

**UNIVERSITÉ DU QUÉBEC EN OUTAOUAIS**

**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  
PRÉSENTÉ COMME EXIGENCE PARTIELLE  
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCES SOCIALES DU DÉVELOPPEMENT  
TERRITORIAL**

**LYNDA GAGNON**

**JUILLET 2015**

## REMERCIEMENTS

La réalisation de ce mémoire de maîtrise constitue certainement le défi intellectuel le plus exigeant que j'aie eu à relever dans ma vie, mais le plus exaltant aussi malgré les incontournables moments de doute. C'est grâce au soutien financier du Conseil de recherches en sciences humaines et à l'appui de nombreuses personnes que j'ai réussi à me rendre au bout de cette entreprise. En premier lieu, je tiens à remercier chaleureusement les douze personnes qui, à titre d'élus, professionnels, citoyens ou acteurs de la société civile, ont généreusement accepté de m'accorder un entretien. Leurs témoignages forment le cœur de ce projet de recherche.

J'ai eu le privilège d'être encadrée pendant tout mon cheminement par Mario Gauthier, un directeur hors pair, à la fois rigoureux et attentif, généreux de son temps et soucieux de l'intérêt de ses étudiants, et auprès de qui on ne peut que se dépasser. Je tiens à le remercier du fond du cœur pour la confiance qu'il m'a témoignée et la chance qu'il m'a donnée de pouvoir contribuer à ses projets en tant qu'assistante de recherche d'abord, puis comme professionnelle de recherche. Merci Mario d'avoir un jour semé cette idée un peu folle dans mon esprit de m'inscrire à la maîtrise!

J'ai aussi eu le bonheur de pouvoir compter sur deux alliés inconditionnels tout au long de ce parcours. Je veux remercier d'abord mon amoureux, Victor, qui a fait preuve d'une patience et d'une compréhension infinies en acceptant que je sois beaucoup moins disponible, et qui a toujours su me donner l'énergie dont j'avais besoin par son amour, ses encouragements et son appui. Un immense merci également à ma fille, Josiane, qui poursuit également des études de maîtrise, et dont la persévérance et la détermination à réussir sont pour moi une grande source d'inspiration et de fierté. La complicité qui nous liait dans cette aventure commune est une chose rare et précieuse dont j'ai tiré un grand bonheur. Vous avez tous les deux joué un rôle essentiel à ma réussite.

Je tiens à remercier également les membres de ma famille, mon entourage et mes amis, dont les encouragements et les marques d'admiration, les appels de motivation et les courriels de réconfort ont jalonné chaque étape de ce parcours. Vous m'avez maintes fois redonné confiance en mes moyens et l'énergie de continuer. Enfin, je veux remercier mes jeunes collègues étudiants de l'UQO, qui m'ont toujours fait sentir comme une des leurs malgré la différence d'âge, et que j'ai eu tellement de plaisir à côtoyer. En particulier, je veux dire merci à mes compagnes et compagnon de travail, Caroline, Aurélie et Vincent, qui m'ont enrichie par leur talent, leur enthousiasme et leur engagement politique et social, et qui m'ont donné le goût de continuer à essayer de changer le monde à leurs côtés.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>LISTE DES FIGURES .....</b>	<b>VIII</b>
<b>LISTE DES TABLEAUX.....</b>	<b>IX</b>
<b>LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES .....</b>	<b>X</b>
<b>RÉSUMÉ .....</b>	<b>XII</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>CHAPITRE 1 – PARTICIPATION PUBLIQUE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE : VECTEURS DE RENOUVELLEMENT DES PRATIQUES URBANISTIQUES .....</b>	<b>5</b>
1.1 UNE PROBLÉMATIQUE ARTICULÉE AUTOUR DU TRIPTYQUE DÉVELOPPEMENT DURABLE, PARTICIPATION PUBLIQUE ET PLANIFICATION URBAINE .....	5
1.1.1 Durabilité et planification territoriale .....	6
1.1.2 Participation publique et planification territoriale .....	8
1.1.3 L'évolution des pratiques de planification et d'aménagement du territoire face aux impératifs de participation publique et de développement durable .....	9
1.2 DÉLIMITATION DE L'OBJET DE RECHERCHE.....	13
1.2.1 Pertinence sociale et scientifique.....	13
1.2.2 Contexte de la recherche.....	14
1.2.3 Objectifs de recherche et questionnement .....	15
<b>CHAPITRE 2 - CADRE THÉORIQUE .....</b>	<b>17</b>
2.1 DÉFINITION DES CONCEPTS DE BASE .....	17
2.1.1 Territoire et développement territorial : évolution d'un concept.....	17
2.1.2 Planification, aménagement du territoire et urbanisme .....	18
2.2 GOUVERNANCE, PARTICIPATION PUBLIQUE ET DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE .....	21
2.2.1 Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine.....	21

2.2.2 La participation publique comme réponse à la crise de la démocratie représentative.....	23
2.2.3 Limites et potentialités de la démocratie participative .....	24
2.2.4 Les niveaux de la participation .....	31
2.3 DÉVELOPPEMENT DURABLE ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE .....	34
2.3.1 Une brève histoire du concept .....	34
2.3.2 Une notion imprécise malgré de multiples tentatives de définition.....	34
2.3.3 Transposition du concept sur le terrain : la ville durable.....	36
2.3.4 Les manifestations du développement urbain durable : deux points de vue.....	38
2.4 LA PLANIFICATION COMME OUTIL DE DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE .....	40
2.4.1 Formes et procédures théoriques de la planification territoriale.....	40
2.4.2 L'évolution de la planification urbaine : contexte historique et facteurs explicatifs.....	42
2.4.3 La planification collaborative : nouveau paradigme en matière de théorie de la planification urbaine .....	47
2.4.4 Avantages et limites de la planification collaborative pour l'avancement du développement durable.....	52
2.5 HYPOTHÈSES DE RECHERCHE .....	54
<b>CHAPITRE 3 – DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE .....</b>	<b>56</b>
3.1 POSTURE ÉPISTÉMOLOGIQUE.....	56
3.2 L'ÉTUDE DE CAS COMME MÉTHODE DE RECHERCHE .....	57
3.2.1 Cheminement du projet de recherche .....	59
3.3 MÉTHODES DE COLLECTE DES DONNÉES .....	62
3.3.1 L'étude documentaire .....	62
3.3.2 Les observations directes.....	65
3.3.3 Les entretiens semi-dirigés .....	70
3.4 CONSTRUCTION DU MODÈLE D'ANALYSE.....	74
3.4.1 Grilles d'analyse.....	74
3.4.2 Schématisation de l'hypothèse .....	77
3.5 CONSIDÉRATIONS ÉTHIQUES.....	78

**CHAPITRE 4 – GATINEAU : PORTRAIT DU TERRITOIRE ET DE SON MODÈLE  
DE GOUVERNANCE, PLANIFICATION URBAINE ET ENJEUX**

<b>D’AMÉNAGEMENT .....</b>	<b>79</b>
4.1 BREF PORTRAIT DU TERRITOIRE .....	79
4.1.1 Situation géographique .....	79
4.1.2 Portrait socioéconomique .....	82
4.1.3 Caractérisation par secteur, d’est en ouest.....	82
4.2 GOUVERNANCE.....	85
4.2.1 Survol historique.....	85
4.2.2 Contexte de création de la grande ville et structure politico-administrative.....	86
4.2.3 Vers la mise en place d’un nouveau mode de gouvernance .....	86
4.2.4 Évolution de la participation des citoyens aux affaires municipales selon l’administration en place.....	88
4.3 ORGANISATION DU TERRITOIRE ET FORME URBAINE .....	90
4.3.1 L’organisation du territoire de la nouvelle ville de Gatineau .....	90
4.3.2 L’influence durable des modèles de planification du passé sur la forme urbaine ..	91
4.4 QUELQUES ENJEUX D’AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE POUR LE NOUVEAU SCHÉMA .....	93
4.4.1 Reconstruction d’un centre-ville dynamique .....	94
4.4.2 Gestion de la croissance, lutte à l’étalement urbain et densification résidentielle..	95
4.4.3 Réduction de la dépendance à l’automobile .....	98

**CHAPITRE 5 – LE PROCESSUS PARTICIPATIF DE RÉVISION DU SCHÉMA  
D’AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT .....**

<b>D’AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT .....</b>	<b>100</b>
5.1 LE SCHÉMA D’AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT COMME OUTIL DE PLANIFICATION DU TERRITOIRE .....	100
5.2 RETOUR SUR LE SCHÉMA D’AMÉNAGEMENT ANTÉRIEUR.....	102
5.3 DESCRIPTION DU PROCESSUS DE RÉVISION DU SAD .....	102
5.3.1 Les objectifs de développement durable.....	103
5.3.2 Les étapes de la démarche de participation publique .....	104
5.3.3 Un mot sur l’étape d’adoption du schéma révisé.....	108

5.4 LES PRINCIPAUX CONSTATS DE L'ENQUÊTE DE TERRAIN .....	111
5.4.1 La dynamique d'acteurs : rééquilibrage des forces et redéfinition des rôles .....	111
5.4.2 À la recherche d'une vision partagée de la grande ville .....	115
5.4.3 L'attachement au concept de village urbain .....	119
5.4.4 Qualités et lacunes du processus.....	121
5.4.5 L'adhésion du public et son appropriation du projet .....	130
5.4.6 La mise en œuvre du schéma d'aménagement : attentes élevées et inquiétudes ..	134
5.5 RÉSUMÉ DES PRINCIPAUX CONSTATS RELATIFS AU PROCESSUS PARTICIPATIF .....	136

## **CHAPITRE 6 – L'INTÉGRATION DES PRINCIPES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LES PRATIQUES URBANISTIQUES ..... 138**

6.1 ÉVOLUTION DE LA LÉGISLATION ET DU RÔLE DE L'URBANISME À L'AUNE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	138
6.2 LA TRADUCTION DES PRINCIPES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LE SAD .....	139
6.2.1 Gérer la croissance urbaine de façon à accroître l'efficacité économique et la compétitivité de Gatineau .....	140
6.2.2 Prioriser la mobilité durable .....	141
6.2.3 Valoriser le patrimoine naturel et culturel .....	142
6.2.4 Créer des milieux de vie complets et écoresponsables .....	143
6.3 LES PRINCIPAUX CONSTATS DE L'ENQUÊTE DE TERRAIN .....	144
6.3.1 Le développement durable : à chacun sa définition du concept .....	144
6.3.2 L'évolution des pratiques d'urbanisme et la résistance au changement .....	149
6.3.3 La confrontation des aspirations du public avec les propositions de la Ville .....	158
6.4 RÉSUMÉ DES PRINCIPAUX CONSTATS RELATIFS À L'INTÉGRATION DES PRINCIPES DU DUD DANS LES PRATIQUES PLANIFICATRICES .....	162

## **CHAPITRE 7 – L'INFLUENCE DE LA PARTICIPATION PUBLIQUE SUR LES PRATIQUES D'AMÉNAGEMENT ET SUR L'AVANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE : DISCUSSION DES RÉSULTATS ET ANALYSE ..... 163**

7.1 BILAN DU PROCESSUS DE PARTICIPATION DU PUBLIC À LA RÉVISION DU SAD.....	163
---	-----

7.2 EXAMEN DES DIMENSIONS PROCÉDURALES DU DÉBAT PUBLIC ET DE LEUR INCIDENCE SUR LE MODE DE PRODUCTION DU SAD .....	166
7.2.1 Légimité et crédibilité du processus .....	167
7.2.2 Valorisation de la compétence citoyenne .....	168
7.2.3 L'articulation des échelles .....	169
7.2.4 La dynamique d'acteurs.....	170
7.3 EXAMEN DES DIMENSIONS SUBSTANTIELLES DU DÉBAT PUBLIC ET DE LEUR PORTÉE SUR LE RENOUVELLEMENT DES PRATIQUES PLANIFICATRICES DANS LE SENS DU DUD .....	172
7.3.1 Conceptions différenciées du développement durable .....	172
7.3.2 Les obstacles au renouvellement des pratiques vers une plus grande durabilité ..	173
7.3.3 Les vertus pédagogiques du processus pour la mise en œuvre du développement urbain durable .....	174
7.4 EXAMEN DU PROCESSUS SOUS L'ANGLE DE LA PLANIFICATION COLLABORATIVE.....	176
7.4.1 L'apprentissage collectif généré par le processus participatif .....	176
7.4.2 La capacité du processus à bâtir une vision commune .....	179
7.4.3 La capacité du processus à rétablir le lien de confiance .....	179
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>181</b>
<b>RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....</b>	<b>186</b>
<b>ANNEXE 1.....</b>	<b>199</b>

## LISTE DES FIGURES

Figure 3.1 Les cinq étapes du processus de révision du schéma d'aménagement et de développement .....	59
Figure 3.2 Schématisation de l'hypothèse .....	78
Figure 4.1 Gatineau dans la région métropolitaine de recensement (RMR) d'Ottawa-Gatineau .....	80
Figure 4.2 Délimitation des secteurs de la ville de Gatineau .....	83



