse, A., Piché, C. (2000). *Les organismes de concertation locale et le cadre de vie à Montréal*. Montréal : Université du Québec à Montréal. Département d'études urbaines et touristiques, p. 85 (Études, matériaux et documents 13).

OCDE (2001). Impliquer les citoyens : l'information, la consultation et la participation du public dans le processus de prise de décision, PUMA Note de synthèse, no. 10.

Office québécois de la langue française. Grand dictionnaire terminologique en ligne : http://www.granddictionnaire.com/btml/fra/r_motclef/index1024_1.asp

Office de consultation publique de Montréal (2004). Le code de déontologie des commissaires de l'OCPM. [version électronique]. Retiré le 16 janvier, 2005, à l'adresse : <http://www2.ville.montreal.qc.ca/ldvdm/jsp/ocpm/ocpm.jsp?laPage=code.jsp>

Paré, J. (2004). *Rapport de consultation publique : Projet de règlement P-03 151 et P-03 157 Réaménagement du site de Benny Farm, arrondissement de Côte-des-Neiges / Notre-Dame de grâce*. Office de consultation publique de Montréal. Ville de Montréal. p.25.

Paré, J. (2005). *La consultation publique dans le processus décisionnel : l'expérience de l'office de consultation publique de Montréal et les perspectives de la participation citoyenne*. Communication au Colloque Planification urbaine et aménagement du territoire à l'heure du développement durable : enjeux et défis pour les grandes villes québécoises, 73^e Congrès de l'ACFAS, Université du Québec à Chicoutimi, le 9 mai.

Patsias, C. (2004). Les comités de citoyens : Quelle participation à l'espace public ? Quand le local interroge le global ou les défis de la transition du particulier au général. Communication présentée à l'INRS-UCS. VRM.

Pelland, Y. <http://www.n-d-g.com/Fr/Histoire.htm>

Pearl, D., Poddubiuk, M. (1993). The Redevelopment of Benny Farm : An Alternative Vision of Housing Policy. *City Magazine*. 14, (1), 1-3.

Pichierri, A. (2002). Concertation and local development. *International Journal of Urban and Regional Research*, 26 (4), 689-706.

Prix d'excellence de l'association des architectes paysagistes du Canada : Les habitations Benny Farm jardins et espaces collectifs pour un projet d'habitation : http://www.aapq.org/fiches_projets/CC_GSL_BennyFarm.html

Riel-Salvatore, G. (2005). *Gouvernance locale, démocratie participative et qualité de vie : le projet de réaménagement Benny Farm*. Communication au Colloque Planification urbaine et aménagement du territoire à l'heure du développement durable : enjeux et défis pour les grandes villes québécoises, 73^e Congrès de l'ACFAS, Université du Québec à Chicoutimi, le 9 mai.

Robertson, M. (2003). *Synthèse des débats : Gestion locale et démocratie participative : Les arrondissements dans les grandes villes du Québec*, communication Gestion locale et démocratie participative, Les arrondissements dans les grandes villes du Québec, INRS-Urbanisation, Culture et Société, Montréal, mai.

Saumier , A. ; Sheppard, A. (1994). *Rapport de consultation publique : Projet de redéveloppement résidentiel de l'ensemble Benny Farm*. Bureau de consultation de Montréal. Ville de Montréal. p. 145.

Saia, barbarese, Topouzanov (2003). Proposition de plan d'ensemble de Benny Farm.

Scalzo, D. (2003). *Gouvernance locale et partenariat : la reconversion du terrain des usines angus*. Mémoire de maîtrise. Montréal. Université du Québec à Montréal. Montréal, Québec.

Sénécal, G., Germain, A., Bénard, J. (2002) *Portrait des pratiques communautaires et locales en revitalisation urbaine et sociale sur le territoire de l'île de Montréal*. INRS-UCS et CIRQ. (Rapport final).

Société immobilière du Canada (2003). *Réaménagement Benny Farm : Un projet pour la communauté*. [version électronique]. Retiré le 1 avril, 2004, à l'adresse : <http://www.bennyfarm.org/en/living.htm>

SODEC (2004). *L'important, c'est de participer : Guide de participation civique montréalaise à l'intention des citoyen(ne)s*. Société de Développement communautaire de Montréal.

