La participation publique comme vecteur de renouvellement des pratiques planificatrices : l'exemple du SAD de la Ville de Gatineau

Lynda Gagnon et Mario Gauthier¹
Université du Québec en Outaouais

INTRODUCTION

Le renouvellement des pratiques planificatrices s'inscrit par ailleurs dans un contexte de remise en question du monopole de l'État et des experts dans la prise de décision.

Au cours des dernières décennies, la complexification des enjeux de société, la montée en puissance des préoccupations environnementales et les impératifs du développement durable ont enclenché une remise en question des modes de planification du territoire. Cet appel au renouvellement des pratiques planificatrices dans le sens du développement durable concerne en particulier les villes, qui sont confrontées à des enjeux complexes de gestion de la croissance urbaine engendrés par le processus de métropolisation². Le renouvellement des pratiques planificatrices s'inscrit par ailleurs dans un contexte de remise en question du monopole de l'État et des experts dans la prise de décision. En fait, l'idée d'inclure tous les acteurs de la société civile, incluant les citoyens, dans la définition des choix à faire en matière d'aménagement et de développement durable de leur ville, et ce le plus tôt possible à l'intérieur d'un processus décisionnel transparent, fait consensus depuis au moins deux décennies³. Dans le domaine de la planification urbaine, ce mouvement en faveur d'une démocratie participative coïncide avec ce qu'on a appelé le « tournant communicationnel » dans les théories de la planification, lequel a donné lieu à un nouveau modèle connu sous le nom de *collaborative planning*, ou planification collaborative en français. Ce nouveau paradigme s'appuie sur une reconnaissance du pluralisme croissant de la société pour proposer une méthode de planification fondée sur la communication dans le but de construire des consensus fondés sur des valeurs communes⁴.

La participation du public au processus de planification urbaine est ainsi devenue un passage obligé et a donné lieu au déploiement d'une multitude de mécanismes d'information, de participation du public et de concertation visant à intégrer les préoccupations des citoyens et des groupes de la société civile à la prise de décision au niveau local. Ces dispositifs participatifs sont aujourd'hui au cœur du renouvellement des pratiques d'aménagement et d'urbanisme. Au Québec, cette obligation a d'abord été enchâssée dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), adoptée en 1979, et dont l'un des principes fondateurs est d'encourager une « participation plus active des citoyens à la prise de décision et à la gestion de l'aménagement »⁵. Or, les mécanismes conventionnels d'information et de consultation tels que ceux instaurés par la LAU ne répondent plus aux attentes des citoyens, qui demandent à participer plus activement et plus en amont à l'élaboration des politiques et aux choix d'aménagement. De plus en plus de villes et de municipalités vont d'ailleurs au-delà de ces dispositions minimales et déploient des efforts considérables pour encourager une plus grande concertation entre les acteurs dans la prise de décision en aménagement.

Cet article, qui s'appuie sur les résultats d'une étude réalisée entre 2012 et 2014⁶, porte sur l'approche collaborative expérimentée par la Ville de Gatineau dans le cadre du processus de révision de son schéma d'aménagement et de développement (SAD). À l'instar d'autres grandes villes et MRC du Québec, la Ville de Gatineau a récemment révisé son schéma d'aménagement et de développement, mais elle a choisi d'aller bien au-delà des exigences de la LAU en impliquant de près le public à toutes les étapes du processus. L'objectif du projet de recherche, à l'origine de cet article, était donc de

mesurer l'influence du public sur la prise de décision et la portée de cette démarche originale de planification collaborative sur l'évolution des pratiques d'aménagement et d'urbanisme à Gatineau. La présentation sommaire des résultats de cette recherche se décline en quatre points dans les pages qui suivent, soit : 1) une mise en contexte du sujet à partir d'un rappel des principaux éléments théori-

ques et de l'hypothèse de recherche qui en découle; 2) un survol des caractéristiques de Gatineau et des principaux enjeux qui sous-tendaient l'exercice de révision du SAD; 3) une description du processus participatif et de la démarche collaborative; et 4) une réflexion sur la portée de la démarche de planification collaborative expérimentée à Gatineau à partir des principaux constats de la recherche.

1. LA PLANIFICATION COLLABORATIVE COMME OUTIL DE DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE

Reconnue en tant que modèle théorique de la planification territoriale dans les années 1990, la planification collaborative a émergé en réaction aux défaillances du modèle traditionnel de planification fondé sur le contrôle, l'ordre et la primauté de l'expertise technique⁷. Cette nouvelle méthode de planification, qui s'inscrit dans la continuité des travaux de Jürgen Habermas sur l'agir communicationnel, a pour objectif d'amener une pluralité d'acteurs à échanger et à confronter leurs points de vue dans la recherche de consensus fondés sur des valeurs communes. Inspirée des travaux fondateurs de John Friedmann et de Donald A. Schön⁸, notamment, cette approche conçoit la planification comme un exercice éminemment politique qui consiste à faire le lien entre connaissances et actions par un processus d'apprentissage continu prenant appui sur le dialogue et la mobilisation sociale des acteurs, et dans lequel les planificateurs deviennent des communicateurs et des facilitateurs. En somme, la qualité des pratiques planificatrices ne tient pas à l'application d'un modèle standardisé fondé sur le savoir des experts pour régler des problèmes ponctuels, mais à la capacité d'engager une pluralité d'acteurs aux compétences et points de vue parfois divergents dans la recherche de solutions à long terme et profitables au plus grand nombre.

Ce principe de durabilité, appelé à transformer la façon de penser et d'aménager nos milieux de vie, peine toujours à remplir ses promesses.