## LISTE DES TABLEAUX

Tableau 2.1 Les savoirs citoyens : définition et typologie.....	29
Tableau 2.2 Limites et potentialités de la démocratie participative : grille d'évaluation des dispositifs de participation .....	30
Tableau 2.3 Échelle de la participation et degré d'influence du public .....	33
Tableau 2.4 Approches en matière d'aménagement inspirées du développement durable....	38
Tableau 2.5 Résumé de l'évolution des modèles de planification territoriale .....	46
Tableau 3.1 Cheminement du projet de recherche.....	61
Tableau 3.2 Guide d'étude documentaire .....	63
Tableau 3.3 Guide d'observation.....	67
Tableau 3.4 Observations directes effectuées dans le cadre de l'enquête de terrain.....	68
Tableau 3.5 Guide d'entretien général.....	71
Tableau 3.6 Codification des acteurs interviewés.....	73
Tableau 3.7 Indicateurs liés aux trois dimensions procédurales de la participation publique	75
Tableau 3.8 Renouvellement des pratiques planificatrices dans le sens du DUD : dimensions et indicateurs .....	76
Tableau 5.1 Résumé des quatre scénarios d'aménagement .....	106
Tableau 5.2 Résumé des étapes du processus de participation publique .....	110
Tableau 6.1 Gérer la croissance urbaine : objectifs et actions retenus dans le schéma.....	141
Tableau 6.2 Prioriser la mobilité durable : objectifs et actions retenus dans le schéma .....	142
Tableau 6.3 Valoriser le patrimoine naturel et culturel : objectifs et actions retenus dans le schéma .....	143
Tableau 6.4 Créer des milieux de vie complets et écoresponsables : objectifs et actions retenus dans le schéma .....	144

## LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

APCHQ	Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec
CCU	Comité consultatif d'urbanisme
CMED	Commission mondiale sur l'environnement et le développement
CMM	Communauté métropolitaine de Montréal
CMQ	Communauté métropolitaine de Québec
DUD	Développement urbain durable
ENM	Enquête nationale auprès des ménages
LAU	Loi sur l'aménagement et l'urbanisme
MAMOT	Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire
MAMR	Ministère des Affaires municipales et des Régions
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
MRC	Municipalité régionale de comté
OUQ	Ordre des urbanistes du Québec
PC	Planification collaborative
PDD	Plan de déplacements durables
PI	Planification interactive
PMAD	Plan métropolitain d'aménagement et de développement
PPP	Planification par petits pas éclatés
PPU	Programme particulier d'urbanisme
PRG	Planification rationnelle globale
PS	Planification stratégique
PU	Plan d'urbanisme

SAD	Schéma d'aménagement et de développement
SADR	Schéma d'aménagement et de développement révisé
TOD	Transit-oriented development
ZATC	Zones axées sur le transport en commun

## RÉSUMÉ

Réalisé sous la forme d'une étude de cas, ce projet de recherche s'intéresse plus particulièrement au renouvellement des pratiques d'aménagement de la Ville de Gatineau sous l'influence de la participation publique à l'élaboration d'un document de planification, et s'appuie sur le récent processus de révision du schéma d'aménagement et de développement, soit le premier schéma de cette ville à être élaboré dans un objectif de développement durable et avec une importante participation citoyenne. Le thème de recherche est abordé à la fois dans ses dimensions procédurales et substantielles, c'est-à-dire en partant d'une analyse des rouages du processus participatif proprement dit pour en évaluer par la suite la portée sur le comportement des acteurs, sur le développement de leur capacité réflexive et, en bout de ligne, sur les orientations et les choix d'aménagement inscrits dans le schéma. L'objectif visé consiste à mettre en relief les éléments qui contribuent à faire progresser ou, au contraire, à freiner le renouvellement des pratiques planificatrices dans le sens d'un développement urbain plus durable. Le cadre théorique mobilisé pour mener à bien ce projet de recherche fait largement appel aux concepts de gouvernance, de démocratie participative et de planification collaborative pour valider l'hypothèse selon laquelle la mise en place de mécanismes décisionnels transparents et inclusifs, fondés sur le dialogue et la poursuite d'objectifs communs dans un climat de confiance, favoriserait l'ouverture au changement vers un développement plus durable de nos collectivités. Les résultats de cette étude tendent à confirmer l'hypothèse de départ en démontrant que l'implication soutenue du public dans l'exercice d'élaboration du schéma d'aménagement et de développement de la ville a permis de jeter les bases d'un nouveau modèle de planification plus inclusif et résolument tourné vers l'adoption de pratiques plus durables à Gatineau. En revanche, cette étude fait aussi ressortir les failles à combler ainsi que les nombreux défis qui restent encore à surmonter pour instaurer un véritable climat de dialogue fondé sur la confiance mutuelle qui pourra enclencher le processus d'apprentissage collectif nécessaire pour insuffler une transformation tangible des pratiques planificatrices dans le sens du développement urbain durable.

**Mots-clés :** participation publique, planification urbaine, développement durable, schéma d'aménagement et de développement, Ville de Gatineau

## INTRODUCTION

Ce mémoire de maîtrise s'intéresse à la mise en œuvre des principes du développement durable à l'échelle municipale et à l'influence de la participation publique sur le renouvellement des pratiques d'aménagement et de planification urbaine. 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 (Bacqué et Gauthier, 2011; Gauthier, Gariépy et Trépanier, 2008b). 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 métropolisation (Combe, Gariépy, Gauthier, Paulhiac Scherrer et Scherrer, 2012; Gariépy et Gauthier, 2011; Jepson, 2011). La crise de confiance à l'égard des élus ainsi que la remise en cause du monopole de l'État et des experts dans la prise de décision influent aussi sur ce processus. 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 décennies (Gauthier et al., 2008b). Un nouveau modèle a émergé dans le domaine de la planification urbaine à la faveur du développement de cette nouvelle forme de démocratie dite « participative ». Connue sous le nom de *collaborative planning*, ce modèle fondé sur la reconnaissance du pluralisme croissant de la société et misant sur la communication pour construire des consensus fondés sur des valeurs communes (Healey, 1998, 2006) s'est imposé en tant que nouveau paradigme dans les théories de la planification.

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 (Blondiaux, 2008b; Blondiaux et Sintomer, 2009; Dorcey et McDaniels, 2001). 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), mais les mécanismes conventionnels d'information et de consultation prévus par cette

loi ne répondent plus aux attentes des citoyens, qui réclament de nouvelles formes de participation plus actives et plus précoces au processus d'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.

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. Quatrième ville en importance au Québec depuis la fusion en 2001 des cinq municipalités formant la Communauté urbaine de l'Outaouais, Gatineau est certes confrontée aux enjeux d'aménagement propres à la plupart des grandes agglomérations urbaines d'Amérique du Nord, mais elle fait face aussi à une problématique particulière en raison de son statut de ville frontalière et de son appartenance à la région métropolitaine de la capitale fédérale. Depuis la fusion municipale, Gatineau doit en effet 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 (Andrew et Chiasson, 2005b; Chiasson, 2006). L'objectif du projet de recherche à l'origine de ce mémoire était donc de mesurer les effets tangibles du processus de participation publique sur le mode d'élaboration et le contenu du nouveau schéma d'aménagement et de développement révisé dans le but de vérifier 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 démarche participative mise en place pour la révision du schéma d'aménagement constituait aussi l'occasion d'observer l'évolution de la dynamique d'acteurs dans l'élaboration d'une vision commune du développement de la ville.

Ce mémoire est divisé en sept chapitres qui correspondent aux étapes suivies pour la réalisation du projet de recherche dont il constitue l'aboutissement. Le chapitre 1 vise à cerner le thème central de ce mémoire et le questionnement général qui sous-tend la démarche de recherche. Il consiste à définir le problème spécifique de recherche et les principaux concepts théoriques mobilisés, puis à présenter le contexte particulier dans lequel s'inscrit le travail de recherche. Ce premier chapitre se termine par la formulation du questionnement spécifique de recherche auquel ce mémoire tente de répondre.

Le cadre théorique mobilisé pour répondre au questionnement de recherche est ensuite exposé dans le chapitre 2. Ce cadre théorique, qui repose sur le triptyque participation publique, développement durable et planification urbaine, consiste à faire émerger les liens entre les trois dimensions à la base de la problématique étudiée à partir d'une revue de littérature et à dégager des pistes d'analyse fécondes.

Le chapitre 3 porte sur la démarche méthodologique empruntée pour mener à bien ce projet de recherche. Les choix méthodologiques effectués ainsi que la posture épistémologique qui a guidé ces choix y sont présentés, de même qu'une description des méthodes de collecte de données utilisées et des instruments d'observation élaborés pour faciliter la collecte, l'organisation et l'analyse des données.

Le chapitre 4 a pour but de poser les bases de l'étude de cas en présentant un portrait sommaire de la ville de Gatineau qui permet dans un premier temps de situer le territoire sur le plan géographique, de rappeler l'historique de création de la ville et de construction de son mode de gouvernance, puis de caractériser chacun des cinq secteurs qui la composent. Un tour d'horizon des enjeux d'aménagement particuliers auxquels la Ville fait face ainsi qu'une description du modèle de planification urbaine observé à Gatineau complètent le portrait du territoire.

Les chapitres 5 et 6 sont consacrés aux principaux constats de l'enquête de terrain. Le chapitre 5, qui s'attarde aux dimensions procédurales de l'exercice de révision du schéma d'aménagement et de développement de Gatineau, présente une description du processus participatif ainsi que les résultats de l'enquête quant à son incidence sur le mode d'élaboration du schéma. Dans le chapitre 6, c'est la portée du processus sur le contenu du schéma qui retient l'attention, autrement dit les dimensions substantielles de l'exercice. Un résumé des orientations inscrites dans le schéma révisé en faveur du développement durable sert de mise en contexte à la présentation des principaux constats tirés de l'enquête en ce qui concerne l'impact du processus participatif sur l'évolution des pratiques d'urbanisme à Gatineau.

Enfin, le chapitre 7 permet de faire un retour sur les résultats et d'en proposer une analyse qui prend appui sur le cadre théorique défini précédemment. En guise de conclusion, un résumé des principaux constats débouche sur les grandes conclusions à tirer de ce projet de recherche quant au pouvoir d'inflexion du public sur le renouvellement des pratiques planificatrices et à

la portée du processus participatif en tant que point de départ vers la construction d'une démarche de développement urbain durable fondée sur une approche de planification collaborative.



## CHAPITRE 1 – PARTICIPATION PUBLIQUE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE : VECTEURS DE RENOUVELLEMENT DES PRATIQUES URBANISTIQUES

Le présent chapitre vise à cerner le thème central de ce mémoire et le questionnement général qui sous-tend la démarche de recherche. Le problème spécifique de recherche et les principaux concepts mobilisés pour orienter le travail, de même que la pertinence de mener cette recherche d'un point de vue social et scientifique y sont exposés à partir d'une revue de la littérature. La problématique est ensuite mise en relation avec le contexte particulier dans lequel la recherche a été effectuée et débouche sur la formulation du questionnement spécifique de recherche auquel ce mémoire tente de répondre.

### **1.1 Une problématique articulée autour du triptyque développement durable, participation publique et planification urbaine**

La complexification des enjeux de société, induite notamment par les phénomènes de mondialisation, de métropolisation et d'urbanisation croissante, ainsi que la crise environnementale qui secoue la planète depuis une trentaine d'années ont des répercussions majeures sur l'action publique. Ce projet de recherche s'inscrit dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire et s'intéresse au renouvellement des pratiques dans ce domaine à la lumière des enjeux et défis du XXI<sup>e</sup> siècle. Cette question, qui intéresse au premier chef les administrations publiques, préoccupe aussi la société civile et les citoyens en tant qu'acteurs dont les activités et le mode de vie sont directement touchés par les choix d'aménagement. Ce thème interpelle également de nombreux chercheurs, aussi bien ici au Québec qu'ailleurs en Amérique du Nord et en Europe, et dont les travaux mettent en lumière deux grands facteurs susceptibles d'influer sur le renouvellement des pratiques planificatrices, soit la problématique du développement durable (Béal, Gauthier et Pinson, 2011; Berke, 2002; Combe et al., 2012; Gauthier, 2005, 2006, 2008; Jepson, 2001, 2011; Jepson et Edwards, 2010; Scherrer, 1995; Theys, 2000c, 2001, 2003; Theys et Emelianoff, 2001; Wheeler, 2000, 2004, 2012) et la demande de démocratie participative (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005a, 2005b; Bherer, 2006; Blondiaux, 2001, 2005, 2007, 2008a, 2008b; Blondiaux et Sintomer, 2009; Chiasson, 2006), dans un contexte de remise en question du modèle de la planification

rationnelle globale (Bacqué et Gauthier, 2011; Dorcey et McDaniels, 2001; Grant, 2006, 2009; Hamel, 1996, 1997, 2006; Wolfe, 2002).