Souami, T. (1998). Participer à la gouvernance ? *Les annales de la Recherche Urbaine : Gouvernance*, 80-81, 163-171.

Teasdale, P. (1998). *Évaluation du projet de réaménagement de l'ensemble Benny Farm : Rapport final*. SCHL. p. 192.

Vézina, F. (1996). Démocratie de participation ou démocratie consultative : l'évolution politique du R.C.M. Mémoire de maîtrise. Montréal : Université du Québec à Montréal

Ville de Montréal (2005). Le défi de la participation : politique de consultation et de participation publique de la Ville de Montréal.

Wievioka, M. (1994). Critique de la participation. *Informations sociales : Participer : le concept*. 43, 16-20.

www.convercité.org

Article de journaux en ordre chronologique

Derfel, A. (1991, 24 octobre). CMHC to sell chunk of Benny Farm : Existing buildings to face wrecker's ball. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Derfel, A. (1991, 31 octobre). Benny Farm tenant group rejects redevelopment. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Derfel, A. (1991, 14 novembre). Building plan was decided months ago tenants say. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Derfel, A. (1991, 5 décembre). Reject redevelopment plan, tenants urge city: benny Farm veterans take fight to district Advisory Committee. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Helen, G. (1992, 12 mars). Group intends to represent all Benny farm tenants. *The Gazette : Letters to the editor*, Archives Héritage Montréal.

Church, I.M., Downey, C. (1992, 19 mars). We're not competing with tenant's groupe: veterans. *The Gazette : Letters to the editor*, Archives Héritage Montréal.

Derfel, A. (1992, 9 avril). Benny Farm plan released: Housing too dense, critics complain. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Derfel, A. (1992, 16 avril). Benny Farm project draws fire. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Derfel, A. (1992, 7 mai). Neighbors say no: residents to fight Benny Farm plans. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Derfel, A. (1992, 4 juin). Revised proposal doesn't sway critics of Benny Farm plan. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Derfel, A. (1992, 4 juin). Master plan draws fire in N.D.G. : Six storey buildings would be permitted in Benny Farm. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Lamon, G. (1992, 10 juillet). Important projet domiciliaire pour anciens combattants dans Notre-Dame-de-Grâce. *La Presse*. Archives Héritage Montréal.

Derfel, A. (1992, 16 juillet). Benny Farm neighbors continue fight. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Riga, A. (1992, 13 août). Renovation plan draws battle lines between neighbors at Benny Farm. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Waldie, P. (1992, 20 août). Architects propose new Benny Farm plan. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Roslin, A. (1992, 27 août). A Prize for Developers: Move over Overdale. Meet Benny Farm. *Montreal Mirror*. Archives Héritage Montréal.

Waldie, P. (1992, 27 août). Neighbor against neighbor: Development plan splits elderly veterans of Benny Farm. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Riga, A. (1992, 27 août). Adversaries in Benny Farm dispute square off at meeting. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Waldie, P. (1992, 27 août). Trouble in the West: It's been a disaster,' says a critic of CMHC project in Kitsalano. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Riga, A. (1992, 3 septembre). Benny Farm battle lost, but not war: groups. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Todd, J. (1992, 10 septembre). Housing fiasco: plans for Benny Farm could result in disaster. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Todd, J. (1992, 11 septembre). Confusion reigns: Row over Benny Farm gets even more muddled. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Todd, J. (1992, 15 septembre). Who's on first: MCM's position murky in Benny Farm dispute. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Roslin, A. (1992, 8 octobre). Take It Over: Community activists want to turn Benny farm into non-profit cooperative housing. *Montreal Mirror*. Archives Héritage Montréal.

Derfel, A. (1992, 15 octobre). Students petition against Benny farm demolition: Concordia group asks CMHC to renovate apartments, add two buildings with elevators. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Sijpkens, P. (1992, 24 octobre). Benny Farm : to renovate or to demolish. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Derfel, A. (1992, 11 novembre). Benny Farm complex should be named a national heritage site, architect say. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Derfel, A. (1992, 11 novembre). City delays decision on Benny Farm. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Derfel, A. (1992, 21 novembre). Benny Farm demolition rejected by city. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Derfel, A. (1992, 26 novembre). CMHC ponders next move in Benny Farm development: Tenants worry new housing will be scrapped. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Derfel, A. (1992, 27 décembre). CMHC to resurrect Benny Farm plan: Project still calls for the new highrises that the city rejected last month. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Picard, A. (1992, 29 décembre). Red tape holds veterans prisoner. *The Globe and Mail*. Archives Héritage Montréal.

