

La place des citoyens dans la planification municipale : de la théorie à la pratique, le cas de la Ville de Québec

9e Colloque de la Relève VRM

INRS-UCS, Montréal

17-18 mai 2011

Mericskay Boris

Candidat au doctorat

Département de géographie

Université Laval (Qc)

Stéphane Roche et Guy Mercier

[Boris.mericskay.1@ulaval.ca](mailto:Boris.mericskay.1@ulaval.ca)

### **Mise en contexte de la recherche**

Il existe aujourd'hui au Québec un éventail de mesures et de mécanismes donnant l'occasion aux citoyens de participer à la prise de décision entourant l'aménagement et l'urbanisme des municipalités (Hamel et Jouve, 2006 ; Ghautier *et al.*, 2008 ; Bherer, 2011). La démocratie participative ne s'affiche plus seulement dans les discours, elle s'incarne aussi dans une multitude de pratiques. Le cas de la Ville de Québec constitue un terrain d'observations particulièrement intéressant des pratiques de planification participative. Les autorités municipales ont effet mis en place dès les années 1990 un ensemble de mesures et de mécanismes uniques dans le paysage municipal canadien, tant dans leur fonctionnement que dans leur longévité. Sa singularité par rapport à d'autres municipalités se caractérise au niveau du cadre législatif (politique de consultation publique en complément à la LAU), à la nature des objets soumis à la consultation (schémas directeurs, modifications de zonage, etc.) aux nombreux dispositifs mobilisés (conseils de quartier, audience publique, consultation en ligne, etc.) ainsi qu'à la diversité des acteurs engagés.

### **Méthodologie de la recherche**

L'une des difficultés lorsque l'on étudie la participation publique tient au fait que les écrits scientifiques, les discours comme les textes réglementaires ne suffisent pas à traduire la réalité des mécanismes existants (Breux *et al.*, 2004). Les pratiques participatives sur le terrain sont en effet souvent plus complexes et surtout plus modestes que les textes ou les élus ne le laissent entendre. Afin de rendre compte de

manière la plus exhaustive possible du visage de la planification participative dans la Ville de Québec, aller sur le terrain pour obtenir des renseignements de première main sur le sujet est apparu comme le meilleur moyen de recueillir de l'information et des données pertinentes à la recherche. Dans la conduite d'une démarche méthodologique de nature qualitative, inductive et exploratoire, notre analyse s'est donc appuyée sur une étude de cas (Yin, 1990) qui consistait en une description détaillée d'une année et demie de consultation publique dans la ville de Québec (été 2010-hiver 2011). L'objectif était de recueillir un maximum d'informations pertinentes (par différentes méthodes) sur divers aspects de la question en observant plusieurs projets et en discutant avec une multitude d'acteurs afin d'en tirer une description précise et une interprétation qui dépasse ses bornes.

Au cours de cette période, une cinquantaine d'observations directes et participantes ont ainsi été menées au cours de réunions de travail et de consultations publiques portant sur divers projets de planification urbaine (plan particulier d'urbanisme, mobilité durable, aménagements routiers, projets immobiliers, modifications de zonage, etc.). Et en complément à ces observations, une cinquantaine d'entrevues (structurées) ont également été effectuées auprès de personnes intervenantes de diverses manières dans la consultation publique (citoyens engagés au sein de conseils de quartier ou de comités citoyens et fonctionnaires de la Ville).

### **Une planification participative à deux échelles**

Au sein de la littérature sur la participation en urbanisme, les processus sont la plupart du temps envisagés d'une manière globale, et ceux quels que soit les objets, les échelles d'interventions ou les modalités de participation. Dans le cas de la Ville de Québec, il est possible de distinguer les processus participatifs relatifs à l'urbanisme réglementaire<sup>1</sup> de ceux relatifs à l'urbanisme de planification<sup>2</sup>. Cette distinction paraît particulièrement pertinente dans la mesure où précisément, l'instance décisionnelle, l'instance en charge de la consultation, l'échelle d'intervention, les acteurs engagés comme les dispositifs mis en place diffèrent selon le type d'urbanisme mis en consultation (tableau ci-dessous).

---

<sup>1</sup> L'urbanisme réglementaire (juridique) concerne la mise en œuvre du régime d'aménagement du territoire municipal, lequel est essentiellement balisé à l'aide de règlements municipaux en la matière (zonage, lotissement, construction).

<sup>2</sup> L'urbanisme de planification renvoie aux intentions politiques en termes d'aménagement et d'urbanisme. Dans ce cadre, la ville définit et fixe les principes d'organisation de l'espace et les objectifs du développement territorial en élaborant des schémas directeurs.