### 1.1.1 Durabilité et planification territoriale

L'influence du concept de développement durable sur la planification territoriale n'est plus à démontrer comme en témoignent les innombrables plans, politiques, guides, stratégies, démarches intégrées de développement durable, Agendas 21 et autres instruments du même acabit élaborés et mis en place par les administrations publiques à tous les niveaux pour repenser les pratiques d'aménagement du territoire à la lumière des impératifs de durabilité. Les menaces qui pèsent sur l'intégrité de l'environnement, sur la pérennité des ressources et sur la qualité de vie des générations futures ont suscité une véritable prise de conscience collective des répercussions nuisibles de notre mode de vie et entraîné du même coup une remise en question de nos choix individuels et de société. C'est avec la parution en 1988 du rapport *Notre avenir à tous* de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED), connu sous le nom de *Rapport Brundtland*, et l'introduction officielle de la notion de « développement durable », que ces préoccupations ont véritablement commencé à s'imposer comme un enjeu d'intérêt majeur dans toutes les sphères de la société. Depuis, le lien entre durabilité et planification territoriale est abordé sous différents angles dans les travaux de recherche sur le sujet.

Au milieu des années 1990, chercheurs nord-américains et européens s'interrogeaient déjà sur la valeur paradigmatique du développement durable pour renouveler la planification urbaine et mettaient en lumière les nombreux défis associés à la mise en tension des composantes principales du concept (Scherrer, 1995). Dans un bilan de l'impact du développement durable sur l'action publique 20 ans après la parution du *Rapport Brundtland*, Smouts (2008a, p. 109) tirait avec un groupe d'experts deux constats importants. Primo, le développement durable, en tant que concept porteur d'un contenu substantif spécifique, a « très largement échoué » à transformer les objectifs de l'action publique dans le sens d'une véritable articulation des trois dimensions du développement, d'une prise en compte réelle des générations futures et d'un souci d'égalité entre les peuples et les régions du monde. Secundo, d'un point de vue procédural et en tant que discours rhétorique sans contenu spécifique, le développement durable ressort toutefois comme une « source d'innovations indirectes multiples [quoique] marquées par

l'ambiguïté et l'ambivalence » pour « lier ensemble toute une série de concepts différents » tels que la gouvernance participative, l'intérêt pour l'environnement, le principe de précaution et la responsabilité éthique.

De façon générale, la composante territoriale apparaît cependant comme un élément indissociable des stratégies de développement durable. Pour Pecqueur et Zuindeau (2010, p. 49), le développement durable, « envisagé [initialement] comme une réponse globale à des enjeux globaux » ou « comme un objectif à atteindre à l'échelle mondiale » selon le *Rapport Brundtland* (CMED, 1988, p. 47) , ne peut se réaliser que par une approche territoriale, morceau par morceau. Selon Jacques Theys (2002, par. 3), « c'est essentiellement à l'échelle des territoires que pourront être construites, démocratiquement, les articulations indispensables entre les dimensions sociales et écologiques du développement durable ».

Le champ de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire est donc interpellé au premier chef par ce nouveau paradigme qui engage la société à réévaluer et à modifier « ses façons de penser, de faire et de gérer le développement » (Ordre des urbanistes du Québec, 2009, p. 11). Les villes, qui abritent maintenant plus de 80 % de la population en Amérique du Nord (UNFPA, 2010, p. 105-106) et font face à des enjeux complexes de gestion de la croissance urbaine – étalement urbain, mobilité, protection de l'environnement, qualité de vie, entretien des infrastructures, etc. – sont particulièrement visées par cet appel au renouvellement des pratiques planificatrices dans le sens du développement durable. Comme le soulignent d'ailleurs Bacqué et Gauthier (2011, p. 46), « [l]a question de la durabilité des villes et des métropoles est de plus en plus étroitement associée à l'intervention urbaine et certains avancent qu'elle en constitue le nouveau paradigme ».

C'est ainsi que de nouvelles approches inspirées du développement durable, telles que la croissance intelligente (*smart growth*), le nouvel urbanisme (*new urbanism*), la ville écologique et l'aménagement axé sur le transport en commun (*transit oriented development*), ont émergé pour renouveler les pratiques planificatrices et donner forme au projet de ville durable (Emelianoff, 2008; Gauthier, 2005; Gauthier, Gariépy et Trépanier, 2008a; Jepson et Edwards, 2010; Theys et Emelianoff, 2001). Or, si le concept de durabilité fait lui-même généralement consensus, sa transposition dans la pratique, sur le terrain, demeure très problématique (Jepson

et Edwards, 2010). Les objectifs d'amélioration de la vie en ville poursuivis par le projet de ville durable – reconquête des espaces publics, reconstruction de la ville sur elle-même, abondance d'espaces verts, modes de déplacement durables, lutte à l'étalement urbain, démocratie participative, etc. – soulèvent en effet nombre de sentiments et de valeurs contradictoires qui ont été abondamment soulignés dans la littérature (Mathieu et Guermond, 2005; Theys et Emelianoff, 2001).

### 1.1.2 Participation publique et planification territoriale

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 décennies (Scherrer, 1995). Plusieurs facteurs expliquent ce nouvel « impératif participatif », comme la plus grande facilité d'accès à l'information pour les citoyens et la prise de conscience accrue de leurs droits et responsabilités (Blondiaux, 2008a, 2008b; Blondiaux et Sintomer, 2002). Le développement rapide des nouvelles technologies de la communication et de l'information contribue également à cette demande de participation en multipliant les possibilités offertes aux individus de s'impliquer dans l'espace public (Faure, Glassey et Leresche, 2010).

Dorcey et McDaniels (2001, p. 251) définissent en ces termes la notion d'implication citoyenne : « les processus par lesquels les citoyens sont impliqués dans l'analyse, le conseil et la prise de décision en des matières où le gouvernement a autorité par les canaux habituels d'un gouvernement représentatif ». Ces processus varient dans leurs formes et dans le degré d'influence et de pouvoir qu'ils accordent aux citoyens. Dans un article fondateur, Sherry Arnstein (1969) a d'ailleurs proposé une échelle de la participation comportant huit modes de participation selon le degré d'influence qu'ils permettent aux citoyens d'exercer dans le processus décisionnel, et qui varient de la consultation symbolique (non-participation) au véritable pouvoir citoyen. La participation publique demeure cependant un concept difficile à cerner et à évaluer. C'est une notion complexe pour laquelle il n'existe toujours pas de

méthodes d'évaluation largement reconnues ni d'instruments de mesure vraiment fiables (Dorcey et McDaniels, 2001, p. 256).

Par ailleurs, James Meadowcroft (2004) avance que la participation des citoyens et des groupes à la prise de décision, quoique importante, ne suffit plus devant la complexité grandissante des problèmes environnementaux auxquels nous sommes confrontés, et que c'est la mise en place d'un processus de démocratie délibérative réunissant des représentants du gouvernement, du milieu des affaires et de la société civile qui offre le plus grand potentiel de succès pour s'attaquer aux problèmes de l'heure. Pierre Lascoumes (2008, p. 104) abonde dans le même sens : « Face aux différents niveaux de complexité et à la prégnance des incertitudes qui caractérisent [les politiques environnementales], les dispositifs délibératifs par la place qu'ils accordent à l'expression et à la confrontation des différents intérêts et valeurs en présence seraient censés permettre des décisions plus cohérentes et plus légitimes ».

### 1.1.3 L'évolution des pratiques de planification et d'aménagement du territoire face aux impératifs de participation publique et de développement durable

*Le Rapport Brundtland* a bien fait ressortir le lien étroit entre développement durable, équité et recherche de l'intérêt commun, ainsi que la difficulté de s'entendre, justement, sur cet intérêt commun et d'arriver à dépasser l'opposition traditionnelle entre gagnants et perdants. Il souligne également la capacité limitée des lois à faire respecter cet intérêt commun, une fois défini, d'où l'importance de bien informer le public et de lui donner une voix dans les processus de prise de décision publique (CMED, 1988).

La question du débat public en urbanisme se pose aussi en regard des critiques dirigées contre le modèle de la planification rationnelle globale, progressivement remis en cause depuis les années d'après-guerre (Bacqué et Gauthier, 2011; Grant, 2006; Hamel, 1996, 1997; Wolfe, 2002). Selon Gauthier (2005), la participation du public, la délibération démocratique et le débat public jouent un rôle déterminant dans la réponse à la crise de la planification rationnelle en permettant notamment d'établir les référentiels communs nécessaires au développement d'une vision intégrée pour la ville articulant transport, urbanisme et environnement.

Selon Dorcey et McDaniels (2001), le processus d'évolution de la planification d'un modèle bureaucratique vers un modèle délibératif a connu trois grandes vagues marquées par des avancées et des reculs. C'est dans les années 1960, et plus particulièrement en réaction à la parution du livre *Printemps silencieux* de Rachel Carson (1962), que les citoyens ont commencé à se préoccuper vraiment des impacts sur l'environnement et à revendiquer un droit de parole dans les décisions relatives au développement urbain et à l'aménagement du territoire. Ce mouvement a donné lieu à un foisonnement d'initiatives qui ont permis d'expérimenter une panoplie de dispositifs de participation et ce, jusqu'au milieu des années 1970 où un certain désenchantement a fini par s'installer face aux résultats décevants obtenus par les dispositifs de participation publique. Le constat tiré de ces premières expériences est navrant : la participation publique coûte cher, prend du temps et ne réussit pas pour autant à résoudre les conflits; bref, ce n'est pas efficace. Il faudra attendre la fin des années 1980 avec la publication du *Rapport Brundtland*, la diffusion du concept de développement durable et le retour en force des préoccupations environnementales pour voir apparaître une pléthore de nouvelles approches de participation publique basées sur le consensus et la concertation entre les diverses parties intéressées. Or la mise en place tous azimuts de processus de participation publique sans véritable coordination aura tôt fait encore une fois d'entraîner d'autres problèmes et de révéler les lacunes du modèle. Dès le milieu des années 1990, l'enthousiasme soulevé par les initiatives de participation publique en environnement s'essoufflera une fois de plus, car les gouvernements sont désormais préoccupés davantage par l'assombrissement des perspectives économiques.

#### *La planification collaborative*

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 communes (Allmendinger, 2002; Healey, 1998, 2003, 2006; Margerum, 2002a). Ces nouvelles approches collaboratives en matière de planification constituent selon

Wheeler (2004) un tournant majeur dans les théories de la planification qui met l'accent à la fois sur la participation publique et le maintien d'une communication constante entre les responsables de la planification, les citoyens, les promoteurs, les élus et toutes les autres parties prenantes en tant que mécanisme principal d'apprentissage collectif et de concrétisation des objectifs poursuivis.

Selon Richard Margerum (2002b), la complexité et l'interdépendance des sujets controversés exigent qu'on fasse appel à une diversité d'acteurs pour en discuter; dans ce contexte, les approches collaboratives ont plus de chances de réussir car elles amènent les participants à s'entendre sur des objectifs communs. L'interaction et l'échange d'information entre les parties prenantes au processus génère de nouvelles idées qui débouchent sur des solutions créatrices. Le développement d'une culture de gouvernance fondée sur des approches collaboratives s'appuie sur les éléments suivants d'après Healey (1998) : l'intégration des champs d'action pour tenir compte de l'interrelation entre les trois piliers du développement durable; l'établissement d'une collaboration tant au niveau des choix stratégiques que des projets; une large participation du public et l'inclusion de toutes les parties prenantes dans un processus axé sur la valorisation des savoirs d'usage; et enfin la qualité de l'arène social pour favoriser l'échange d'information, l'apprentissage et la compréhension mutuelle, et que Healey nomme la *capacité institutionnelle*. Le rôle de la planification collaborative est de contribuer à bâtir cette capacité institutionnelle, qui vise à accroître le pouvoir des acteurs d'améliorer les qualités de leur milieu de vie.

Une expérience de planification collaborative menée à Vancouver a d'ailleurs connu beaucoup de succès. Comme en témoigne Grant (2009), Vancouver est devenue un modèle reconnu à l'échelle internationale pour sa forme urbaine compacte et sa viabilité. À Vancouver, les planificateurs ont aidé à construire des consensus autour de visions d'aménagement porteuses, centrées sur la revitalisation du centre-ville et la diminution de la dépendance à l'automobile, qui ont été élaborées à partir des expériences vécues au quotidien par les résidents et leurs aspirations.

*Le renouvellement des pratiques d'aménagement au Québec*

La participation du public au processus de planification urbaine est ainsi devenue un passage obligé et a donné lieu, au Québec et ailleurs, 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. L'organisation du débat entre les acteurs exige en effet la mise en place de nouvelles procédures pour encadrer les discussions et assurer la qualité, l'utilité et l'efficacité des échanges (Blondiaux, 2008a, 2008b; Blondiaux et Sintomer, 2002). 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 » (MAMR, 2007, p. 22). Cette loi a donné lieu depuis à l'émergence d'une variété de dispositifs d'information, de consultation et de participation du public (Gauthier et al., 2008a; MAMR, 2005). Toutefois, selon les dispositions de la LAU, les citoyens n'ont leur mot à dire qu'en dernier recours avant l'adoption finale d'un projet, et la consultation se résume à une assemblée publique d'information gérée par les élus (Bherer, 2011). 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<sup>1</sup>. À la fin des années 2000, une réforme en profondeur du cadre de planification québécois a été lancée dans le but notamment de renforcer la participation des citoyens aux choix d'aménagement et de relier plus étroitement les pratiques d'aménagement et d'urbanisme aux principes du développement durable, mais le projet a été mis en veilleuse à la faveur d'un changement de gouvernement en 2012 (Gagnon et Gauthier, 2013). Entre-

---

<sup>1</sup> Ce constat a notamment été vérifié à l'aide d'un sondage administré par le MAMROT à l'hiver 2014 en vue de la rédaction d'un Guide pour l'élaboration d'une politique d'information et de consultation publique à l'intention des municipalités.



temps, le degré d'implication des citoyens aux décisions en matière d'aménagement et de planification urbaine dépend de la mise en place de mécanismes originaux – tels que les conseils de quartier à Québec et l'Office de consultation publique à Montréal – ou de l'adoption de politiques urbaines visant à encadrer et à encourager la participation publique (telles que le Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales de Gatineau ou la Politique de consultation citoyenne de Sherbrooke), et varie donc grandement d'une ville à l'autre (Gauthier et al., 2008a).