Derfel, A. (1993, 21 janvier). Benny Farm demolition opposed : poll. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Porter, H. (1993, 11 mars). New plan on way for Benny Farm: CMHC ready to renovate. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Porter, H. (1993, 18 mars). Benny Farm information meeting shelved: MP Allmand disappointed that both sides weren't invited. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Porter, H. (1993, 1 avril). Allmand sets up meeting on Benny Farm development: all interested groups are invited. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Porter, H. (1993, 22 avril). Preservationists barred from Benny Farm meeting: MP Allmand called for get-together of tenants and neighbors to discuss redevelopment plans. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Porter, H. (1993, 13 mai). Architects fail to agree on plans for Benny Farm. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Porter, H. (1993, 20 mai). Benny Farm project boss is reassigned. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Fish, M. (1993, 6 juillet). Sauver les meubles. *Le Devoir*. Archives Héritage Montréal.

- Gohier, A. (1993, 12 juillet). Le ridicule ne tue pas : Micheal Fish exagère en comparant le projet Benny Farm aux invalides, au Louvre et même au palais de Versailles ! *Le Devoir*. Archives Héritage Montréal.
- Porter, H. (1993, 16 septembre). New plan for Benny Farm studied. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.
- Porter, H. (1993, 23 septembre). Community power : Group wants local control of Benny Farm. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.
- Porter, H. (1993, 7 octobre). Council meets veterans over Benny Farm. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.
- Porter, H. (1993, 28 octobre). Workshops set up on Benny Farm. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.
- Porter, H. (1993, 11 novembre). Benny veterans to stage protest. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.
- Porter, H. (1993, 25 novembre). Benny workshops a sham: Fish. But some residents bristle at his 'interference.' *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.
- Porter, H. (1993, 16 décembre). Community group fights Benny Farm demolitions. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.
- Gauthier, G. (1994, 2 février). Montréal octroie un contrat de 1 million sans appel d'offres. *La Presse*. Archives Héritage Montréal.
- Beaudin, M. (1994, 3 février). Public hearings will be held on the fate of Benny Farm. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.
- Beaudin, M. (1994, 3 mars). Ideas for Benny farm multiply at hearings. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.
- Pratte, A. (1994, 4 avril). Pas dans ma rue (1). *La Presse*. Archives Héritage Montréal.
- Beaudin, M. (1994, 10 mars). CMHC labelled tired bureaucracy at hearings. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.
- Beaudin, M. (1994, 4 avril). A community torn apart. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Block, I. (9 avril, 1994). Demolish all of Benny Farm: report Citu goes against plan to save seven buildings in veterans's complex while putting up some new structures. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Porter, H. (1993, 14 avril). City report raises uproar at Benny Farm: Recommendation to raze existing buildings irks development foes. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Lalonde, M. (1994, 22 juin). Benny Farm veteran's housing project gets first-reading OK from city council. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Beaudin, M. (1994, 4 août). Housing designed to quell a revolution. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Beaudin, M. (1994, 11 août). Allmand seeks copy of CMHC mandate for Benny Farm. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Porter, H. (1994, 18 août). Vote on Benny put off as CMHC seeks changes. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Laberge, Y. (1994, 7 décembre). Pierre Bourque abolit le Bureau de consultation de Montréal. *La Presse*. Archives Héritage Montréal.

The Gazette (8 décembre, 1994). Benny Farm project gets final OK. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Marsolais, C. (9 décembre 1994). Le BCM faisait le jeu de l'arbitraire politique : Goyer. *La Presse*. Archives Héritage Montréal.

Vermette, F. (1994, 23 décembre). Personnes ne va pleurer. *La Presse La boîte aux lettres*. Archives Héritage Montréal.