Les modes de planification ont également évolué sous l'influence du développement durable et des nouvelles approches urbanistiques qui en découlent, comme le nouvel urbanisme et la croissance intelligente. Or, même s'il a imprégné toutes les sphères de la société depuis la parution du célèbre

Rapport Brundtland en 1988 et qu'il s'impose désormais comme un principe d'action central dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, le développement durable est en quelque sorte devenu un concept-valise qui soulève nombre de questions et donne lieu aux interprétations les plus disparates quand vient le temps de l'appliquer concrètement sur le terrain. Ainsi donc, ce principe de durabilité, appelé à transformer la façon de penser et d'aménager nos milieux de vie, peine toujours à remplir ses promesses. Bref, la *ville durable* en tant que modèle type de la ville idéale qui possède tous les attributs requis pour répondre aux enjeux environnementaux n'arrive pas à supplanter le modèle dominant de planification urbaine hérité de la période d'après-guerre et qui produit des villes étalées et fortement dépendantes de l'automobile. Face aux difficultés du concept à produire des effets de nature substantielle, en agissant par exemple sur la forme urbaine en réponse à des impératifs de densification et de mobilité durable, nombre de chercheurs s'attardent plutôt au potentiel offert par le développement durable de transformer les modes de faire et les mécanismes d'interaction entre les acteurs. Le développement durable est alors appréhendé comme un concept essentiellement procédural qui ne renvoie pas tant à une nouvelle forme de ville idéale qu'à un processus renouvelé pour construire cette ville durable, et ce processus fait appel à une participation accrue des citoyens à la prise de décision. La planification collaborative, en offrant les conditions propices au développement d'un climat de confiance entre les parties, à une meilleure communication et à une même compréhension des enjeux entre les acteurs, génère un processus d'apprentissage collectif prometteur pour l'avancement du développement urbain durable⁹.

2. GATINEAU : MISE EN CONTEXTE ET ENJEUX

Principal centre urbain de la région administrative de l'Outaouais, Gatineau fait partie de la région de la capitale nationale (RCN) d'Ottawa-Gatineau, une région métropolitaine atypique qui chevauche deux provinces, l'Ontario et le Québec.

Quatrième ville en importance du Québec, l'actuelle ville de Gatineau est le résultat de la fusion forcée en 2002 des villes de Hull, Aylmer, Gatineau, Masson-Angers et Buckingham et est découpée en cinq secteurs correspondant aux limites des anciennes villes¹⁰. Principal centre urbain de la région administrative de l'Outaouais, Gatineau fait partie de la région de la capitale nationale (RCN) d'Ottawa-Gatineau, une région métropolitaine atypique qui chevauche deux provinces, l'Ontario et le Québec. Son statut de pôle régional et de ville frontalière ainsi que son appartenance à la région métropolitaine de la capitale fédérale lui confèrent de nombreux atouts qui, en retour, lui valent une forte croissance démographique. Cette croissance

s'explique en grande partie par l'attrait exercé par la fonction publique fédérale, le principal employeur de la région.

La fusion de cinq municipalités très distinctes a fait de Gatineau une ville très linéaire caractérisée par une trame urbaine fortement discontinue, qui s'articule autour d'un ensemble hiérarchisé de pôles secondaires et tertiaires, et qui peine à se doter d'un véritable centre-ville dynamique en raison de la force d'attraction exercée par la capitale fédérale, Ottawa. Au cœur de ce mode d'organisation du territoire se trouve la « mosaïque de villages urbains », un concept né de l'exercice de planification stratégique mené avec la participation du public au lendemain de la fusion municipale dans le but d'engager les résidents dans un processus de construction de la nouvelle ville et de favoriser l'émergence d'un sentiment d'appartenance à celle-ci. Depuis la fusion municipale, Gatineau doit donc relever le double défi de se construire une nouvelle identité collective qui ralliera les cinq ex-villes, tout en affirmant sa personnalité propre face à Ottawa.

Figure 1 – Délimitations des cinq secteurs de la Ville de Gatineau¹¹

Le modèle de planification urbaine ayant contribué à façonner le visage de la Ville de Gatineau au fil des décennies est aussi fortement influencée par son appartenance à la région de la capitale nationale. En tant que siège de la capitale fédérale, la région a fait l'objet de plans d'aménagement majeurs dont le plus marquant est sans contredit le *Plan Gréber*, un vaste plan d'ensemble destiné à créer une capitale digne de ce nom qui a été adopté en 1950 et dont la

mise en œuvre, au cours des deux décennies suivantes, a notamment eu pour effet de chasser une partie importante de la population du centre-ville de l'ex-ville de Hull pour y construire des édifices du gouvernement fédéral et aménager de nouvelles infrastructures routières pour relier les deux rives¹². La Ville de Gatineau n'a pas échappé non plus aux effets de la suburbanisation qui s'est imposée comme modèle dominant de planification urbaine

dans la seconde moitié du XX^e siècle¹³. En conséquence, la ville est confrontée comme bien d'autres villes nord-américaines à une problématique d'étalement urbain que certains facteurs ont pu contribuer à accentuer, comme la vaste étendue du territoire, l'absence d'un système de transport en commun assez performant pour décourager la dépendance à l'automobile et le manque d'attrait du centre-ville en tant que milieu

de vie. Ce portrait global de la Ville de Gatineau met en lumière un certain nombre de problématiques d'aménagement et de développement durable qui sont au cœur de la révision du SAD, telles que la dévitalisation du centre-ville, l'influence de la forme urbaine sur la dépendance à l'automobile et le difficile équilibre à réaliser entre croissance urbaine et maintien de la qualité de l'environnement et des milieux de vie.