## **1.2 Délimitation de l'objet de recherche**

### 1.2.1 Pertinence sociale et scientifique

À la lumière de ce qui précède, il apparaît pertinent de s'intéresser à l'évolution des pratiques planificatrices à l'échelle municipale sous l'influence du développement urbain durable et de l'injonction participative. Plusieurs métropoles canadiennes et européennes ont fait l'objet d'études sur le sujet, telles que Montréal (Douay, 2008; Gariépy et Gauthier, 2009, 2011; Gauthier, 2005) et Vancouver (Grant, 2009), au Canada, ainsi que Grenoble et Lyon en France (Combe et al., 2012; Gauthier et al., 2008b; Paulhiac, 2008; Scherrer, 2008). Dans un ouvrage collectif paru en 2008 sur le renouveau des pratiques planificatrices au Québec, aux États-Unis et en France sous l'impulsion du discours de la durabilité et de la participation publique, Gauthier, Gariépy et Trépanier (2008b) concluaient notamment que le débat public en aménagement du territoire et urbanisme était devenu « incontournable et indispensable » (p. 334), mais sans que les dispositifs prévus pour y faire droit ne puissent en assurer la qualité et l'efficacité. Ils reconnaissaient par ailleurs la capacité du concept de développement durable à « agir comme vecteur de renouvellement de la planification territoriale » (p. 342) malgré les difficultés de mise en œuvre du projet de ville durable. L'incidence du discours de la durabilité sur le développement de la ville et le rôle du débat public dans sa mise en œuvre ont également retenu l'attention d'un collectif de chercheurs dans un ouvrage construit autour de la question *Le développement durable changera-t-il la ville?* qui met en évidence la prudence, sinon la méfiance, avec laquelle les chercheurs en sciences sociales abordent « cet objet scientifique difficilement identifiable » qu'est le développement durable (Béal et al., 2011, p. 21). Enfin, dans un ouvrage précurseur portant sur les interrelations entre les thématiques du

développement urbain durable et de la participation publique d'un point de vue à la fois procédural et substantiel, Combe et al. (2012) s'interrogent sur le potentiel de transformation de l'action urbaine sous l'influence de la participation publique et sur « l'inflexion de cette action urbaine vers les objectifs de développement durable » (p. 225) à partir d'expériences menées à Montréal, Grenoble et Lyon. Comme le soulignent les auteurs, « la contribution des pratiques participatives au développement durable des villes et des territoires métropolitains est encore peu abordée dans la littérature » (*ibid.*, p. 16).

La présente recherche s'inscrit dans la continuité de ces travaux et repose sur la triangulation des concepts de développement durable, de participation publique et de planification urbaine pour vérifier à quelles conditions la participation publique peut infléchir les pratiques planificatrices vers une plus grande durabilité. L'originalité de ce mémoire tient au fait qu'il porte sur un territoire jusqu'ici peu étudié sous cet angle, et distinct des grandes métropoles canadiennes et françaises fréquemment abordées dans la littérature, soit la ville québécoise de Gatineau. Située à la frontière entre le Québec et l'Ontario, juste en face d'Ottawa, cette ville de taille moyenne retient généralement l'intérêt des chercheurs pour les enjeux particuliers de gouvernance auxquels elle est confrontée en tant que partie intégrante de la région de la capitale nationale (Andrew et Chiasson, 2005a, 2005b; Chiasson, 2006; Chiasson, Gauthier et Andrew, 2011; Roy-Baillargeon, 2011; Roy-Baillargeon et Gauthier, 2012). La situation de Gatineau en tant que nouvelle grande ville issue de la fusion forcée de cinq villes en 2001 ajoute à l'intérêt de ce cas.

### 1.2.2 Contexte de la recherche

La Ville de Gatineau, issue de la fusion en 2001 de cinq municipalités, représente la quatrième ville en importance au Québec. Gatineau répond à la définition de « ville moyenne supérieure » (VMS), c'est-à-dire une ville plus peuplée que les villes moyennes, qui possède une base économique plus solide et plus diversifiée, et qui remplit la fonction de capitale administrative dans sa région (Carrier et Gingras, 2004). Son statut de pôle régional et de ville frontalière ainsi que son appartenance à la région métropolitaine de la capitale fédérale lui confèrent en outre 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 (*ibid.*). Depuis la fusion municipale, Gatineau doit relever le double défi de se construire une nouvelle identité collective qui ralliera les cinq ex-villes, aujourd'hui appelées secteurs, tout en affirmant sa personnalité propre face à Ottawa. C'est dans cet esprit que la Ville a misé sur le découpage du territoire en « villages urbains », un concept largement inspiré des principes du nouvel urbanisme qui désigne, à Gatineau, « des espaces de proximité auxquels les citoyens s'identifient ou pourraient s'identifier » dans le but de mettre en évidence le caractère solidaire et communautaire de ces lieux (Andrew et Chiasson, 2005b, p. 126).

En 2011, la Ville de 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 dans une approche de développement durable (MAMROT, 2010). 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, c'est-à-dire selon la Ville de Gatineau « un développement qui répond aux besoins présents sans compromettre la capacité de répondre aux besoins futurs; qui considère l'environnement, la société et l'économie comme un tout; qui assure un équilibre entre les besoins de la population et la viabilité de l'environnement naturel; qui repose sur la participation et l'engagement de tous dans la réflexion et l'action » (Ville de Gatineau, 2011e, p. 5). Pour ce faire, un vaste processus de consultation publique a été mis en branle dès le début des travaux pour inclure les citoyens et groupes de la société civile dans la définition des choix d'aménagement. Cette démarche participative, qui s'est échelonnée sur trois ans, a mobilisé une variété de dispositifs pour permettre aux citoyens de se prononcer à toutes les étapes du processus.

### 1.2.3 Objectifs de recherche et questionnement

Ce projet de recherche a pour objet d'examiner de plus près les interrelations entre participation publique, planification urbaine et développement durable pour tenter de comprendre dans quelle mesure et à quelles conditions la participation publique peut influencer sur les décisions en matière d'aménagement et d'urbanisme, et contribuer en bout de ligne à la création de milieux de vie plus durables. Les questions de recherche auxquelles tente de répondre ce mémoire sont donc les suivantes : Quels sont les effets tangibles de la participation publique sur les décisions

et les pratiques de la Ville de Gatineau en matière d'aménagement et de développement? Plus précisément, est-ce que le contenu du schéma d'aménagement et de développement adopté à l'issue du processus de révision reflète bien les préoccupations et aspirations exprimées par le public au cours du processus de consultation? Si oui, l'influence du public contribue-t-elle à l'intégration des principes du développement durable dans la planification urbaine, ou a-t-elle au contraire pour effet de freiner ou de ralentir la démarche de développement urbain durable de l'administration municipale? Enfin, dans quelle mesure le processus a-t-il permis à l'ensemble des acteurs de s'entendre sur une vision commune pour leur ville? La pertinence sociale de cette recherche réside dans l'éclairage nouveau qu'elle pourra jeter sur l'arrimage entre l'expression des préoccupations en matière d'environnement et d'urbanisme de la population et la traduction de celles-ci dans un plan d'aménagement et de développement élaboré à l'issue d'un processus de participation publique et destiné à concrétiser les orientations choisies par la collectivité en actions sur le terrain. Les résultats de cette recherche pourraient contribuer à alimenter la réflexion sur la réconciliation des intérêts parfois divergents entre l'administration municipale, le secteur privé et la société civile dans ce domaine, et sur les conditions propices à l'adhésion de l'ensemble des acteurs autour d'un projet de développement d'une ville durable.

## CHAPITRE 2 - CADRE THÉORIQUE

Ce chapitre a pour but de présenter le cadre théorique mobilisé pour répondre au questionnement de recherche formulé plus haut, c'est-à-dire dans quelle mesure la participation publique réussit-elle à infléchir les pratiques planificatrices et contribue-t-elle au développement urbain durable? Le triptyque participation publique, développement durable et planification urbaine évoqué précédemment sera ici l'objet d'une revue de littérature visant à faire émerger les liens entre ces trois dimensions à la base de la problématique étudiée et à dégager des pistes d'analyse fécondes. Mais puisque ce mémoire est réalisé dans le champ d'études des sciences sociales du développement territorial et qu'il porte sur une question reliée plus particulièrement au domaine des études urbaines et de l'urbanisme, il apparaît pertinent de définir dans un premier temps les concepts de base sur lesquels s'appuient ces disciplines.

### 2.1 Définition des concepts de base

#### 2.1.1 Territoire et développement territorial : évolution d'un concept

Il est utile de faire un retour dans l'histoire pour bien saisir le sens du concept de *territoire* dans les sciences du développement, dont la naissance remonte au milieu du 20<sup>e</sup> siècle. L'industrialisation rapide et la prospérité soutenue portée par le modèle fordiste qui caractérisent cette époque ont fait ressortir la nécessité pour l'État d'intervenir afin d'orienter l'évolution de la société et de corriger les inégalités économiques. Les disciplines scientifiques reliées au développement, telles que le développement régional, ont fait leur apparition dans ce contexte dans le but de comprendre et d'expliquer la répartition de la croissance dans l'espace (Aydalot, 1985). Le terme *territoire* désigne alors « un espace correspondant à la logique de l'État, avec son exhaustivité interne et ses frontières externes » (Lévy et Lussault, 2003, p. 907). Dans sa définition traditionnelle, le territoire renvoie donc à une étendue terrestre délimitée par des frontières politiques rigides ou, si l'on veut, à un *contenant*.

Dans les années 1970, le phénomène de désindustrialisation va provoquer le retour à une vision « territoriale » du développement qui reconnaît le rôle des acteurs du milieu et leur capacité à infléchir les dynamiques de développement sur leur territoire (Aydalot, 1985; Friedmann et

Weaver, 1979; Jean, 2006, 2008). Selon la logique du développement territorial, « c'est dans le cadre local, par la mise en valeur des ressources locales et avec la participation de la population que le développement pourra réellement répondre aux besoins de la population » (Aydalot, 1985, p. 109). En vertu de ce nouveau paradigme scientifique, le territoire fixe, construit institutionnellement et géophysiquement suivant des frontières rigides, disparaît au profit d'un territoire fluide et mouvant, construit socialement (Jean, 2006, 2008). De *contenant*, le territoire devient *contenu*.

Enfin, pour rendre compte des multiples facettes et du caractère mouvant du territoire, Moine (2006, p. 126) propose une définition articulée autour de l'idée de système et selon laquelle le territoire correspond à « un système complexe évolutif qui associe un ensemble d'acteurs d'une part, [et] l'espace géographique que ces acteurs utilisent, aménagent et gèrent d'autre part ». Ainsi, le concept de territoire renvoie à une réalité complexe composée de plusieurs sous-systèmes et de multiples acteurs en interrelations constantes qu'il convient d'aborder comme un tout, avec ses dimensions sociales, politiques, économiques et environnementales, et en tenant compte de tous ses usages.

### 2.1.2 Planification, aménagement du territoire et urbanisme

« Planification », « aménagement du territoire » et « urbanisme » sont trois concepts fondamentaux qui s'entrecroisent et qu'il est difficile de départager tellement les nuances qui les séparent sont ténues. Selon Pierre-Yves Guay (1987, p. 29) :

« [I]a planification constitue l'essence même de l'action d'aménager. Le but de la planification est de transformer efficacement la réalité afin de la rendre conforme aux aspirations humaines. [...] Au sens le plus fondamental, la planification consiste à se fixer des objectifs et à déterminer et à coordonner les moyens d'action permettant de les atteindre ».

Pour John Friedmann (1987), la planification est un exercice fondé sur une démarche rationnelle qui consiste à appliquer le savoir scientifique et technique à la mise en œuvre d'actions dans le domaine public, dans la recherche d'un mieux-être social. Les approches théoriques de la planification découlent selon lui de quatre grandes traditions qui, malgré des objectifs, des préoccupations, et des fondements philosophiques différents, ont toutes en commun de chercher à relier la connaissance à l'action. Les deux plus anciennes traditions, la

réforme sociale et la mobilisation sociale, remontent à la première moitié du 19e siècle, tandis que les deux autres, l'analyse politique et l'apprentissage social, ont émergé dans la période entre la Grande Dépression et la Seconde Guerre mondiale.

Quand cet exercice de « liaison entre connaissance et action » (Proulx, 2008) s'applique à l'ordonnement de l'espace, la planification territoriale ou spatiale désigne selon Merlin et Choay (2005, p. 667) « [l'a]ction visant à fixer, pour un territoire donné, les objectifs de développement et de localisation harmonieuse des hommes, de leurs activités, des équipements et des moyens de communication ». En ce sens, la planification constitue une responsabilité politique dans la mesure où elle implique de faire des choix, de discuter, de négocier et de décider (Guay, 1987).