Beaudin, M. (1995, 26 janvier). Panel won't have much 'oomph': Boskey. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Porter, H. (1995, 25 mai). Will construction ever start, Benny residents wonder. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Porter, H. (1995, 15 juin). Benny Blues: Housing-complex residents begin campaign of letters. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Beaudin, M. (1995, 3 août). CMHC giving us the runaround : veterans. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Porter, H. (1995, 17 août). CMHC stalling on Benny: councillor: Tying to change development plan, Applebaum says. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Porter, H. (1995, 22 septembre). Work on Benny farm project slated to begin. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Porter, H. (1995, 30 novembre). Frim chosen to redo Benny Farm. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

The Gazette (1996, 11 janvier). Benny Farm seniors still waiting. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

The Gazette (1996, 14 mars). Work stops at Benny Farm. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Porter, H. (1996, 30 mai). Benny vets launch campaign: Urge Ottawa to start Phase 2 of project. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Porter, H. (1996, 4 juillet). Fears greet new Benny boss. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Porter, H. (1996, 31 octobre). Benny blues: Tenants fret at latest twist. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Gatehouse, J. (1997, 6 février). Benny Farm residents cheer phase 2: But tenants concerned about 80 families who remain without new housing. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Porter, H. (1997, 13 septembre). Benny Farm project redrawn: CMHC asks city for permission to demolish remaining apartment blocks. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Gatehouse, J. (1997, 3 octobre). Activists challenge Benny Farm proposals. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Hiltz, W. (1997, 23 octobre). Going, going, going: Is the CMHC waiting for Benny Farm's aging veteran tenants to expire? *Montreal Mirror*. Archives Héritage Montréal.

Curran, P. (1997, 24 octobre). Veterans caught in crossfire. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

Arcand, D. (1997, 20 décembre). Provigo, Loblaw et montréal arrosés de jus de... Citron ! *La Presse*. Archives Héritage Montréal.

- Truffaut, S. (1997, 23 décembre). Entorses à la démocratie. *Le Devoir*. Archives Héritage Montréal.
- Fortier, M. (1998, 8 janvier). Benny Farm : la solution finale. *ICI*. Archives Héritage Montréal.
- Gauthier, G. (1998, 9 février). Le débat sur Benny Farm se transporte à l'hôtel de ville. *La Presse*. Archives Héritage Montréal.
- Gatehouse, J. (1998, 10 février). Two sides in Benny Farm dispute lock horns again. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.
- Gauthier, G. (1998, 11 février). Benny Farm : la SCHL et l'opposition à couteaux tirés : Des anciens combattants seraient pris en otages pour faire du chantage auprès de Montréal. *La Presse*. Archives Héritage Montréal.
- Schoenauer, N. (1998, 11 février). Worth preserving : Benny Farm should be upgraded and improved, not demolished. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.
- Stewart, L. (1998, 12 février). "A friggin' disgrace." *Hour*. Archives Héritage Montréal.
- Hughes, J. (1998, 12 février). Benny Farm and the CMHC. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.
- Gauthier, G. (1998, 13 février). 384 logements seront démolis dans le complexe Benny Farm dans NDG. *La Presse*. Archives Héritage Montréal.
- Derfel, A. (1998, 14 février). Benny Farm demolition gets city committee's OK. CMHC will be permitted to raze veterans' old walkups and sell off two-thirds of land to private condo developers. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.
- Derfel, A. (1998, 20 février). Council okays Benny farm plan : Approval caps seven-year battle over future of war veterans' housing. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.
- Schoenauer, N. (1998, 21 février). No need to 'clear-cut' Benny Farm. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.
- Sheperd, H. (1998, 26 février). Benny Farm project: not if but when. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.
- Pelchat, M. (1998, 30 mai). Le ministre Trudel appuie le projet de conserver Benny Farm à NDG. *La Presse*. Archives Héritage Montréal.

Baker, J. (1998, 3 juin). Alerte au terrain vague : La disparition de l'ensemble Benny Farm ajouterait une nouvelle plaie au tissu urbain montréalais. *Le Devoir*. Archives Héritage Montréal.

Gyulai, L. (1998, 2 juillet). The Fish hook : activists refuse to cede Benny Farm to developers. *Hour*. Archives Héritage Montréal.

Gyulai, L. (1998, 16 juillet). The 'zen' mayor: The four years of Montreal's chauncy gardner. *Hour*. Archives Héritage Montréal.

Lampert, A. (1998, 16 juillet). Group seeks Benny Farm consensus. *The Gazette*. Archives Héritage Montréal.

The Suburban (1998, 22 juillet). War and Peace et Benny Farm. *The Suburban*. Archives Héritage Montréal.