	Urbanisme réglementaire	Urbanisme opérationnel et urbanisme de planification
Objets des consultations	Modification du règlement d'urbanisme (zonage, usage, hauteurs, etc.)	Plan directeur (SAD, PMAD, PMD), PPU, aménagements routiers, etc.
Échelle d'intervention	Bâtiment, lot, zone ou quartier	Quartiers, arrondissement, ville, communauté métropolitaine
Instance décisionnelle	Conseil d'arrondissement	Conseil de Ville
Instance en charge de la consultation	Conseil de quartier mandaté par le conseil d'arrondissement	Ville de Québec
Acteurs prenant part aux processus	Conseil de quartier concerné, comité citoyen local, citoyens du quartier, etc.	Conseils de quartier, comités citoyens, citoyens, organismes, institutions, etc.
Communication mise en place	Encart dans la presse, page Web du conseil de quartier, liste de diffusion et distribution d'avis porte-à-porte	Édition de documents, pages Web dédiées, couverture médiatique, conférence de presse, communiqués
Dispositifs mobilisés	Assemblée de consultation publique ou demande d'opinion	Audience publique, audience des mémoires, consultation en ligne, réunion d'information, atelier thématique, etc.
Modalités de participation	Prise de parole, dépôt de mémoires	Prise de parole, dépôt de mémoires, formulaire en ligne, présentation orale

**Tableau 1** : Récapitulatif des deux types de consultation publique menée au sein de la Ville de Québec

D'un côté, les processus relatifs à l'urbanisme réglementaire concernent des objets techniques (modification du zonage, hauteur et affectations) et précis (édifice, zone). Ils sont très balisés à la fois par la LAU et la politique de consultation publique. Au cœur de ce type de consultation, les conseils de quartier<sup>3</sup> jouent un rôle primordial en fournissant aux citoyens un espace d'information et de participation pour maîtriser davantage le développement de leur environnement immédiat. De manière générale, ces processus sont perçus comme des processus balisés et encadrés qui fonctionnent bien. Même si les conseils de quartiers n'ont qu'un rôle consultatif, les recommandations qu'ils émettent sont dans l'ensemble bien suivies par les conseils d'arrondissements. Néanmoins le caractère technique et réglementaire de ces consultations constitue un frein à l'engagement citoyen. Peu de personnes prennent en effet part aux débats, hormis dans le cas d'importants projets immobiliers. En ce sens la majorité des citoyens rencontrés affirment sans ambiguïté que le phénomène du pas dans ma cour (*NIMBY*) est bel et bien présent au quotidien dans leurs actions. De plus il ressort que la faible participation des citoyens aux débats des conseils de quartiers relève à la fois d'un manque de visibilité de ces instances participatives, mais aussi d'un problème d'engagement citoyen en général. Même si une certaine partie des citoyens connaissent l'existence des conseils de quartier, ils ne souhaitent pas s'y engager de manière officielle et pérenne.

D'un autre côté, les grandes consultations publiques menées par la Ville sont liées à des projets d'ensembles et structurants dont l'échelle d'intervention concerne plusieurs

<sup>3</sup> Interlocuteur privilégié de la Ville, les conseils de quartier sont des organismes consultatifs qui ont pour mission de permettre aux citoyens d'exprimer leurs opinions et leurs besoins à l'égard de questions qui concernent leur quartier, notamment en ce qui a trait à l'aménagement et à l'urbanisme.

quartiers, un ou plusieurs arrondissements, voire la Ville de Québec dans son ensemble (élaboration de schémas directeurs comme un programme particulier d'urbanisme, un plan de mobilité durable ou un schéma d'aménagement et de développement). De par leurs larges portées, ces consultations mobilisent un grand nombre de personnes et surtout d'organismes (CQ, organismes du milieu, comités citoyens, etc.) qui prennent part aux débats à fois de manière orale (au cours des audiences publiques) et de manière écrites (dépôt de mémoires). Pour la majorité des citoyens, les consultations publiques menées par la Ville constituent des processus lourds et fastidieux en termes de compréhension des enjeux et de participation. Les réunions d'informations et autres séances de consultation organisées laissent en effet peu de place au dialogue entre parties prenantes. L'impression générale qui ressort réside dans le fait que les avis et les recommandations émises ne sont pas véritablement pris en compte. De plus les citoyens et les organismes reprochent à la Ville de ne pas assez les associer et les consulter en amont, et d'arriver lors des consultations avec des projets trop définis et peu ouverts aux modifications. Ce type de consultation apparaît donc davantage comme un exercice de communication publique et non comme un véritable exercice de consultation. La phase de consultation publique représente avant tout un prétexte, une occasion à la promotion politique des projets.

### **Représentations spatiales et technologies dans le débat public, des dynamiques à explorer**

Dans ce contexte de transparence et d'ouverture à la société civile, la compréhension et l'acceptation des projets passent avant tout par la communication. De fait, au-delà des compétences demandées, le rôle des planificateurs tient davantage à un exercice de communication (territoriale) dans lequel ils doivent expliquer, illustrer et légitimer leurs choix afin de construire le consensus collectif (Charef, 2010). Dans cette recherche d'un certain niveau d'acceptabilité sociale, les modalités d'intervention évoluent et le recours à l'iconographie et aux technologies se généralise.