3. LE PROCESSUS DE RÉVISION DU SAD AVEC LA PARTICIPATION DU PUBLIC

Depuis la fusion municipale, la Ville de Gatineau tient à démontrer qu'elle prend au sérieux l'impératif participatif et qu'elle accorde une place importante à ses citoyens dans le processus décisionnel. En fait, le processus de construction de la nouvelle ville a été le prétexte au lancement d'un vaste exercice de planification stratégique qui fera maintes fois appel à la mobilisation et à l'expertise des citoyens, et débouchera sur quatre grandes priorités, dont celle d'instaurer une « gouvernance participative ». Après l'adoption d'un plan stratégique et d'une démarche de gouvernance participative, la Ville s'est dotée en 2005 d'un *Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales* par lequel elle s'engageait à faciliter la participation des citoyens, à solliciter leur apport le plus tôt possible dans le processus et à développer une culture de la participation propre à la Ville. Or, même si l'administration municipale fait très régulièrement appel à la participation du public pour l'élaboration de politiques publiques et la réalisation de projets d'aménagement et d'urbanisme, les défaillances du mode de consultation publique – telles que le manque de suivi et de résultats concrets et le sentiment que « tout est décidé d'avance » – ont fini par nuire à la crédibilité des exercices de participation publique et entraîné une rupture du lien de confiance entre les citoyens et la Ville.

La Ville a choisi d'inclure les citoyens et groupes de la société civile dans la définition des choix d'aménagement dès le début des travaux en organisant un vaste processus de consultation publique en quatre étapes sous le thème *Aménageons le futur!*

En 2011, conformément aux obligations prévues par la LAU, Gatineau a entrepris la révision de son schéma d'aménagement et de développement, soit le document de planification à long terme qui établit les lignes directrices de l'organisation physique du territoire, les conditions d'aménagement ainsi que l'organisation du transport. Cet exercice permettait de réévaluer les choix faits précédemment et de réfléchir à l'avenir de la ville dans une optique de développement durable du territoire. Pour ce faire, la Ville a choisi d'inclure les citoyens et groupes de la société civile dans la définition des choix d'aménagement dès le début des travaux en organisant un vaste processus de consultation publique en quatre étapes sous le thème *Aménageons le futur!*. Cette démarche participative, qui s'est échelonnée sur trois ans, a mobilisé une variété de dispositifs pour permettre aux citoyens de se prononcer tout au long de l'avancement du projet.

Figure 2 – Les cinq étapes du processus de révision du schéma d'aménagement et de développement¹⁴

La première étape du processus de participation publique se voulait avant tout une démarche d'écoute des citoyens. À partir d'un portrait du territoire et d'un diagnostic des enjeux de développement élaborés en amont, les résidents de tous les secteurs ont été conviés à se projeter dans l'avenir afin d'imaginer Gatineau dans 40 ans à l'occasion de 4 cafés citoyens et d'un colloque d'une journée destinés à connaître leurs valeurs, leurs préoccupations et leurs attentes quant à l'évolution à long terme de leur cadre de vie. Cette première phase du processus de consultation avait pour objectif premier de mesurer l'ouverture au changement de la population gatinoise. Or, la conclusion principale tirée du rapport de consultation faisait état d'une certaine ambivalence des Gatinois, qui se montraient généralement ouverts à changer les pratiques dans les nouveaux quartiers, mais réticents à accepter des modifications dans leur milieu de vie. Cette première série d'activités participatives organisée en amont du processus de révision du SAD a par ailleurs permis d'asseoir la crédibilité du processus et a manifestement inspiré confiance aux participants.

À la deuxième étape, au printemps 2012, quatre scénarios d'aménagement potentiels élaborés à partir des orientations établies par le conseil municipal et des enjeux définis à l'étape précédente

ont été soumis à la population (voir tableau 1). À ce stade, les activités de participation publique, sous forme de rencontres de discussion dans chacun des secteurs ou de séances de clavardage, avaient pour objectif d'encourager les échanges en grand groupe sur les différents scénarios d'aménagement proposés dans le but de recueillir le point de vue des citoyens et de cerner leurs priorités en vue de l'élaboration d'un scénario préférentiel. Cette étape a fait ressortir des divergences très nettes entre les secteurs et illustrer la réticence persistante des collectivités d'Aylmer, à l'ouest, et de Buckingham et Masson-Angers, à l'est, à se reconnaître pleinement dans la nouvelle ville. Par contre, les citoyens ont exprimé très majoritairement leur adhésion aux propositions présentées dans les deux scénarios clairement inspirés des principes d'urbanisme durable, une position diamétralement opposée à celle des promoteurs immobiliers qui favorisaient un scénario d'étalement. La présence des acteurs de la construction résidentielle à chacune des rencontres en tant que participants au même titre que les citoyens, et non comme promoteurs venus chercher l'acceptabilité sociale d'un projet, ajoutait une dimension relativement nouvelle au processus de consultation en ouvrant un espace de dialogue entre des groupes d'acteurs peu habitués à s'asseoir à la même table.