Lorsque ce processus est appliqué à l'échelle d'un quartier, d'une ville ou d'une agglomération, on parle de planification urbaine. Merlin et Choay (2005, p. 668) définissent la planification urbaine en ces termes :

« Ensemble d'études, de démarches, voire de procédures juridiques et financières, qui permettent aux collectivités publiques de connaître l'évolution des milieux urbains, de définir des hypothèses d'aménagement concernant à la fois l'ampleur, la nature et la localisation des développements urbains et des espaces à protéger, puis d'intervenir dans la mise en œuvre des options retenues. Les instruments d'urbanisme, à cet égard, font partie de la planification urbaine ».

Selon Merlin et Choay (*ibid.*, p. 41), « l'aménagement du territoire est l'action et la pratique (plutôt que la science, la technique ou l'art) de disposer avec ordre, à travers l'espace d'un pays et dans une vision prospective, les hommes et leurs activités, les équipements et les moyens de communication qu'ils peuvent utiliser, en prenant en compte les contraintes naturelles, humaines et économiques, voire stratégiques ». Ainsi, la planification renvoie à un « exercice intellectuel et politique », tandis que l'aménagement, qui « s'occupe d'organiser le territoire, qu'il soit naturel [...] ou transformé par l'être humain » (Guay, 1987, p. 31), fait référence à la mise en œuvre sur le terrain des choix découlant du processus de planification. Selon Wachter (2000), l'aménagement du territoire souffre cependant d'un « penchant pour le rafistolage et le perfectionnement ponctuel des moyens et procédures » et d'un « instrumentalisme procédural » qui viennent contrecarrer la portée politique des actions d'aménagement en accordant la

préséance aux méthodes sur les enjeux (p. 12). Par ailleurs, l'aménagement ne relève plus exclusivement de l'État, qui doit dorénavant s'ajuster au « nouveau pluralisme des pouvoirs » et assumer autrement son rôle de direction de l'aménagement du territoire en établissant « les cadres de référence ou l'infrastructure institutionnelle au sein desquels les acteurs sont amenés à négocier, financer et exécuter les programmes d'aménagement » (p. 13).

Enfin, l'urbanisme, selon Guay (1987, p. 31), correspond à la branche de l'aménagement qui s'intéresse aux « milieux bâtis par l'être humain ». L'aménagement des villes, il importe de le préciser, est une pratique ancienne ayant de tout temps permis aux communautés d'organiser leur espace de la meilleure façon possible en fonction des préoccupations sociales de chaque époque et des contraintes physiques du lieu (*ibid.*). En revanche, l'urbanisme, en tant que « science de l'organisation spatiale des villes » (Merlin et Choay, 2005, p. 911), ou résultante du mariage entre la science et l'utopie (Fischler, 2012a), est une discipline très récente<sup>2</sup> apparue vers la fin du 19<sup>e</sup> siècle en réponse aux problèmes d'entassement, de développement anarchique, de pauvreté et de maladie causés par la ville industrielle. Cette nouvelle science urbaine, qui visait alors principalement à « rationaliser et aérer le tissu urbain, [...] améliorer l'hygiène publique et diminuer les risques d'épidémie » (Guay, 1987, p. 23), a évolué au gré des besoins changeants de chaque époque. Selon Fischler, l'urbanisme de la société post-industrielle est appelé aujourd'hui à répondre aux besoins suivants :

« the need to manage decline as well as growth, a stronger desire to protect existing natural and urban environments, deeper respect for differences among people and places, and greater acceptance of input from people other than experts » (Fischler, 2012a, p. 109).

L'urbanisme demeure pour ces raisons une notion très difficile à définir encore aujourd'hui. Merlin (2009) s'appuie sur les définitions données dans les dictionnaires de langue pour en cerner les principales composantes : « un acte volontaire qui vise à créer une situation ordonnée, jugée à ce titre préférable à une situation résultant du jeu spontané des acteurs »; une action qui s'exerce dans le temps; qui concerne tous les bâtiments, réseaux et espaces non bâtis;

---

<sup>2</sup> Le terme « urbanisme » a été créé en 1867 par un ingénieur-architecte espagnol du nom de Cerdà (Guay, 1987; Merlin et Choay, 2005).



et qui recherche « commodité, économie et harmonie dans les fonctions et les relations exercées par les hommes » (p. 3-4).

## **2.2 Gouvernance, participation publique et démocratie participative**

### 2.2.1 Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine

Le concept de gouvernance désigne « une manière d'aborder la question du gouvernement qui ne donne pas la priorité à l'art de gouverner et aux techniques de la conduite de l'action, mais aux relations entre les dirigeants et les dirigés, notamment la société civile et l'État » (Bourdin, 2000, p. 42). La notion de gouvernance est une réponse à la crise de gouvernabilité des sociétés et une manifestation de l'autonomie croissante de la société civile, laquelle se compose d'une pluralité d'acteurs qui défendent leurs intérêts particuliers. Elle favorise l'expérimentation de nouvelles méthodes fondées sur la négociation pour concilier les points de vue divergents et construire l'intérêt général, dans le cadre d'une action publique polycentrique qui englobe une diversité d'acteurs (*ibid.*). Theys (2003) en propose une définition plus explicite fondée sur l'idée de processus interactif :

« une succession d'étapes à travers lesquelles des acteurs nombreux n'ayant pas le même intérêt et agissant à différentes échelles, mais confrontés à un même problème vont progressivement construire une représentation commune de cette réalité, lui donner un sens, se fixer des objectifs, adopter des solutions puis les mettre en œuvre collectivement sans que rien – ni cette représentation, ni ces objectifs, ni ce sens, ni cette interaction ne soient déterminés à l'avance. [...] Les réflexions sur la gouvernance, en opérant le déplacement d'une conception classique du gouvernement, centrée sur l'État, à une conception beaucoup plus ouverte de l'action collective, centrée sur une pluralité d'acteurs exprimant une multiplicité d'intérêts, correspondent le mieux aux réalités du monde actuel, à la crise de légitimation de l'autorité publique, et aux exigences de la démocratie. Mais la gouvernance n'est [...] qu'un ensemble de dispositifs, de procédures, d'instruments qui ne peuvent fonctionner que s'ils sont appropriés, mobilisés par des acteurs ayant un accès équitable à la décision, partageant un minimum d'intérêt commun, et disposant de marges de manœuvre suffisantes. Son efficacité, sa crédibilité, sont donc liées à des conditions bien précises » (par. 17 et par. 83).

Selon Patrick Le Galès (1995), « [l]a problématique de la gouvernance renvoie [...] aux interactions entre l'État et la société et aux modes de coordination pour rendre possible l'action

publique » (p. 59). Le Galès explique que la diversification des acteurs – groupes sociaux et associations, institutions, entreprises privées, État – et la constitution de réseaux et de partenariats entre ces acteurs a rendu le gouvernement des villes extrêmement complexe, car cette nouvelle configuration d’acteurs appelle un nouveau mode de fonctionnement. La notion de gouvernance urbaine suppose donc une « coordination horizontale et verticale de l’action publique » (*ibid.*, p. 60) où l’État devient un acteur parmi d’autres dans les villes en quête de pouvoir et d’un avantage comparatif à l’ère de la métropolisation.

Quand il est question de débat public en matière de planification urbaine et d’urbanisme, la notion de gouvernance fait référence à « l’ensemble des mécanismes qui favorisent l’expression des aspirations et des intérêts de chacun, fournissant également une arène de reconnaissance sociale à l’ensemble de la population de même qu’un lieu de médiation pour des points de vue divergents » (Hamel, 2006, tel que cité par Gauthier, 2008, p. 168). Christian Rouillard et Nathalie Burlone (2011, p. 1-2) insistent sur le rôle central de la société civile dans cette nouvelle forme de partage du pouvoir entre l’État et de multiples acteurs publics, privés et civiques, et proposent cette définition de la gouvernance : « [...] un processus multidimensionnel par lequel des acteurs des secteurs public, communautaire, associatif et privé construisent et déconstruisent la configuration de leurs interactions, incluant la détermination d’objectifs communs et la mise en œuvre des moyens privilégiés pour les atteindre ».

Ce passage du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine s’accompagne aussi d’une transformation des formes de démocratie locale et de nouvelles formes de citoyenneté. En fait, les changements sociétaux survenus au cours des dernières décennies ont favorisé l’émergence d’une nouvelle démocratie dite « participative » qui répond au désir des citoyens d’être impliqués de plus près dans les décisions qui touchent leur milieu de vie. La participation du public à la prise de décision est d’ailleurs considérée aujourd’hui comme un incontournable et un détour obligé pour toutes les administrations publiques (Bacqué et al., 2005a; Blondiaux, 2008b; Blondiaux et Sintomer, 2009).

### 2.2.2 La participation publique comme réponse à la crise de la démocratie représentative

Dans ce contexte, un renouvellement des formes démocratiques s'est graduellement imposé au cours des vingt dernières années avec la forte remise en question du modèle de démocratie représentative. Notre démocratie moderne, qui reposait essentiellement sur un système de représentation politique, se transforme de manière importante sous l'influence du nouveau modèle de gouvernance évoqué plus haut. Plus particulièrement, les nouvelles relations qui s'installent entre la société civile et l'État entraînent une redéfinition des rôles de chacun, ce qui amène les autorités municipales, les citoyens et les groupes à chercher de nouvelles formes de collaboration.

Au Québec, l'obligation de faire appel à la participation du public a d'abord été enchâssée dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU). Dès son adoption en 1978, la LAU se distance du modèle de la planification rationnelle globale et reconnaît le caractère politique de l'aménagement du territoire en mettant de l'avant des mécanismes de consultation des citoyens et en prévoyant un processus décisionnel fondé sur la concertation et la collaboration entre les divers acteurs (Bherer, 2011; Guay, 1998; MAMR, 2005, 2007; Trépanier, 2004). Dans le contexte municipal, la notion de « participation publique » désigne l'ensemble des processus et activités permettant à l'administration en place d'intégrer les préoccupations, les besoins et les valeurs des citoyens dans sa prise de décision. Selon la définition proposée par Thibault *et al.* (2000), la participation publique « est l'action de prendre part aux décisions collectives au sein du gouvernement, d'une institution publique ou d'un organisme de la société civile. Pour être démocratique, utile et crédible, elle doit reposer sur des valeurs partagées, des références, un langage et un code commun » (p. 20). En outre, la participation publique est considérée comme un outil essentiel de mise en œuvre des principes du développement durable (Combe et al., 2012; Combe et Scherrer, 2011; Gauthier et al., 2008b).

Ce nouveau mode d'exercice de la citoyenneté se déploie de diverses façons et par la mise en place d'une multitude de dispositifs prévoyant l'inclusion des citoyens dans la prise de décisions sur le devenir de la société, et associés à une démocratie dite « participative » ou « délibérative » selon la finalité recherchée. Bien que les deux notions soient parfois utilisées indifféremment, Loïc Blondiaux (2008b) précise en quoi elles se distinguent : « la démocratie participative recherche la formation de communautés citoyennes actives et met l'accent sur

l'engagement et la politisation des participants, alors que la démocratie délibérative vise à mieux fonder la décision politique en liant cette dernière à un processus d'argumentation rationnelle impliquant des points de vue contradictoires » (p. 44). Yves Sintomer (2011, p. 113) abonde dans le même sens lorsqu'il explique que la notion de démocratie participative repose avant tout sur la possibilité pour les « citoyens ordinaires » de s'impliquer dans la prise de décision en faisant valoir leur point de vue au moyen d'une variété de mécanismes, alors que l'idée qui sous-tend la démocratie délibérative consiste à inviter ces mêmes citoyens ordinaires à prendre part à un débat public sur les décisions politiques. Selon Bacqué, Rey et Sintomer (2005, p. 41), enfin, les deux concepts sont indissociables : « La démocratie participative se doit d'être aussi une démocratie délibérative, car l'efficacité et la légitimité de la participation dépendent pour une large part de la qualité de la délibération menée ». Dans la présente section, les deux termes sont employés indistinctement, dans un souci de respect envers la pensée et les préférences terminologiques des auteurs cités. Le terme privilégié ailleurs dans ce mémoire pour désigner ce nouveau modèle de démocratie faisant appel à la participation du public est celui de *démocratie participative*.

### 2.2.3 Limites et potentialités de la démocratie participative

La participation publique est porteuse de nombreuses vertus, comme l'évoque Blondiaux :

« Selon une thématique très répandue dans la politique de la ville, la participation aurait vocation à créer du 'lien social', à animer les quartiers, à rapprocher les citoyens entre eux. Selon d'autres discours, la participation aurait vocation à lutter contre 'la crise de la représentation' en rapprochant cette fois les élus du citoyen. Pour d'autres enfin, la discussion démocratique serait susceptible de fabriquer de 'meilleurs citoyens', selon l'expression de Jane Mansbridge<sup>3</sup> » (2005, p. 129).

Or si la théorie de la démocratie participative semble porter un modèle idéal de démocratie, elle comporte aussi des limites importantes et prêle flanc à de nombreuses critiques.