Fahy, K. (1998, 22 juillet). Demolishing Benny Farm, and the lies, Is the only option. *The Monitor*. Archives Héritage Montréal.

Friesen, R. (1998, september). Tenants at Benny Farm fed up with housing project delays. *The Senior Times*. Archives Héritage Montréal.

Beaudet, G. ; Lewis, P. (1998, 2 décembre). L'improbable métropole du Québec. *La Presse. Opinion*. Archives Héritage Montréal.

Boskey, S. (2001, 27 août). À quelques pas d'une ussue viable à la crise du logement qui sévit à Montréal. *Le Devoir. Libre Opinion*, p. A6.

André, D. (2001, 1 septembre). Enfin des logements abordables ! Déjà 200 personnes ont manifesté leur intérêt. *Les Affaires. Immobilier*, p. 29.

Boileau, J. (2001, 10 octobre). La crise dulogement : Les OSBL d'habitation HLM et coops sont-ils passés de modes ? *Le Devoir. Les Actualités*, p. A1.

Galipeau, S. (2001, 18 octobre). Logement social : Benny Farm en Cour supérieure. *La Presse. Actualité*, p. A 11.

Marsden, W. (2002, 15 janvier). Developer got prime federal land at half value. *The Gazette*.

Boileau, J. (2002, 9 mars). Le projet Benny Farm devra comprendre 200 logements sociaux : Les déclarations de Michel Prescott inquiètent les défenseurs d'un projet communautaire. *Le Devoir. Les Actualités*, p. A2.

- Rodrigue, S. (2002, 8 avril). Désaccord sur l'avenir de Benny Farm. *La Presse. Montréal Plus*, p. E3.
- Desrochers, A. (2002, 17 avril). La Société immobilière du Canada aurait retardé la construction de 100 logements sociaux. *La Presse. Montréal Plus*, p. E3.
- Boileau, J. (2002, 17 avril). Plaidoyer pour le respect intégral du projet communautaire Benny Farm. *Le Devoir. Les Actualités*, p. A4.
- Boileau, J. (2002, 22 juin). Un médiateur tentera de dénouer l'impasse. *Le Devoir. Les Actualités*, p. A3.
- Rodrigue, S. (2002, 25 juin). Le FRAPRU exige de l'action dans le dossier de Benny Farm. *La Presse. Actualités*, p. A9.
- Boileau, J. (2002, 4 juillet). Le site Benny Farm : 312 logement inoccupés. Inconcevable !, dit Phyllis Lambert. *Le Devoir. Les Actualités*, p. A1.
- Boileau, J. (2002, 6 juillet). L'avenir du site Benny Farm : Les groupes communautaires perdent la première manche devant les tribunaux. *Le Devoir. Les Actualités*, p. A3.
- Péloquin, T. (2002, 9 juillet). La SIC tiendra sa cinquième consultation en 10 ans sur l'avenir de Benny Farm. *La Presse. Montréal Plus*, p. E1.
- Ouimet, M. (2002, 29 juillet). Leadership demandé. *La Presse. Forum*, p. A9.
- Boileau, J. ; Cardinal, F. (2002, 25 septembre). Benny Farm : Le rapport de consultation sera déposé le 5 octobre. *Le Devoir. Les Actualités*, p. A2.
- Trottier, É. (2002, 9 octobre). Benny Farm revivra. *La Presse*, p. A1.
- Benessaïeh, K. (2002, 31 octobre). Benny Farm : un consensus, quatre projets. *La Presse. Montréal Plus*, p. E1.
- Boileau, J. (2002, 31 octobre). Benny Farm : les citoyens ont dix jours pour se faire entendre. *Le Devoir. Les Actualités*, p. A8.
- Gironnay, S. (2002, 12 novembre). Benny Farm : le jeu des quatre coins. *La Presse. Actuel*, p. B7.

Benessaïeh, K. (2002, 12 novembre). Jeremy Searl ne veut pas de logements sociaux sur les terrains de Benny Farm. *La Presse. Montréal Plus*, p. E1.

Benessaïeh, K. (2002, 13 novembre). Benny Farm : « Rien à voir avec un ghetto. » Le fond Foncier réplique à la sortie du conseiller Jeremy Searl. *La Presse. Montréal Plus*, p. E3.