Tableau 1 – Aperçu des quatre scénarios d'aménagement¹⁵

Scénario	Parti d'aménagement
Scénario 1 – Le schéma d'aménagement actuel	Poursuite du développement selon les règles du schéma actuel
Scénario 2 – Un territoire consolidé	Préservation des atouts verts et bleus du territoire par la consolidation du développement près des pôles, des infrastructures et des équipements existants
Scénario 3 – Un territoire remodelé axé sur le transport collectif	Transformation de la forme urbaine dans une optique de densification et de mixité fonctionnelle autour des axes de transport collectif et de nouveaux pôles d'activités
Scénario 4 – Un territoire étendu	Élargissement du périmètre urbain afin d'ouvrir de nouveaux espaces au développement et ainsi favoriser la création de milieux de faible et moyenne densité

Un premier projet de schéma révisé, représentant un amalgame des préférences exprimées à l'étape précédente, a ensuite été élaboré puis adopté par le conseil municipal avant de faire l'objet d'une nouvelle série de consultations publiques. Organisée sous la forme d'une audience publique en deux temps selon le modèle du BAPE, cette étape du processus de participation publique avait pour but d'expliquer le contenu du premier projet de schéma et de permettre aux participants de proposer des améliorations à apporter à cette première mouture. Des commentaires formulés et des mémoires présentés lors de cette troisième étape, un message très clair est ressorti : la Ville s'est arrêtée « à mi-chemin » dans son élan en présentant un projet de schéma trop timide en matière de densification et de mobilité durable. Il convient toutefois de souligner que la très grande

majorité des participants à l'audience publique représentaient des groupes organisés, contrairement à l'étape de discussion sur les scénarios qui a surtout fait place à la voix des « citoyens ordinaires », et que les promoteurs immobiliers n'y ont pas participé activement. Cette étape a par ailleurs mis en relief une volonté de collaboration et de mise en commun des ressources chez plusieurs groupes de la société civile, qui ont créé des alliances en vue de s'entendre sur des objectifs et des visions partagés à mettre de l'avant pour la révision du SAD. Enfin, cette étape a été l'occasion pour de nombreux participants d'exprimer leur inquiétude face à la mise en œuvre du SAD, certains d'entre eux ayant gardé un goût amer d'expériences participatives antérieures n'ayant pas débouché sur les résultats attendus.

Tableau 2 – Résumé des étapes du processus de participation publique

Étape du processus	Modes de consultation	Participants
ÉTAPE 1 – LES ENJEUX Printemps 2011	Cafés urbains (4)	230
	Colloque	155
	Webdiffusion	212
	Questionnaire	259
ÉTAPE 2 – LES SCÉNARIOS Printemps 2012	Rencontres publiques de discussion (4)	227
	Questionnaire	121
	Discussions en ligne	100
	Commentaires ou mémoires	20 citoyens/9 organismes
ÉTAPE 3 – PREMIER PROJET DE SCHÉMA Février-mars 2013	Audience publique – S'informer (2 séances)	Environ 80 pers.
	Audience publique – S'exprimer (1 séance)	50 mémoires 20 présentations
ÉTAPE 4 – DEUXIÈME PROJET DE SCHÉMA Juin 2013	Séance portes ouvertes et consultation obligatoire prévue par la LAU	85 personnes

La dernière étape du processus participatif correspondait à l'assemblée publique de consultation obligatoire en vertu de la LAU, laquelle était précédée d'une rencontre de type « portes ouvertes » pour permettre aux gens de prendre connaissance des panneaux d'information sur le contenu du schéma et de poser des questions aux différents fonctionnaires et élus de la Ville sur

place. L'assemblée publique avait pour but de présenter un résumé du 2^e projet de schéma et fournissait une dernière occasion aux citoyens d'exprimer leur opinion ou de poser des questions. Le schéma révisé de la Ville de Gatineau a été adopté par le conseil municipal le 1^{er} octobre 2013¹⁶.

4. LES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE DE TERRAIN

La décision de la Ville de Gatineau de faire appel à la participation du public en amont et tout au long du processus de révision du SAD semble avoir été motivée par deux objectifs principaux. D'abord, considérant la portée des orientations inscrites dans le schéma révisé sur l'avenir du développement de Gatineau, l'administration municipale a vu dans la révision de cet outil de planification l'occasion d'amener tous les secteurs de la Ville à dépasser une fois pour toutes le phénomène de repli identitaire qui perdure depuis la fusion forcée de 2002 en participant à la construction d'une vision commune pour le développement de la grande ville. Deuxièmement, en associant le public de près à la définition des choix d'aménagement pour l'avenir, la Ville de Gatineau cherchait manifestement à reconstruire un lien de confiance avec les citoyens et à rétablir sa crédibilité en matière de participation publique, mise à mal lors de consultations passées. L'analyse du processus participatif permet de dégager les avancées réalisées et les défis qui restent à surmonter en regard de ces deux objectifs.

4.1 Crédibilité du processus et valorisation de la compétence citoyenne

Au chapitre des progrès marqués pour restaurer la confiance du public envers la Ville, les efforts déployés par l'administration municipale pour assurer la crédibilité du processus participatif sont notables. L'utilité de la participation publique réside dans la capacité donnée aux citoyens et aux groupes de la société civile de contribuer à la prise de décision par la mise en place de mécanismes répondant à certaines « règles de l'art » permettant d'assurer la qualité des échanges et la légitimité du processus, et dans la traduction effective des résultats du débat en effets sur la décision¹⁷. La mise en branle d'une démarche participative très en amont de l'exercice, à l'étape de « la page blanche », ainsi que la possibilité donnée aux

citoyens de se prononcer ensuite sur plusieurs scénarios, permettent de croire que le processus de participation reposait sur un enjeu véritable et n'était pas un exercice de façade. De plus, l'encadrement du débat par des règles claires, dont le respect était assuré par la présence d'un tiers neutre (expert en participation publique indépendant), le déploiement de moyens de communication importants, la mise à la disposition des participants d'une documentation claire et détaillée ainsi que la production d'un rapport de résultats à la suite de chaque étape, ajoutaient à la transparence et à la crédibilité de l'exercice.