---

<sup>3</sup> Mansbridge, J. (1999), « On the idea that participation makes better citizens », in S. Elkin et K. Soltan (dir.), *Citizen Competence and Democratic Institutions*, The Pennsylvania University Press, Philadelphie.

*Les limites du modèle*

Comme le résume Fijalkow (2002, p. 81), la coopération de multiples acteurs en vue d'arriver à des choix consensuels implique de « résoudre des problèmes de coordination verticale, horizontale, intersectorielle ainsi que l'articulation entre secteurs privé, public et associatif ». Cette demande de démocratisation et de partage du pouvoir ne va donc pas sans heurts, et pose un certain nombre de défis ou de dilemmes, selon l'expression de Blondiaux, abondamment traités dans la littérature (Bacqué et al., 2005b; Blondiaux, 2001, 2005, 2007, 2008b).

On reproche entre autres au modèle délibératif d'être trop idéaliste, de trop miser sur la recherche du consensus au détriment de l'expression du conflit et de valoriser outre mesure l'argumentation rationnelle et le respect de règles rigides dans la conduite des discussions (Blondiaux, 2008b; Le Goff, 2011). Ces critiques renvoient aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des différentes formes de démocratie délibérative, ou aux défis de la participation, tels qu'exposés par Bacqué, Rey et Sintomer (2005).

La place du conflit suscite notamment beaucoup de questions et de critiques, et constitue certainement un des aspects problématiques importants de la démocratie délibérative. Selon la pensée habermassienne, la délibération est fondée sur la recherche d'un accord, ce qui permet d'arriver à des décisions meilleures et plus justes (Blondiaux, 2008a, 2008b). Le Goff (2011), à la suite de Blondiaux (2008a), soulève à ce sujet la question du rapport entre délibération et contestation, ou l'opposition entre « démocratie délibérative et démocratie agonistique ». Tous les deux rappellent à ce sujet les critiques sévères adressées aux théories de la démocratie délibérative par des auteures comme Iris Marion Young et Jane Mansbridge, qui prônent un modèle de démocratie fondé sur l'expression des oppositions, des controverses et des conflits, c'est-à-dire où tous les points de vue sont pris en compte dans le débat, quitte à renoncer à la possibilité d'arriver à un consensus. Souhaite-t-on coûte que coûte déboucher sur un compromis ou au contraire révéler les zones de conflits? Souhaite-t-on rallier les habitants au point de vue des décideurs ou essayer de trouver une norme acceptable pour tous? (Blondiaux, 2005, 2008b).

Cette critique concernant la place du conflit dans la démocratie délibérative renvoie aussi au caractère irréaliste du modèle, dans la mesure où l'idéal de discussion qu'il suppose « est beaucoup plus proche de l'échange savant que de toute autre réalité sociale [...] et n'a

strictement rien de comparable avec [la position] du citoyen engagé » (Blondiaux, 2008b, p. 137)<sup>4</sup>. Se pose alors la question de la compétence requise de la part des citoyens ordinaires pour participer au débat. Le Goff et Blondiaux soulignent à ce sujet que la rationalité du débat visée par le modèle délibératif avantage certaines catégories d'acteurs plus aptes à répondre aux règles du jeu fixées pour prendre part à la discussion, au détriment de groupes sociaux plus faibles, marginaux ou, au contraire très organisés et plus revendicateurs. À cet égard, l'idéal de démocratie délibérative est remis en question car il semble vouloir reproduire les inégalités sociales et politiques qui sous-tendent le modèle de démocratie représentative.

Sur le plan pratique, cette tendance à vouloir canaliser la parole citoyenne et à éviter le conflit se manifeste également dans la tendance à l'institutionnalisation, voire à l'instrumentalisation des dispositifs participatifs, laquelle donnerait lieu à une sorte de « mise en scène » de la discussion qui suscite des doutes quant à sa réelle portée. Le risque est grand, en effet, que « l'ingénierie » de la participation déployée avec le concours de professionnels en la matière permette aux autorités de contrôler le processus et d'encadrer les échanges de manière à éviter la confrontation (Blondiaux, 2008a, 2008b; Le Goff, 2011). Sintomer (2011) souligne en ce sens la dynamique descendante (*top-down*) qui caractérise la plupart de ces dispositifs, conçus pour répondre à des logiques d'experts plutôt qu'aux demandes des mouvements sociaux. À cet égard, la participation, comme le fait valoir Blondiaux, « est rarement pensée comme une aide possible à la décision ou comme une manière de gouverner autrement » (2008b, p. 74).

La question de l'échelle des discussions pose également problème car les débats, pour être efficaces, sont souvent organisés à une échelle micro-locale, ce qui favorise les comportements de type NIMBY<sup>5</sup>, limite la capacité des acteurs à résoudre un problème qui dépasse les limites du quartier, et tend à fragmenter les mouvements sociaux ou groupes communautaires. La montée en généralité évoquée par Habermas est alors « cruciale pour dépasser ces trois limites

---

<sup>4</sup> D'après Pierre Bourdieu, *Méditations pascaliennes*, Paris, Seuil, 1997.

<sup>5</sup> Les réactions de type NIMBY, ou « pas dans ma cour », ne sont pas que la manifestation d'un comportement individualiste de la part d'opposants à la construction d'un équipement ou au développement d'un projet près de chez eux, soucieux de défendre leur intérêt personnel, mais constituent aussi, comme le souligne Theys (2002), une forme d'expression légitime des craintes et des préoccupations des citoyens qui a sa place dans le débat et qui doit être interprétée comme « une demande de droit à la parole, une demande de participation et de consultation » (p. 164).

et construire un intérêt général qui aille au-delà du marchandage et du lobbying » (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005, p. 43).

### *Les potentialités du modèle*

En dépit de ces limites importantes, Loïc Blondiaux se pose en défenseur du modèle et reste non seulement convaincu qu'il demeure une alternative prometteuse pour transformer la démocratie, mais y voit « les prémices d'une nouvelle conception des relations politiques dans nos sociétés » (2008b, p. 38). En favorisant le développement d'une citoyenneté active et informée de toutes les couches de la société même les plus marginalisées, la démocratie participative ou délibérative renforce de façon générale les capacités d'expression et d'action des habitants. Marion Carrel parle en ce sens des « vertus éducatives » de la délibération et des « potentialités citoyennes » qui émergent chez les habitants dans les situations de délibération (2007, p. 105). Cette conception de la démocratie participative met l'accent sur *l'empowerment*, c'est-à-dire le développement du « pouvoir d'agir collectivement » par le biais d'un processus par lequel la participation « se construit petit à petit, au moyen d'un accompagnement ou d'une ingénierie particulière, afin d'amener les individus, tout comme les institutions, à évoluer » (Carrel, 2013, p. 64). Ce point de vue est partagé par Helen Hatzfeld (2011), pour qui la conception actuelle de la démocratie participative consiste à utiliser la participation comme outil politique pour rehausser la qualité de la démocratie représentative en créant de nouveaux espaces de médiation entre les citoyens et les élus; c'est un moyen de corriger et de compléter la démocratie représentative. C'est une façon de « gouverner autrement ». Plus largement, la participation constitue aussi « une dimension incontournable du développement durable » (Bacqué et Sintomer, 2010, p. 7-8).

Blondiaux répond également aux menaces d'institutionnalisation des mécanismes délibératifs et aux critiques voulant que la démocratie délibérative cherche à éviter le conflit en rappelant les usages agonistiques de la participation. Il invoque à ce sujet le pouvoir dont disposent les citoyens soit de forcer un « débat sur le débat » (Blondiaux, 2008b, p. 85) en contestant ouvertement les règles du jeu ou de refuser tout simplement l'invitation de participer, ce qui aura tôt fait de condamner à l'échec les exercices délibératifs de façade. À son avis, la participation contribue à révéler le conflit. « Dès lors qu'il existe un enjeu, des intérêts

constitués et une véritable décision à prendre, le conflit représente une dimension essentielle de la participation citoyenne. Il en devient même le moteur » (*ibid.*, p. 86).

L'introduction des citoyens ordinaires dans le débat a aussi entraîné une reconnaissance de la compétence citoyenne au même titre que la compétence des experts, tandis que la mise en commun des savoirs savants et des savoirs d'usage des habitants permet d'enrichir le processus décisionnel. Le tableau 2.1, à la page suivante, présente une typologie des différents savoirs mobilisés par les citoyens. Le processus de participation du public offre donc aux experts comme aux profanes « des occasions d'apprentissage [...] qui facilitent la responsabilisation de la collectivité et le développement de son potentiel » (Crofton, 2001, p. 10). Bref, la connaissance n'est plus l'apanage des experts désormais. Mieux encore, les experts sont maintenant confrontés à des citoyens informés et compétents qui n'hésiteront pas à remettre en question les solutions techniques proposées et à s'ériger en contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative (Blondiaux, 2008a; Blondiaux, 2008b). Comme l'explique Blondiaux (2005), l'implication des citoyens dans la prise de décision a donc pour effet de modifier sensiblement la façon de travailler des autorités publiques :

« Donner la parole aux habitants c'est aussi reconnaître des formes de savoir et d'argumentation d'une autre nature que celles qui prévalent dans l'univers politique et administratif. S'engager à prendre en compte l'avis des habitants oblige notamment à perdre du temps, à multiplier les aller-retour entre les arènes de discussion et les services technico-administratifs, à prendre en compte les affects, les fantasmes et les sentiments d'injustice d'une population souvent incapable de reconnaître d'emblée les vertus des solutions 'optimales' dégagées par les experts » (p. 133).

En somme, la démocratie participative contribue malgré ses failles à améliorer l'efficacité et la transparence de l'action publique en mettant progressivement en place une nouvelle conception de l'exercice du pouvoir selon laquelle les détenteurs d'autorité traditionnels n'ont plus le monopole de l'autorité légitime (Blondiaux, 2008b).



**Tableau 2.1 Les savoirs citoyens : définition et typologie**

Selon la définition proposée par Héloïse Nez (2011, p. 389), le savoir citoyen désigne « l'ensemble des connaissances, des expériences et des techniques, c'est-à-dire non seulement les ressources cognitives (savoirs au sens strict) mais aussi les habiletés pratiques (savoir-faire), que peut mobiliser un acteur qui ne dispose ni d'un statut d'élu, ni d'un statut de professionnel lorsqu'il intervient dans les dispositifs participatifs ». Le savoir citoyen ne se limite pas à un savoir d'usage, acquis par la « pratique du territoire », mais peut englober également des compétences techniques et professionnelles, ainsi que des ressources politiques développées au sein de groupes organisés, que les citoyens peuvent mobiliser pour faire valoir leur point de vue dans les dispositifs participatifs en urbanisme. La typologie proposée par Nez comprend donc trois types de savoirs citoyens :

- **Savoirs d'usage** : Les savoirs d'usage sont les plus mobilisés dans le domaine de l'urbanisme. S'appuyant sur l'expérience et la proximité, ils se réfèrent à la connaissance qu'a un individu ou un groupe organisé de son environnement immédiat. Ce « savoir local » donne aux habitants une fine connaissance des usages et du fonctionnement permanent de leur territoire.
- **Savoirs professionnels** : Les savoirs professionnels sont mobilisés par des individus qui réinvestissent dans les dispositifs participatifs des compétences techniques issues de leur pratique professionnelle.
- **Savoirs militants** : Les savoirs militants sont des compétences, des ressources et des réseaux que les individus développent en tant que membres d'un groupe organisé (association, parti politique, groupe informel, etc.) et qu'ils mettent à profit dans les dispositifs participatifs, ou qu'ils acquièrent en participant.

Le tableau 2.2 présente une grille d'analyse construite à partir de la mise en parallèle des limites et des potentialités de la démocratie participative exposées précédemment, et qui sera mobilisée à l'étape de l'évaluation des résultats de l'enquête de terrain.