Boileau, J. (2002, 6 décembre). Benny Farm : l'improbable se réalise. Les architectes choisis devront développer le site selon les vœux d'un comité de 12 personnes qui, jusque-là, s'entredéchiraient. *Le Devoir. Les Actualités*, p. A8.

Benessaïeh, K. (2003, 25 février). Benny Farm : Plus de logements sociaux et un CLSC plus discret. Les citoyens seront appelés à se prononcer sur ce plan « quasi final. » *La Presse. Montréal Plus*, p. E1.

Boileau, J. (2003, 25 février). Le nouveau Benny Farm est prêt... sur papier. *Le Devoir. Les Actualités*, p. A4.

Gervais, R. (2003, 22 septembre). Du nouveau pour Benny Farm. *La Presse. Montréal Plus*, p. E3.

Bonneau, D. (2004, 4 décembre). Benny Farm renaît. *La Presse. Mon toit*, p. 1-2.

La Presse (2004, 13 février). Le projet Benny Farm approuvé. *La Presse. Montréal Plus*, p. A13.

Le Devoir (2004, 26 février). Benny Farm : la construction pourra commencer. *Le Devoir. Économie*, p. A3.

ANNEXE A - LISTES DES PRINCIPAUX ACRONYMES

LISTES DES PRINCIPAUX ACRONYMES

BCM	Bureau de consultation de Montréal
CCA	Comité conseil d'arrondissement
CCNDG	Conseil communautaire Notre-Dame-de-Grâce
CCU	Comité conseil d'urbanisme
OCPM	Office de consultation publique de Montréal
FFCBF	Fond foncier communautaire Benny Farm
NDG	Notre-Dame-de-Grâce
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
RCM	Rassemblement des citoyens de Montréal
SCHL	Société canadienne d'hypothèque et de logement
SIC	Société immobilière de Canada
UCIM	Union des citoyennes et des citoyens de l'île de Montréal

ANNEXE B - LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

Intervenant	Fonction
1- Maria Peluso,	Professeur en sciences politiques à l'Université Concordia ayant organisé des séances d'information sur Benny Farm. President of the Concordia University Part-time Faculty Association (CUPFA)
2- Gilles Galipeau	Urbaniste Ville de Montréal (rédaction des règlements de modification de zonage de 1998 et de 2003)
3- Rosemary Bradley	Association des vétérans
4- Gail Tedsdtone	Présidente du Conseil Communautaire NDG
5- Basil Cavis	Directeur général, Immeubles, Québec Société Immobilière du Canada CLC limitée
6- Miriam Green	Ancienne présidente du Fonds foncier
7- Jean Paré	Urbaniste à l'Office de consultation publique de la Ville de Montréal et rédacteur du rapport de consultation sur Benny Farm.
8- Sam Boskey	Ancien conseiller municipal dans NDG et vice président du Fond Foncier Benny Farm
9- Josée Boileau	Journaliste au Devoir
10- Jason Hughes	Coop Maison Verte / habitations communautaires NDG (très impliqué dans le dossier depuis 1994)
11- Nick Marcario	Résident de la rue Monkland qui a un point de vue très critique face au projet. Il a été de toutes les tribunes.
12- Jacques Rénard	Président Convergence

ANNEXE C - QUESTIONS D'ENTREVUE

Objet : Enquête sur les processus de participation publique utilisés dans le cadre du projet Benny Farm

Bonjour,

Mon nom est Gabriel Riel-Salvatore. Je suis un étudiant de maîtrise en études urbaines à l'Université du Québec à Montréal. Mon sujet de mémoire porte sur le projet Benny Farm. Je m'intéresse plus particulièrement aux pratiques de participation publique en aménagement urbain et aux nouveaux modes de gouvernance locale. Je cherche ainsi à analyser les diverses approches participatives utilisées dans l'élaboration du projet de réaménagement Benny Farm.

Une recherche littéraire préliminaire visant à déterminer les grands enjeux du projet a déjà été effectuée. Je cherche maintenant à recueillir le point de vue de différents intervenants clés, pour ou contre le projet, dans le but d'obtenir leurs commentaires sur le sujet. C'est pourquoi je sollicite votre aide pour mon projet de recherche.