L'étape de discussion des scénarios apparaît comme un moment charnière du processus de révision au cours duquel les « citoyens ordinaires » ont pu jouer un rôle clé dans l'orientation à donner au nouveau schéma.

Rappelons que la légitimité de tout processus de participation repose aussi sur sa capacité à mobiliser la population et à favoriser une réelle représentativité socioéconomique. En ce sens, la multiplication des modes de participation et l'échelonnement de la démarche sur une longue période (plus de deux années) sont deux facteurs ayant certainement contribué à rejoindre un public élargi et plus représentatif en encourageant la participation de néophytes et de groupes généralement absents des consultations et, par conséquent, à donner l'occasion aux « citoyens ordinaires » de s'impliquer dans la prise de décision. En élargissant la participation à des non-habitués, la variété des dispositifs utilisés a aussi favorisé la valorisation des savoirs citoyens. En ce sens, l'étape de discussion des scénarios apparaît comme un moment charnière du processus de révision au cours duquel les « citoyens ordinaires » ont pu jouer un rôle clé dans l'orientation à donner au nouveau

schéma. Parmi les quatre scénarios sur lesquels on leur demandait de se prononcer se trouvaient, outre le scénario de référence correspondant au schéma actuel, le scénario de prédilection des promoteurs prônant l'étalement du territoire et deux autres scénarios privilégiant des modes de développement plus durables. Or, l'appui massif accordé par les citoyens à l'un ou l'autre des deux scénarios axés sur les principes du développement urbain durable a donné au Service de l'urbanisme et du développement durable les munitions dont il avait besoin pour contrer l'influence des promoteurs auprès du conseil municipal et convaincre ce dernier qu'il fallait « faire les choses autrement ». C'est sans doute à ce niveau que la parole citoyenne a le plus pesé sur la décision, avec le concours indirect des planificateurs. Les modalités de participation des étapes subséquentes, qui avaient pour objectif de bonifier le projet de schéma, favorisaient quant à elles les catégories d'acteurs possédant un certain niveau de connaissances et de compétences, tels que les « habitués » des consultations publiques, les porte-parole d'associations et de groupes organisés de la société civile, ainsi que les citoyens plus scolarisés et plus à l'aise de s'exprimer en public.

4.2 À la recherche d'une vision partagée

La Ville de Gatineau se compose de cinq secteurs distincts où s'affirment encore des visions et des intérêts particuliers même si la fusion remonte maintenant à une douzaine d'années. La révision du SAD avec la participation du public devait permettre de relever un double défi en contribuant à l'élaboration d'une vision d'avenir pour Gatineau qui puisse recueillir l'adhésion de tous les secteurs de la Ville tout en respectant leurs particularités, et rejoindre en même temps les préoccupations et aspirations exprimées par une pluralité d'acteurs aux intérêts et points de vue parfois divergents. Ce défi renvoie à l'importance cruciale pour un processus participatif d'aller au-delà des comportements de type NIMBY, ou « pas dans ma cour », et du renfermement sur la défense des intérêts personnels ou sectoriels afin d'opérer une montée en généralité, l'objectif visé étant d'arriver autant que possible à concilier les intérêts particuliers et collectifs. Ce problème d'articulation des échelles s'est manifesté avec beaucoup d'acuité à l'étape de discussion sur les scénarios, où les résidents de chacun des secteurs étaient consultés séparément, ce qui faisait ressortir les besoins, préoccupations et

aspirations propres à chaque collectivité et révélait du même coup le défi immense pour l'administration municipale de définir une vision commune pour l'ensemble de la Ville. En outre, les interventions des citoyens à cette étape trahissaient manifestement un malaise ou une difficulté à se projeter à ce niveau macro de planification, ces derniers étant plus naturellement interpellés par des enjeux de proximité. La difficulté persistante d'un bon nombre de citoyens à s'identifier à la grande ville ajoutait à la complexité de l'exercice.

Le vif attachement au concept de village urbain exprimé de manière quasi-unanime par les citoyens de tous les secteurs fait partie des retombées importantes du processus participatif à cet égard. Les citoyens ont en effet été très nombreux à déplorer l'absence de référence aux villages urbains dans les documents de réflexion préliminaires et les scénarios proposés et à souhaiter qu'on remette de l'avant ce concept rassembleur qui, selon plusieurs, constitue une échelle plus propice à la discussion. Le consensus qui s'est rapidement dégagé autour du village urbain en tant que modèle de milieu de vie répondant aux aspirations d'une majorité de citoyens a en quelque sorte forcé le Service d'urbanisme à recentrer les orientations inscrites dans le schéma sur le village urbain et à en faire l'unité territoriale de prédilection pour la planification de milieux de vie complets et écoresponsables. En revendiquant un retour à ce concept utilisé comme élément central du Plan stratégique pour rallier la population au projet de création d'une nouvelle grande ville dans le respect des particularités de chaque milieu de vie, les citoyens ont contribué en quelque sorte à intégrer les enjeux de proximité au processus plus large d'élaboration du SAD et exprimé du même coup leur souhait d'orienter le débat vers un terrain sur lequel ils ont plus de prise et où ils se sentent plus compétents.