Tableau 2.2 Limites et potentialités de la démocratie participative : grille d'évaluation des dispositifs de participation

Dilemmes / défis	Limites ou écueils	Potentialités	Critères d'évaluation
Égalité des chances de participer / Représentativité	Mise à l'écart de certains groupes selon le type de représentativité privilégié (politique, sociologique, statistique)  Reproduction des inégalités sociales et politiques du modèle classique  Fabrique d'exclusion politique	Participation élargie et inclusive Prise en compte de tous les points de vue dans la décision Intégration des groupes marginalisés  Égalité démocratique  Citoyenneté active et informée	Mode de participation (lieu, moment, méthode) susceptible d'attirer des néophytes et des groupes marginalisés  Diversité de dispositifs pour faciliter l'expression des points de vue  Formes de soutien à la participation
Articulation des échelles	Portée du débat : trop restreinte ou trop large / déconnection de l'espace de décision  Prédominance du point de vue d'une minorité / NIMBY  Fragmentation des mouvements sociaux	Montée en généralité  Construction d'un intérêt général	Recherche de solutions fondées sur des objectifs communs, des valeurs communes  Décisions fondées sur l'intérêt général
Efficacité et qualité du processus	Mise en doute de la compétence des citoyens  Complexification du processus	Dépassement de la vision technocratique de la gestion urbaine Association de savoirs savants et de savoirs d'usage Meilleures décisions Transparence accrue de l'action publique	Valorisation des savoirs citoyens  Débat encadré par des règles claires  Degré d'influence sur la décision
Place du conflit dans la discussion	Neutralisation des voix critiques ou discordantes / disparition du contre-pouvoir Participation réduite à un exercice symbolique Instrumentalisation / contrôle du processus Recherche à tout prix d'un consensus	Débat plus ouvert  Aide à la décision  Processus d'apprentissage collectif	Capacité d'expression de points de vue et de valeurs opposés  Ouverture aux points de vue opposés dans la recherche d'un terrain d'entente

D'après Blondiaux (2008b) et Bacqué, Rey et Sintomer (2005b)

#### 2.2.4 Les niveaux de la participation

Le concept de participation publique désigne donc l'ensemble des processus et activités permettant à la société civile d'avoir son mot à dire dans les décisions qui la concernent, indépendamment de l'influence qu'elle pourra exercer sur le processus et de son degré d'engagement. Une première échelle de la participation basée sur le degré de pouvoir consenti aux citoyens a été établie par Sherry R. Arnstein dans un article précurseur publié en 1969. Cette typologie largement reconnue comporte huit niveaux de participation qui vont d'activités de manipulation qualifiées par Arnstein de *non-participation* jusqu'au contrôle citoyen, en passant par l'information, la consultation, la conciliation, le partenariat et la délégation de pouvoir (Arnstein, 1969). De nombreuses échelles de la participation publique ont été proposées depuis à partir de l'échelle de référence d'Arnstein. La majorité des échelles distinguent trois grandes catégories de dispositifs participatifs selon le degré d'influence qu'ils permettent au public d'exercer sur le processus, soit l'information, la consultation et la participation active. L'information est le premier niveau de la participation et un préalable à la participation des citoyens à la gestion des affaires municipales (Breux, Bherer et Collin, 2004). Les mécanismes d'information impliquent une relation unidirectionnelle entre l'administration et les citoyens. La consultation est une « invitation faite aux citoyens pour exprimer leurs opinions sur un objet précis selon des modalités définies au préalable. [C'est] une interaction officielle entre les autorités, qui acceptent que les citoyens détiennent une certaine influence, et les citoyens, qui s'engagent à exprimer un avis sur le projet en consultation. Les autorités s'engagent ainsi moralement à tenir compte des opinions citoyennes » (*ibid.*, 2004). En ce sens, les mécanismes de consultation sont basés sur une relation bidirectionnelle permettant un échange d'informations entre l'administration et les citoyens. Enfin, la participation active est définie par l'OCDE comme « 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. Cette relation reconnaît aux citoyens la possibilité de proposer des options et d'orienter le dialogue sur les politiques – même si la responsabilité de la décision finale ou de la formulation des politiques continue d'incomber au gouvernement » (Organisation de coopération et de développement économiques, 2001). Cette dernière catégorie peut être

subdivisée en plusieurs catégories pour distinguer les différentes formes de participation active telles que la discussion, l'implication, la concertation, la délibération et la collaboration.

La participation ainsi envisagée sous l'angle du degré d'influence sur la décision et du partage du pouvoir offre l'avantage de prendre appui sur des critères facilement identifiables qui sont reliés à la nature des dispositifs de participation. Cette approche comporte cependant certaines limites, relevées notamment par Bacqué et Gauthier (2011), dont le caractère très normatif de ce genre de grille, qui tend à départager les « bons » des « mauvais » dispositifs et ainsi à réduire la participation à la simple question du partage du pouvoir. Il convient aussi de souligner qu'aucun dispositif à lui seul ne peut fournir toutes les conditions propices à la mise en œuvre d'une démarche de participation publique profitable. La clé se trouve dans la combinaison de plusieurs dispositifs qui, en rejoignant des publics différents, en proposant divers modes de participation et en survenant à diverses étapes du processus, se compléteront (Gauthier et Gagnon, 2013).

Le tableau 2.3 présente la typologie qui servira de grille d'analyse pour évaluer le degré de pouvoir consenti aux citoyens et aux différents groupes de la société civile dans le cadre du processus de participation publique mis en place par la Ville de Gatineau pour la révision de son schéma d'aménagement et de développement. Pour les fins de cette recherche, une typologie simplifiée à trois niveaux a été retenue. Ces trois niveaux sont : 1) l'information; 2) la consultation; et 3) la participation active, qui regroupe tous les dispositifs permettant une forme quelconque de concertation et de collaboration avec les citoyens.

Tableau 2.3 Échelle de la participation et degré d'influence du public

<b>Échelle de la participation et degré d'influence du public</b>				
<b>Degré de participation</b>	<b>Information</b>	<b>Consultation</b>	<b>Participation active</b>	
			<b>Discussion / concertation</b>	<b>Collaboration</b>
<b>Degré d'influence sur la décision</b>	Nulle	Faible	Modérée	Élevée
<b>Description</b>	Le public est tenu au courant des enjeux, des options possibles et des décisions.	Le public fournit des commentaires, donne des suggestions et exprime ses préoccupations par rapport aux plans et projets proposés.	Le public est impliqué tout le long du processus pour s'assurer que ses aspirations et ses préoccupations sont prises en compte dans la décision finale. Ce niveau de participation permet de générer des idées nouvelles et de soulever des problèmes méconnus.	Le public participe en tant que partenaire à toutes les étapes du processus, il propose des idées et des solutions et contribue directement à la décision finale.
<b>Exemples de dispositifs participatifs</b>	Assemblée publique d'information, portes ouvertes, webdiffusion	Café urbain, rencontres de discussion, assemblée publique de consultation, audience publique	Ce niveau de participation exige la mise en place de plusieurs dispositifs complémentaires qui varient en fonction de l'avancement du processus, tels que : forum citoyen, charrette, jury citoyen, conférence de citoyens, plateforme interactive, concertation citoyenne en urbanisme	

Adapté des échelles de la participation publique proposées par l'AIP2, l'Institut du Nouveau Monde (Flon, 2013) et Crofton (2001).

## 2.3 Développement durable et aménagement du territoire

### 2.3.1 Une brève histoire du concept

Le terme « développement durable » a une longue histoire derrière lui dont les racines remontent au XIXe siècle, avec les travaux précurseurs de John Stuart Mill (1855) dans lesquels sont apparus pour la première fois les concepts d'*austérité joyeuse* (la simplicité volontaire d'aujourd'hui) et de *prévoyance judicieuse* (principe de précaution), et ceux de Karl Marx (1867), qui dénoncent les effets destructeurs du capitalisme sur les ressources et énoncent l'idée du legs des ressources de la terre aux générations futures (Vivien, 2001). Plus près de nous, la publication du Rapport du Club de Rome au début des années 1970 aura un impact décisif sur la conception traditionnelle du développement en remettant en question l'idée de poursuite de la croissance. Selon les résultats d'un modèle mathématique conçu par des chercheurs du MIT, ce rapport prédit que la planète se dirige tout droit vers une catastrophe environnementale. Les chercheurs préconisent une redistribution des richesses au niveau mondial et espèrent susciter une prise de conscience des limites matérielles de l'environnement mondial susceptible de modifier les comportements humains. C'est dans le *Rapport Brundtland*, résultat des travaux de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED, 1988), que le terme précis de « développement durable » fera son entrée officielle dans le vocabulaire en 1988, terme qui fut ensuite popularisé par le Sommet de la Terre qui s'est tenu à Rio de Janeiro en 1992 (Vivien, 2001).

### 2.3.2 Une notion imprécise malgré de multiples tentatives de définition

« Par définition, tout développement doit aujourd'hui être 'durable' », déclare Jacques Theys (2000a, p. 27), « ce qui évite, le plus souvent, de définir ce dont il s'agit ». Le concept de développement durable, ou soutenable, tel qu'introduit en 1988 dans le célèbre rapport *Notre avenir à tous* de la Commission Brundtland, est défini en ces termes : « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs » (CMED, 1988, p. 51). Aussi imprécise soit-elle, cette définition reste encore aujourd'hui la plus couramment admise. Elle repose sur la prémisse suivante : la raison d'être du développement consiste à « satisfaire les besoins et aspirations de l'être humain » (*ibid.*, p. 52), mais la pratique du développement contribue à la dégradation des écosystèmes et de la biodiversité, ce qui peut être lourd de conséquences sur la capacité des générations futures

à subvenir à leurs propres besoins. Comme le soulève Jacques Theys (2000a, p. 27), une telle définition aurait normalement dû s'accompagner de normes pour faciliter l'arbitrage des conflits d'intérêt entre générations différentes et résoudre les contradictions inhérentes à l'articulation des dimensions économiques, sociales, écologiques ou institutionnelles du développement, alors qu'il n'en est rien. En dépit de balises aussi vagues et incomplètes, le concept s'est imposé dans toutes les sphères d'activité. « Du secteur du bâtiment à celui des transports, des forêts aux pêcheries, de la ville aux communautés rurales, du niveau local à l'échelle mondiale, partout le développement durable est censé guider les conduites individuelles et les stratégies collectives » (Smouts, 2008b, p. 13).

Le développement durable a fait l'objet d'une multitude d'autres définitions en dehors de celle de la Commission Brundtland – il y en aurait plus de 50 selon Jacques Theys – mais toutes sont construites à l'aide de mots au sens vague et imprécis (Gagnon, 2008; Smouts, 2008b; Theys, 2000a, 2000b; Vivien, 2001; Wachter, 2000). Qualifié de *principe normatif sans normes* (Theys, 2000c), d'*oxymore* (Theys, 2000b citant Rist, 1996) ou de *motivalse* (Hamman et Blanc, 2009), le développement durable est pour Jacques Theys (2000a, p. 28) « un concept essentiellement procédural », mais néanmoins un moyen privilégié de ramener à l'avant-plan certaines priorités en matière d'aménagement du territoire négligées par le passé, dont la prise en compte de l'environnement et des préoccupations sociales, ainsi que des mécanismes de prise de décision plus démocratiques et une véritable vision globale à long terme des enjeux en ce domaine. C'est en quelque sorte le chaînon manquant entre environnement et aménagement. Or, malgré les progrès majeurs réalisés dans la prise de conscience des problèmes écologiques, le manque d'articulation entre politiques environnementales et politiques d'aménagement du territoire ne permet pas encore de renverser la tendance à l'appauvrissement des milieux naturels et du cadre de vie. Theys propose donc une définition fondée sur la dimension procédurale du concept et qui met l'accent sur le caractère politique et non prescriptif de la démarche : « Le 'développement durable' est un principe d'action politique et, comme tel, ne peut avoir d'autre sens que celui que lui donneront la ou les sociétés concernées, à travers un processus de construction pragmatique – et nécessairement politique » (Theys, 2000c, p. 240).

### 2.3.3 Transposition du concept sur le terrain : la ville durable

Le lien entre durabilité et planification territoriale est indéniable selon Jepson (2001), et l'échelon local ou régional constitue l'espace qui se prête le mieux à l'application des principes découlant tant du développement durable que de la planification territoriale. C'est d'ailleurs aux professionnels de la planification à l'échelle locale que revient en grande partie la tâche de transposer ce concept vague et assez utopique de durabilité en réalisations concrètes sur le terrain, selon Berke (2002).

« If sustainability is to move beyond a vague idealism, the task ahead for planners and activists, especially at the local level where most authority to manage and control development is lodged, is to translate theory to practice. Indeed, the complexity of the task requires holistic and integrative thinking – a task that should not be a distant ideal for planners who are well-grounded in substantive and political know-how » (p. 34).

À l'échelle de la ville, plus particulièrement, le développement durable « est devenu un principe d'action pour l'aménagement du territoire et l'urbanisme », soutient Gauthier (2005, p. 49). L'histoire à succès de Vancouver, maintenant reconnue à l'échelle internationale pour sa forme urbaine compacte, ses pratiques d'aménagement viables et sa lutte efficace à la dépendance à l'automobile, vient en témoigner (Grant, 2009). Développement durable et planification territoriale sont donc intimement liés et s'influencent mutuellement, comme le souligne Jepson (2001), qui évoque à ce titre l'influence des outils et méthodes de planification territoriale sur la forme urbaine, le fait que les deux processus soient basés sur une perspective à long terme, l'influence directe des choix d'aménagement sur les milieux naturels, ainsi que le souci constant de connexion et d'équilibre de part et d'autre. Selon Jepson, les concepts de durabilité et de planification s'articulent autour d'un besoin fondamental d'intégration de quatre natures, soit 1) au niveau sectoriel afin de produire des politiques publiques plus globales et cohérentes; 2) au niveau des acteurs, de sorte à réunir une pluralité d'acteurs dans un processus productif axé sur la communication; 3) sur le plan des valeurs; et 4) entre les institutions, de manière à produire une approche intégrée fondée sur la collaboration (*ibid.*, p. 506).

Wheeler (2004) soutient pour sa part que la planification dans une optique de durabilité se distingue de l'approche classique par le fait qu'elle se déploie dans une perspective à long terme axée sur la recherche de cohérence et d'orientation stratégique; par sa vision holistique basée sur une intégration sectorielle et l'articulation des échelles; par l'acceptation des limites



associées au progrès et à la croissance et les incidences de cette prise de conscience sur la forme urbaine, la transformation des modes de vie et la recherche d'une meilleure qualité de vie; par l'importance accordée à la qualité du lieu – un concept cher à Patsy Healey (1998, 2006) – et enfin par l'implication active de tous les acteurs dans la recherche de solutions. Il fait également le rapprochement entre les concepts de « collectivités viables » et de « sens du lieu » pour démontrer les espoirs fondés sur le développement durable comme moyen de restaurer nos milieux de vie souvent très dégradés, tant sur le plan écologique que social et culturel.