Aucune analyse de ce type n'a encore été faite à ce jour sur le projet Benny Farm. Votre collaboration constituerait ainsi un bon moyen d'effectuer un premier survol sur la question. Une synthèse de la recherche sera disponible pour toute personne intéressée.

Je vous invite donc à participer à une entrevue semi-dirigée explorant les différents aspects du mécanisme participatif entourant le projet Benny Farm. Je prévois effectuer les rencontres à compter du 1^{er} mars, 2005. Si vous êtes disposé à me rencontrer, veuillez m'indiquer le moment qui vous convient le mieux afin que nous puissions prendre rendez-vous au plus tôt. Je suis disponible toute la journée du lundi au jeudi. Le meilleur moyen de communiquer est sans doute par courriel. Vous trouverez mes coordonnées plus bas dans ce message.

Je vous remercie à l'avance pour votre collaboration. Si vous souhaitez de plus amples informations, n'hésitez pas à contacter monsieur David Hanna (professeur de géographie à l'UQAM) au (514) 987-3000 poste 7035 ou par courriel geourbs@sympatico.ca

QUESTIONS D'ENTREVUE

1. Historique et origine du groupe ou intervenant

- Depuis combien de temps êtes-vous dans le métier ?
- Quelles sont vos préoccupations professionnelles ?

Professionnel :

- Depuis combien de temps êtes-vous dans le métier
- Quelles sont vos préoccupations professionnelles

Résidant :

- Depuis combien de temps demeurez-vous dans le quartier ?
- Brièvement, qu'est-ce qui caractérise votre sentiment d'appartenance au quartier ?

2. Mode de fonctionnement / Le réseau local / Rapport avec la population

- Qui constitue la clientèle habituelle de votre organisation dans la population ?
- Généralement, qui sont vos partenaires ou vos adversaires et quels sont vos rapports avec eux ?
- Ces rapports ont-ils évolué depuis votre implication au dossier Benny Farm ? Quels étaient-ils au début ? Que sont-ils maintenant ?

- Sentez-vous que certains points de vue aient pris plus de place que les autres ? Pourquoi ?

Professionnel :

- Qui constitue la clientèle habituelle de votre organisation dans la population ?
- Généralement, qui sont vos partenaires ou vos adversaires et quels sont vos rapports avec eux ?
- Ces rapports ont-ils évolué depuis votre implication au dossier Benny Farm ? Quels étaient-ils au début ? Que sont-ils maintenant ?
- Sentez-vous que certains points de vue aient pris plus de place que les autres ? Pourquoi ?

Résidant :

- Quelle est votre implication dans le quartier ?
- Quelles sont à votre avis vos responsabilités en temps que résidant du quartier ?
- Ont-elles évolué depuis votre implication dans le projet Benny Farm ? Quelles étaient-elles au début ? et que sont-elles devenues ?
- Sentez-vous que certains points de vue aient pris plus de place que les autres dans le cadre du projet ? Pourquoi ?

3. La dynamique d'interaction entre la communauté locale et les paliers gouvernementaux et administratif supérieurs

Groupe

- Dans vos rapports avec la communauté locale, l'administration municipale et les gouvernements des paliers supérieurs, quelle a été l'évolution de votre

organisation dans son approche, sa philosophie, ses objectifs et ses actions face aux gouvernements au cours du Projet Benny Farm?

- En d'autres termes, comment a évolué la dynamique (ex. SCHL vs. SIC) entre votre organisation et les corps publics depuis que cette dynamique existe ?

Professionnel

- Dans vos rapports avec la communauté locale, l'administration municipale et les gouvernements des paliers supérieurs, quelle a été l'évolution de votre organisation dans son approche, sa philosophie, ses objectifs et ses actions face aux gouvernements au cours du Projet Benny Farm?
- En d'autres termes, comment a évolué la dynamique (ex. SCHL vs. SIC) entre votre organisation et les corps publics depuis que cette dynamique existe ?

Résidant

- Dans vos rapports avec les instances locales non-gouvernementales et les différents paliers de gouvernement, avez-vous perçu une évolution dans leur approche, leur philosophie, leurs objectifs et leurs actions au cours du projet Benny Farm ?
- En d'autres termes, avez-vous perçu une évolution dans la dynamique d'interaction entre la population, les instances locales et les différents paliers de gouvernement (e.g. CMHC vs. CLC)?