Le processus a également mis en évidence la difficulté de rallier les différents acteurs autour d'une conception partagée du développement urbain durable, l'élasticité et le flou entourant cette notion permettant à chacun de se l'approprier en fonction de ses valeurs et de ses intérêts. Le concept était par contre rarement évoqué directement. En fait, mis à part les organismes à vocation écologique dont c'est la mission première de promouvoir les

principes de développement durable et de ville durable, ce sont les promoteurs qui ont invoqué le plus souvent et le plus directement le concept pour justifier le bien-fondé de leur point de vue. En martelant à chaque occasion possible un discours prônant la poursuite de l'étalement urbain « au nom du développement durable »¹⁸, les promoteurs immobiliers cherchaient manifestement à légitimer une position extrêmement contestée et à influencer la prise de décision. La position défendue par les promoteurs à chaque étape du débat public illustre par ailleurs le défi de rallier autour d'un projet commun des acteurs ayant des visions parfois diamétralement opposées sur le parti d'aménagement à la base même du schéma en cours d'élaboration. En ce sens, le débat a fait émerger des divergences de vues qui témoignent de l'utilité d'engager un dialogue avec une pluralité d'acteurs « pour établir des référentiels communs »¹⁹. De la diversité des interprétations du concept mises de l'avant pendant le processus se dégage tout de même une ligne de force qui pointe vers la nécessité de « faire les choses autrement » et qui met l'accent sur la dimension essentiellement procédurale du concept.

Le débat a fait émerger des divergences de vues qui témoignent de l'utilité d'engager un dialogue avec une pluralité d'acteurs « pour établir des référentiels communs ».

4.3 Les planificateurs en quête d'alliés pour contrer l'influence des promoteurs sur les élus

Il ressort clairement que le processus participatif utilisé pour réviser le SAD a engendré un certain rééquilibrage des forces dans la dynamique d'acteurs en valorisant davantage la compétence des citoyens et des acteurs associatifs au détriment de l'influence prédominante généralement accordée aux promoteurs. Rappelons que la perception ancrée au sein du public que les acteurs du milieu de la construction exercent une influence indue, derrière des portes closes, sur les décisions de l'administration municipale en matière d'aménagement constitue certainement l'une des plus grandes sources de méfiance des citoyens à l'égard de l'indépendance de la Ville et de sa capacité à travailler au mieux-être de l'ensemble de la

collectivité. En conviant les citoyens et acteurs de la société civile à prendre part à l'exercice en tant que parties prenantes, la Ville de Gatineau a peut-être remis en question pour la première fois le rôle prédominant des promoteurs immobiliers dans les choix d'aménagement de la Ville. La démonstration du fossé important qui existe entre le discours des promoteurs et les aspirations des citoyens, en particulier à l'étape de discussion sur les scénarios, a par ailleurs bien servi les intérêts du Service d'urbanisme qui s'est fait un allié du public pour contrecarrer la position des promoteurs et de certains élus favorables de prime abord aux demandes d'élargissement du périmètre d'urbanisation et au statu quo dans la façon de planifier la Ville.

La quasi-impossibilité pour les citoyens d'échanger avec les élus pendant le processus et d'influer directement sur leur opinion en raison de l'absence de ceux-ci des instances participatives contribue néanmoins à maintenir une certaine inégalité dans le rapport de force entre les groupes d'acteurs. On peut donc en déduire que les professionnels de la planification ont joué un rôle de premier plan dans la mise en place d'un processus décisionnel plus ouvert et donc plus propice au rétablissement du lien de confiance, et qu'ils sont peut-être les principaux gagnants de ce processus de participation publique sur le plan de la légitimité gagnée auprès de l'administration municipale et de la marge de manœuvre acquise pour élaborer un outil de planification plus proche de leurs ambitions. En somme, les professionnels de la planification ont usé de stratégie en utilisant le processus de participation publique comme outil de mobilisation du public pour faire valoir le bien-fondé de leurs propositions auprès des élus et des décideurs de l'administration municipale et peser sur la prise de décision.

Les professionnels de la planification ont usé de stratégie en utilisant le processus de participation publique comme outil de mobilisation du public pour faire valoir le bien-fondé de leurs propositions auprès des élus et des décideurs de l'administration municipale et peser sur la prise de décision.

4.4 L'apprentissage collectif généré par le processus participatif

L'examen du processus participatif a également permis de dégager des constats intéressants en ce qui a trait au potentiel d'apprentissage collectif offert par une telle démarche. D'un point de vue procédural, ces apprentissages se mesurent notamment aux changements d'attitude qu'il induit chez les acteurs, à l'ouverture au changement qui en découle et aux nouveaux modes de faire qui en émergent. Quelques éléments retiennent plus particulièrement notre attention. D'abord, la crédibilité et la qualité du processus ont fait en sorte d'amener les participants à surmonter un réflexe initial de repli identitaire ou de méfiance à l'endroit des autorités municipales pour s'engager dans un échange plus constructif (à l'étape 2), en plus de contribuer à la formation d'alliances entre groupes de la société civile désireux de travailler ensemble à la poursuite d'objectifs communs (à l'étape 3). La période étendue du processus participatif et la multiplication des dispositifs ont également eu des vertus pédagogiques en permettant de rejoindre un public élargi, puis de développer et d'entretenir leur intérêt à l'égard des questions d'aménagement et d'urbanisme. Il est permis de croire que le processus a engendré en ce sens une meilleure compréhension des enjeux par les différents groupes d'acteurs impliqués, voire une plus grande sensibilité des experts de la planification aux préoccupations exprimées par des voix critiques ou dissidentes, ainsi qu'aux enjeux négligés soulevés par certains participants.

CONCLUSION

Il apparaît cependant que la démarche participative utilisée par la Ville de Gatineau était surtout motivée par le souci d'aller chercher l'adhésion du public à l'égard du parti d'aménagement favorisé par les planificateurs et qu'elle ne remet pas réellement en question le mode de prise de décision.