Au fur et à mesure des observations et des entrevues, il est clairement apparu que les différents projets soumis à la consultation publique étaient avant tout affaire de représentations. L'iconographie territoriale (cartes, plans, modélisations 3D, etc.) en tant qu'objet intermédiaire joue un rôle prépondérant dans la vie des projets urbains en tant que facilitateur de compréhension, de support de dialogue, mais aussi celui d'argument communicationnel et politique (Söderström, 2001 ; Debabieux et Lardon,

2003 ; Bailleul, 2008). L'image a tendance à s'imposer au cœur même des débats, en cristallisant les attentions et à prenant une dimension largement politique. Les citoyens sont demandeurs d'une iconographie toujours plus abondante, diversifiée et surtout réaliste. Mais l'usage croissant des représentations réalistes n'est pas sans conséquence sur le déroulement des processus participatifs. Le débat a en effet tendance à ne plus vraiment se porter sur les usages ou les hauteurs, mais davantage sur des considérations esthétiques ou idéologiques. En ce sens, il est apparu que chacune des situations de consultation nécessitait plusieurs types de représentations adaptées au message véhiculé et à la démarche mise en place. Dans un contexte aménagiste où l'imagerie réaliste tend à prendre de plus en plus d'importance, les cartes ne suffisent plus. Et dans le même temps, les perspectives 3D, les images de synthèse ou les animations ne peuvent supporter seules les processus de planification participative. La clef de la bonne utilisation des différents types de représentation spatiale tient ainsi dans la pluralité des représentations et dans leur articulation à différentes échelles (Lardon et al., 2001).

La question du rôle et des usages d'Internet dans le débat public représente une autre piste de réflexion centrale de notre recherche. Avec le développement d'Internet et plus spécifiquement du Web social, les modalités de communication des autorités autour des projets urbains et les formes d'engagement des citoyens au sein des processus de planification participative sont en pleine mutation (Monnoyer Smith, 2011). Il ressort de notre analyse que du côté de la Ville de Québec, Internet participe à encourager et à soutenir les processus de consultation publique de trois manières : (1) il facilite la participation des citoyens en favorisant l'accessibilité à l'information publique (pages Web informatives centralisant de la documentation) ; (2) il permet d'élargir la participation en rejoignant par le biais de divers médiums une plus grande quantité de personnes (listes de diffusion, réseaux sociaux) ; (3) il participe à approfondir la participation en proposant à l'image des consultations en ligne d'autres formes d'interactions et d'échanges entre les autorités et les citoyens. Du côté des instances participatives, Internet représente une technologie devenue incontournable à mobiliser et à maîtriser dans la cadre de la planification participative. Pour les organismes comme les conseils de quartier ou les comités citoyens, Internet répond à quatre principaux mandats : (1) aller chercher de l'information ; (2) être visible en communiquant sur les actions ; (3) coordonner les actions et communiquer entre les membres ; (4) prendre

position sur des sujets variés au sein de divers espaces numériques d'expression (blogue, réseaux sociaux).

De manière générale, le débat public a donc tendance à se transposer dans l'espace numérique, à la fois au sein des dispositifs institutionnels, mais surtout au sein d'espaces d'expressions émergents comme les réseaux sociaux ou les blogues. Néanmoins, même si l'usage d'Internet se généralise, il est apparu que les différents acteurs de planification participative ne se sont pas tous appropriés ces technologies de la même façon, créant ainsi des disparités d'usage, mais aussi de visibilité sur le Web. Outre des barrières d'ordres techniques, tous ces dispositifs semblent rencontrer certaines difficultés à s'insérer dans les modes de fonctionnement habituels de ces organismes. Ceci s'explique en partie par une série de facteurs (manque de temps, inutilité perçue, non-connaissance des outils, etc.).

Bailleul, H. (2008). "Les nouvelles formes de la communication autour des projets urbains : modalités, impacts, enjeux pour un débat participatif. Analyse du rôle des images dans le débat participatif autour de deux projets urbains en France." Métropoles(3).

Bherer, L. (2011). "Les trois modèles municipaux de participation publique au Québec." Télescope 17(1): 157-171.

Breux, S., Bherer, L. *et al.* (2004). Les mécanismes de participation publique à la gestion municipale, Groupe de recherche sur l'Innovation municipale (GRIM), INRS.

Charef, K. (2010). La représentation numérique à l'épreuve de la complexité du projet de territoire. Faculté de l'aménagement. Montréal, Université de Montréal. **Thèse de doctorat.**

Debarbieux, B., Lardon, S. (2003). Les figures du projet territorial. La Tour d'Aigues, Aube : Datar.

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

Hamel, P., Jouve, B. (2006). Un modèle québécois? Gouvernance et participation dans la gestion publique. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.

Lardon, S., Maurel, P. *et al.* (2001). Représentations spatiales et développement territorial. Paris : Hermès Lavoisier.

Monnoyer-Smith, L. (2011). "La participation en ligne, révélateur d'une évolution des pratiques politiques ?" Participations(1): 156-185.

Söderström, O. (2000). Des images pour agir. Le visuel en urbanisme. Lausanne, Payot: 187.

Yin, R. K. (1990). Case study research : design and methods. Newbury Park : Sage Publications.