4. Enjeux de territorialité / Action / Perception du projet

- A quelle échelle se situent en général vos interventions (micro-locale, local, municipal, provincial, fédéral) ?
- À votre avis, le projet Benny Farm est-il un enjeu de nature locale ? Si non, à quelle échelle devrait-il être abordé ? Pourquoi ?

- Brièvement, résumez ce qui à votre avis qualifie/définit les différentes étapes/phases du projet Benny Farm.

Professionnel :

- A quelle échelle se situent en général vos interventions (micro-locale, local, municipal, provincial, fédéral) ?
- À votre avis, le projet Benny Farm est-il un enjeu de nature locale ? Si non, à quelle échelle devrait-il être abordé ? Pourquoi ?
- Brièvement, résumez ce qui à votre avis qualifie/définit les différentes étapes/phases du projet Benny Farm.

Résidant :

- A quelle échelle se situent en général vos interventions (micro-locale, local, municipal, provincial, fédéral) ?
- À votre avis, le projet Benny Farm est-il un enjeu de nature locale ? Si non, à quelle échelle devrait-il être abordé ? Pourquoi ?
- Brièvement, résumez ce qui à votre avis qualifie/définit les différentes étapes/phases du projet Benny Farm.

5. Consultations informelles

- Comment expliquez-vous l'impasse dans laquelle le dossier Benny Farm s'est engagé et qu'avez-vous tenté de faire pour améliorer la situation ?
- Quelle importance accordez-vous aux séances de participation informelles organisées dans le cadre du projet Benny Farm ? Y avez-vous participé et pourquoi ? Qui est à l'origine de celles-ci ? Comment et où se déroulaient-elles ?

- Dans le cadre du dossier Benny Farm, pensez-vous que les groupes – le vôtre par exemple – sont devenus ou ont été amenés à devenir des arbitres, des régulateurs d'activités sociales ou de conflits sociaux là où l'État paraît s'être désengagé ou avoir échoué ? Est-ce que ce fut le cas tout au long du projet ?

6. L'implication (ou non) dans le cadre des consultations

- Dans le cadre de votre participation aux consultations publique sur Benny Farm, quelles étaient vos motivations générales à le faire et à partir de quel moment vous êtes-vous impliqué ? Avez-vous l'impression d'avoir été manipulés ou utilisés pour faire ressortir une position particulière ?
- Comment expliquez-vous que certains groupes ou certaines personnes ait été exclus du processus ? Si vous n'avez pas participé, qu'est-ce qui explique votre absence dans le cadre de ces consultations, compte tenu de votre engagement dans le débat ?
- Pouvez-vous identifier les forces et les faiblesses des différentes consultations publiques sur le projet Benny Farm en 1992, 1994, 1998, 2003 ? Quelles sont les différences majeures entre elles ? L'attitude des responsables des diverses consultations y était-elle pour quelque chose ? À votre avis, quels moyens ou quelles stratégies les différents responsables du projet ont-ils utilisé afin de permettre aux gens de participer ?
- Comment expliquez-vous le « succès relatif » de la dernière consultation sur Benny Farm organisée par l'OCPM ? En d'autre terme, la consultation de l'OCPM est-elle une preuve par neuf ? Aurait-elle pu se faire avec le même genre d'accueil indépendamment d'une initiative comme celle du Groupe de Travail Benny Farm ?
- En considérant l'impasse dans laquelle le projet Benny Farm semblait se trouver, le Groupe de travail développé par Convergence offrait-il un moyen significatif d'aller de l'avant dans une situation de conflit ? L'exclusion de certaines personnes était-elle un mal nécessaire compte tenu des difficultés et des limites que pose la construction d'un projet commun ?

- L'éventail des approches participatives employées par la SIC et Convercity en complémentarité avec le Groupe de Travail, pour construire un projet avec le public, a-t-il permis de limiter l'exclusion et d'offrir une plus grande légitimité au processus ?
- Pensez-vous que l'expérience de l'agence Convercity puisse être reproduite ailleurs avec la même réceptivité ? Est-ce une solution applicable dans n'importe quel milieu ou des conditions préalables sont-elles nécessaires (tradition participative, souplesse des promoteurs, etc.) ?
- Quelles sont les grandes leçons que vous tirez de l'expérience de consultation sur le projet Benny Farm ? (Qu'aurait-on dû faire ?)