L'analyse du processus nous amène donc à conclure à une contribution réelle du public, dont la participation soutenue à toutes les étapes de l'exercice a permis de faire contrepoids aux

En revanche, le processus a généré assez peu d'apprentissage pour les élus, qui sont restés à l'écart des activités participatives, privilégiant les espaces de concertation organisés en amont avec des acteurs influents de la société civile et en marge de la démarche citoyenne. Ce constat rejoint les idées avancées par Rémi Lefebvre, selon lesquelles les élus sont généralement peu enclins à se prêter « au jeu du débat et de l'échange contradictoire et persuasif » dont ils ne maîtrisent pas les règles et qui égalise les conditions de participation, car ils « ne peuvent s'envisager comme des acteurs parmi d'autres »²⁰. L'absence des élus soulève donc une limite importante du processus participatif qui, en ne créant pas d'occasions d'échanges et de débats entre citoyens et élus, ne permet pas aux détenteurs ultimes du pouvoir décisionnel d'apprendre du processus pour surmonter leur réticence au changement. Ironiquement, le conseil municipal constitue, selon plusieurs acteurs interviewés, le principal frein à l'évolution des pratiques urbanistiques, avec l'appareil municipal.

Le processus a généré assez peu d'apprentissage pour les élus, qui sont restés à l'écart des activités participatives, privilégiant les espaces de concertation organisés en amont avec des acteurs influents de la société civile et en marge de la démarche citoyenne.

promoteurs et de forcer l'administration municipale à le compter comme partie prenante. En servant d'allié au Service d'urbanisme pour faire pression sur le conseil municipal, le public a exercé une influence indéniable qui se manifeste dans l'orientation générale donnée au schéma et dans des choix d'aménagement qui ne sont pas dictés par les promoteurs. Avec le recul, il apparaît cependant que la démarche participative utilisée par la Ville de Gatineau était surtout motivée par le souci d'aller chercher l'adhésion du public à l'égard du parti d'aménagement favorisé par les planificateurs et qu'elle ne remet pas réellement en question le mode de prise de

décision. On ne peut donc pas encore parler véritablement de planification collaborative, mais plutôt d'une forme de participation significative envisagée surtout « comme une aide à la décision et à la construction de l'acceptabilité sociale » par l'administration municipale²¹.

L'adhésion du public aux choix d'aménagement inscrits dans le nouveau SAD et l'appropriation collective de la démarche, en suscitant un intérêt croissant pour les questions d'aménagement, ont créé des attentes élevées face à la mise en œuvre du schéma et fait ressortir la méfiance tenace des citoyens envers la capacité ou la volonté de la Ville de concrétiser la vision du schéma sur le terrain. C'est donc dans les efforts de mise en œuvre et de suivi déployés par la Ville qu'on mesurera vraiment la portée du processus et la volonté de l'administration municipale de travailler conjointement avec tous les acteurs du milieu au renouvellement des pratiques planificatrices dans le sens du développement urbain durable. Or les refus répétés du gouvernement provincial d'approuver le schéma révisé sur la base d'éléments techniques, en retardant considérablement l'entrée en vigueur des nouvelles orientations d'aménagement décidées collectivement dans une optique de développement plus durable, ne peuvent que ranimer la méfiance et le cynisme du public. C'est donc tout le travail et l'énergie investis par la Ville avec l'ensemble de la collectivité dans un processus censé jeter les bases d'une approche plus collaborative en matière de planification qui risquent d'être anéantis si la mise en œuvre du schéma tarde plus longtemps. ■

BIBLIOGRAPHIE ET NOTES

¹Lynda Gagnon détient une maîtrise en sciences sociales du développement territorial et Mario Gauthier est professeur titulaire au Département des sciences sociales de l'Université du Québec en Outaouais.

²Selon Michel Bassand (2001), le terme « métropolisation » désigne deux processus indissociables, soit le « processus interne de structuration sociale et spatiale d'une métropole », entendue comme une très grande collectivité urbaine qui avoisine ou dépasse un million d'habitants, et « le développement d'un système de métropoles dans la mondialisation ». Voir Bassand, M. (2001). « Chapitre 1. Métropoles et métropolisation », dans M. Bassand, V. Kaufmann et D. Joye (dir.), *Enjeux*

de la sociologie urbaine, Lausanne, Les Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 3.

³Gauthier, M. et al. (2008). *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme : planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

⁴Voir à ce sujet les travaux de Patsy Healey, notamment l'ouvrage *Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies*, 2^e édition, Palgrave Macmillan, 2006.

⁵Ministère des Affaires municipales et des Régions (2007). *La réforme du cadre de planification instauré par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Diagnostic de l'application de la loi*, Fiche de veille.

⁶Il s'agit d'une enquête de terrain réalisée dans le cadre d'un mémoire de maîtrise et pour laquelle plusieurs méthodes de recherche complémentaires ont été utilisées, dont une étude documentaire incluant une revue de presse, des observations directes de toutes les activités participatives et des entretiens semi-dirigés auprès d'un échantillon représentatif d'une douzaine d'acteurs touchés de près par l'objet de recherche. Les acteurs interviewés comprenaient des élus, des professionnels en aménagement du territoire et environnement, des experts en participation publique, des citoyens et un représentant du secteur de la construction immobilière. Pour plus de détails, consulter : Gagnon, Lynda (2015). *L'influence de la participation publique sur l'évolution des pratiques planificatrices : la révision du schéma d'aménagement et de développement de Gatineau comme étude de cas*, Mémoire. Gatineau, Université du Québec en Outaouais, Département des sciences sociales, 201 p.

⁷Voir Bacqué, M.-H. et M. Gauthier (2011). « Participation, urbanisme et études urbaines » Quatre décennies de débats et d'expériences depuis 'A ladder of citizen participation' de S. R. Arnstein », *Participations*, vol. 1, no 1, p. 36-66.

⁸Voir Friedmann, J. (1987). *Planning in the public domain : From knowledge to action*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, ainsi que Schön, D.A. (1983), *The reflective practitioner: how professionals think in action*, New York, Basic Books.

⁹Combe et al. (2012). *Débattre pour transformer l'action urbaine. Planification urbaine et développement durable à Grenoble, Lyon et Montréal*, Les Presses de l'Université de Montréal.

¹⁰La Ville de Gatineau n'a pas opté pour la création d'arrondissements comme la plupart des autres grandes villes nouvellement fusionnées du Québec, préférant l'option d'un seul palier de gouvernance à l'image d'Ottawa. La création de secteurs correspondant aux limites des anciennes villes reflète une volonté de décentralisation administrative plutôt que politique, l'objectif étant de faciliter la cohabitation des anciennes villes avec les institutions centrales. Même si la fusion ne

s'est pas réalisée sans heurts, ce modèle de fusion à un seul palier aurait permis à Gatineau de résister à la vague de défusions de 2005. Voir à ce sujet Chiasson, Guy (2006). « Les innovations démocratiques dans un contexte de fusions municipales : le cas de Gatineau », *Organisations et territoires*, vol. 15, no 2, printemps-été 2006, p. 83-87.

¹¹Source : <http://ici.radio-canada.ca/regions/ottawa/2012/01/03/005-fusion-gatineau-partie1.shtml>, page consultée le 15 octobre 2014.

¹²Voir à ce sujet Gordon David L.A. (2001). « Weaving a Modern Plan for Canada's Capital: Jacques Gréber and the 1950 Plan for the National Capital Region », *Urban history Review / Revue d'histoire urbaine*, vol. XXIX, no 2, p. 43-61, ainsi que Andrew, Caroline (1994). « Chapitre 12. La présence gouvernementale », dans Gaffield, Chad (dir.), *Histoire de l'Outaouais*, Collection Les régions du Québec, Institut québécois de recherche sur la culture.

¹³Grant, Jill (2006). « Shaped by planning : the Canadian city through time », dans Bunting, T. et P. Fillion (dir.), *Canadian cities in transition*, 3rd edition, Oxford University Press, p. 320-337.

¹⁴Ville de Gatineau (2013), Résumé du 1^{er} projet de schéma d'aménagement et de développement. En ligne : http://www.ville.gatineau.qc.ca/portail/default.aspx?p=guichet_municipal/urbanisme_habitation/revision_schema_aménagement_developpement/documents_references, page consultée le 13 février 2013.

¹⁵D'après Ville de Gatineau (2012). *Dossier d'information sur les scénarios d'aménagement*.

¹⁶Selon la procédure d'adoption du schéma prévue par la loi, le document adopté par le conseil municipal est transmis au MAMOT, qui dispose d'un délai de 120 jours pour émettre un avis favorable ou demander des ajustements. La Ville de Gatineau a déjà essuyé deux refus du gouvernement d'approuver son schéma révisé en raison de la non-conformité de certains aspects techniques avec les politiques gouvernementales. À l'automne 2014, les motifs invoqués par le gouvernement du Québec avaient trait aux dispositions prévues dans le schéma pour autoriser la construction dans certaines zones inondables de grand courant et dans des zones où le niveau de bruit dépasse celui permis dans la Politique du bruit routier. La Ville de Gatineau ne peut aller de l'avant avec la mise en œuvre des orientations inscrites dans son schéma tant que celui-ci n'aura pas reçu l'approbation du gouvernement. Voir à ce sujet Boursier, Yannick, « Schéma d'aménagement : des impacts pour Gatineau », *Le Bulletin (Gatineau, QC)*, vol. 57, n° 32, 25 mars 2015, p. 3.

¹⁷Au sujet des conditions de réussite de la participation publique, voir notamment Blondiaux, Loïc (2008). *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Seuil; Bacqué et al. (2005). « Introduction. La démocratie participative, un

nouveau paradigme de l'action publique? », dans Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, p. 9-46; ainsi que Gauthier, Mario et Lynda Gagnon (2013). *La participation du public dans les démarches municipales de développement durable : principes, conditions de réussite, enjeux et dispositif*, Les cahiers du CRGRNT, no 1307, Université du Québec en Outaouais.

¹⁸Le « vrai développement durable », selon la conception défendue par l'APCHQ pendant les consultations, et corroborée par le représentant de ce secteur d'activité rencontré en entrevue, consiste à permettre le développement à l'intérieur des limites de la ville de Gatineau, et donc à ouvrir les zones d'aménagement différé et à miser sur une densité « modérée » pour freiner l'exode vers les communautés voisines et les pertes économiques que cela entraîne. Dans un mémoire présenté à la Ville dans le cadre de la révision du SAD, l'APCHQ réclamait donc l'élargissement du périmètre urbain et l'ouverture complète des aires différées pour contrer l'étalement urbain, qu'elle définit comme étant « celui qui s'étend au-delà des zones agricoles, dans les municipalités rurales des Collines-de-l'Outaouais ».

¹⁹Gauthier, Mario (2005). « La planification des transports et le développement durable à Montréal : quelles procédures de débat public pour quelles solutions intégrées? », *Flux*, vol. 60-61, no 2-3, p. 50-63.

²⁰Lefebvre, Rémi (2007). « Les élus : des acteurs peu dialogiques du débat public », dans Revel et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, Paris, p. 216.

²¹*Ibid.*, p. 207