« They often lack neighborhood centers, downtowns, parks, local stores, recreational facilities, or even sidewalks. Increasing traffic makes streets unsafe and unpleasant, while many neighborhoods are so isolated and disconnected from town centers that residents must get in a car to travel anywhere » (Wheeler, 2004, p. 40).

### *La ville durable*

Le projet de ville durable apparaît donc comme une avenue prometteuse pour lier la question urbaine et celle de l'environnement dans la mesure où il consiste à chercher une voie de compromis entre « les objectifs, a priori opposés, du développement urbain et les exigences divergentes du local et du global » (Theys et Emelianoff, 2001, p. 122). Comme le rappelle Gauthier (2005, p. 50), l'émergence du concept de développement durable a eu des incidences multiples sur les choix d'aménagement des décideurs publics, désormais appelés, par exemple, à réduire l'usage de l'automobile par un développement accru des transports collectifs pour réduire leurs émissions de GES, à améliorer la qualité de l'air et à rehausser la qualité de vie des citoyens. Or, le concept de ville durable propose justement d'intégrer ces objectifs à l'organisation de l'espace (Theys et Emelianoff, 2001).

Le tableau 2.4 donne une brève description des nouvelles approches en matière d'aménagement qui ont émergé pour donner forme à ce projet de ville durable.

**Tableau 2.4 Approches en matière d'aménagement inspirées du développement durable**

Croissance intelligente : tentative de contrôler l'étalement urbain au moyen de mécanismes favorisant la densité, la revitalisation urbaine, la diversité des modes de déplacement et d'habitation, la protection des grands espaces et la prise de décision concertée. Selon ce modèle, la croissance économique n'est pas incompatible avec la protection de l'environnement (Jepson et Edwards, 2010).

Nouvel urbanisme : approche de planification urbaine fondée sur l'intégration des trois E (économie, environnement, équité), le nouvel urbanisme cherche à promouvoir la durabilité par la réduction de la superficie de territoire consacrée au développement, la réduction de la dépendance à l'automobile, le développement du lien d'attachement au lieu et l'encouragement de la mixité sociale (Jepson, 2001). Il s'agit d'un mouvement axé sur le design urbain et sur l'aménagement de quartiers à échelle humaine dans le but d'améliorer la qualité de vie. Ce modèle se caractérise par des aménagements plus compacts, une mixité fonctionnelle et résidentielle, une architecture en harmonie avec le milieu, une abondance d'espaces verts et de parcs et une circulation piétonnière (Berke, 2002; Jepson et Edwards, 2010).

Ville écologique : selon ce modèle, la ville est considérée comme un écosystème qu'il faut maintenir en équilibre en n'excédant pas sa capacité de charge. Cette approche est mise en œuvre par le biais de politiques publiques et de pratiques d'aménagement ayant notamment pour but de maximiser la densité urbaine, de réduire l'utilisation de sources d'énergie non renouvelables, de protéger la biodiversité, de diminuer la production de déchets, de raccourcir les distances de déplacement et d'optimiser les options de transport (Jepson et Edwards, 2010).

Transit-oriented Development (TOD) : Modèle d'aménagement du territoire favorisant le développement de milieux de vie complets (habitat, travail, commerce et loisirs) et situés à proximité d'infrastructures de transport collectif et actif afin de limiter l'usage de l'automobile en milieu urbain (Carlton, 2007).

#### 2.3.4 Les manifestations du développement urbain durable : deux points de vue

Dans le champ de l'aménagement et de l'urbanisme, la dimension substantielle du concept (c'est-à-dire tout ce qui touche au contenu, aux objectifs et aux ambitions véhiculés par le développement durable) a inspiré de nombreux travaux (Da Cunha, 2005; Emelianoff, 2004, 2008; Hamman et Blanc, 2009; Hamman, Blanc et Henninger, 2008) dans lesquels la durabilité

est vue comme une façon nouvelle d’appréhender la ville qui transforme l’agir des acteurs, au point de les amener à faire des choix d’aménagement qui tiennent davantage compte des interdépendances entre les différentes échelles spatiales, entre les secteurs d’activité et entre les échelles temporelles (Combe et al., 2012, p. 15). D’un point de vue substantiel, c’est l’incidence du développement durable sur la forme urbaine, sur sa capacité à produire une « ville durable » qui répond à des impératifs de compacité, de performance des transports collectifs, etc. qui retient l’attention (Combe et Scherrer, 2011). Selon cette perspective, la notion de développement urbain durable est susceptible d’engendrer des pratiques planificatrices plus ouvertes aux dispositifs délibératifs et au dialogue entre une pluralité d’acteurs dans les processus de décision et de mise en œuvre, et peut ainsi être qualifiée de « nouveau paradigme permettant de renouveler les pratiques planificatrices et urbanistiques » (Béal et al., 2011; Combe et al., 2012; Gauthier et al., 2008b).

De nombreux travaux s’attardent plutôt à la dimension procédurale du développement urbain durable, c’est-à-dire à ses manifestations du point de vue de l’action urbaine plutôt qu’au contenu des politiques et aux choix d’aménagement (Béal et al., 2011; Combe et al., 2012; Combe et Scherrer, 2011; Frère, 2011; Gariépy et Gauthier, 2009; Gauthier, 2005; Theys, 2003). Ce sont ici les modes de faire et les mécanismes d’interaction entre les acteurs qui retiennent l’attention. Selon Gariépy et Gauthier (2009), « le développement urbain durable doit être compris avant tout comme un concept essentiellement procédural qui renvoie moins aux formes spatiales que la planification produit ou induit, qu’aux formes sociales qu’elle adopte comme processus de prise de décision ». Franck Scherrer (cité par Theys, 2000c, p. 243) abonde dans le même sens : « l’essentiel, en matière de développement durable des territoires, ne tient pas, en effet, dans un programme à prescrire, dans une forme idéale et unique, mais dans un choix de bonnes pratiques – ce qui place en première ligne les modes de faire de la planification et de l’aménagement ». En ce sens, Theys (2000c) soutient que l’absence de norme scientifique objective devient un atout pour le concept de développement durable en permettant à chaque territoire de définir ses propres objectifs et de choisir les moyens les mieux appropriés pour les atteindre. En définitive, le développement durable serait « un concept procédural qui agit comme cadre de référence pour l’action publique urbaine » (Gauthier, 2008, p. 166) ou, si on décompose le concept en ses dimensions, « un principe

procédural de mise en tension des dimensions économique, environnementale et sociale du développement, des échelles du court et du long terme, du local et du global » (Combe et al., 2012, p. 16-17) dont la mise en œuvre repose sur l'ouverture du processus décisionnel à une pluralité d'acteurs et de préoccupations. En somme, la notion de développement urbain durable, qualifiée d'utopie pragmatique par Scherrer (1995; Combe et Scherrer, 2011), ne renvoie pas tant à une nouvelle forme de ville idéale qu'à un processus idéal pour construire cette ville durable, processus qui fait appel à « une association accrue des citoyens à la prise de décision » (Combe et Scherrer, 2011, p. 191).

## **2.4 La planification comme outil de développement urbain durable**

### 2.4.1 Formes et procédures théoriques de la planification territoriale

S'inspirant des écrits de Friedmann (1987), Proulx (2014, p. 367) décrit la planification territoriale comme « un exercice cognitif, souvent collectif » qui fait appel à une démarche scientifique s'appuyant sur divers critères établis dans un but d'amélioration, de progrès ou de développement (efficacité économique, justice sociale, démocratie, etc.) dans l'espoir d'arriver à de meilleurs résultats. Il distingue quatre grandes procédures théoriques de la planification, soient la planification rationnelle globale (PRG), la planification par petits pas éclatés (PPP), la planification stratégique (PS) et la planification interactive (PI).

Le modèle de la PRG, ou *rational comprehensive planning*, repose sur le souci d'optimiser l'utilisation de l'espace au moyen de la production de plans visant à définir le zonage, les densités de construction et l'emplacement des grands équipements (Desjardins, Douay et Gagnière, 2012). Directement issu de la pensée modernisatrice, ce modèle concentre le pouvoir de décision en matière d'aménagement entre les mains de l'État, lequel s'en remet aux experts pour l'élaboration des plans d'urbanisme, des outils réglementaires et des normes en vue de moderniser et d'embellir les villes (Bacqué et Gauthier, 2011; Grant, 2006). Principalement fondée sur l'élaboration de la vision territoriale, la PRG constitue selon Proulx (2014) un modèle intéressant pour son approche globale et rationnelle, mais difficile à mettre en œuvre faute de moyens. Il en résulte une distanciation entre les objectifs visés initialement et les actions effectivement posées.

La PS, qui s'est construite en opposition à la PRG, est un modèle axé sur la recherche d'efficacité et l'atteinte de résultats qui a d'abord pris naissance dans le milieu militaire puis l'entreprise privée avant de s'étendre à la sphère publique dans les années 1980 à la faveur du courant néolibéral (Desjardins et al., 2012). Proulx (2008) décrit cette approche comme un modèle fondé sur l'élaboration d'orientations stratégiques pour guider les décisions et les interventions sur le territoire planifié dans le sens des objectifs fixés au départ. La PS se distingue de la PRG dans la mesure où il s'agit d'une forme de planification qui se déroule en partenariat avec les acteurs privés et qui repose sur une approche largement utilisée dans l'entreprise privée consistant à analyser les forces et les faiblesses de l'environnement ainsi que les ressources existantes (Desjardins et al., 2012; Proulx, 2008). Selon ce modèle, la planification est envisagée comme « un processus continu de réactualisation des priorités et non comme un schéma indicateur à très long terme » (Proulx, 2008, p. 33).

La PPP, comme l'explique Proulx, ne constitue pas véritablement un modèle de planification, mais plutôt l'illustration d'un modèle particulier de prise de décisions fondé sur l'implication de plusieurs décideurs travaillant de manière disjointe selon un processus « incrémentiel » d'améliorations successives par essais, erreurs et corrections. « La grande faiblesse de la planification par petits pas éclatés réside dans son absence de réflexion globale sur les finalités et les buts, laquelle empêche de projeter les planificateurs vers des scénarios de futur désirable » (*ibid.*, p. 32). Comme le précise Fischler (2012a), cette forme de planification entraîne des conséquences inattendues qui deviendront des problèmes à régler pour la prochaine génération de planificateurs.

Enfin la planification interactive (PI), aussi appelée planification collaborative (PC), « propose que la liaison entre la rationalité globale et les actions par petits pas éclatés s'effectue sur les territoires par l'entremise d'un processus d'apprentissage collectif continu basé sur l'interaction » (*ibid.*). Reconnue en tant que modèle théorique de la planification territoriale dans les années 1990, cette approche basée sur la philosophie habermassienne de l'agir communicationnel et la reconnaissance du pluralisme croissant de la société a elle aussi émergé en réaction aux défaillances du modèle traditionnel de planification fondé sur le contrôle, l'ordre et la primauté de l'expertise technique (Bacqué et Gauthier, 2011; Desjardins et al., 2012; Hamel, 1996). Cette nouvelle méthode de planification fondée sur le dialogue 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 (Bacqué et Gauthier, 2011; Desjardins et al., 2012). Inspirée des travaux fondateurs de John Friedmann (1987) et de Donald A. Schön (1983) notamment, cette approche redéfinit le rôle des planificateurs, qui deviennent des communicateurs et des facilitateurs (Bacqué et Gauthier, 2011; Desjardins et al., 2012; Healey, 2012).

#### 2.4.2 L'évolution de la planification urbaine : contexte historique et facteurs explicatifs

##### *La planification à l'ère du rationalisme*

Les premiers efforts de planification au Canada remontent à la fin du XIXe siècle et s'inspirent du mouvement *Garden City* et *City Beautiful* dans le but d'embellir la ville et d'y améliorer les conditions de vie (Grant, 2006). Sous l'influence de la philosophie des Lumières, qui valorise la rationalité et le progrès, les pratiques urbanistiques qui vont se développer en cette ère de capitalisme industriel ont pour objectif « d'aider les décideurs politiques à répondre aux changements socio-économiques qui surviennent dans les sociétés industrielles » (Hamel, 1996, p. 62). La forte croissance économique qui suit la Seconde Guerre mondiale favorisera une structuration des pratiques planificatrices en réponse au besoin d'optimiser l'utilisation de l'espace et de minimiser les nuisances. C'est l'âge d'or de la planification rationnelle globale, une période où, comme l'expliquent Bacqué et Gauthier (2011, p. 57), « la mobilisation des connaissances est vue comme le moyen de maîtriser et d'organiser la croissance urbaine dans une perspective de progrès et de définir un projet d'intérêt général porté par la puissance publique ». La prédominance de ce modèle de planification coïncide en effet avec une époque de reconstruction et d'expansion des villes qui donne lieu à la réalisation de grands projets autoroutiers et de réaménagements majeurs pour accommoder l'arrivée massive de l'automobile et qui vont infléchir durablement la forme urbaine (Bacqué et Gauthier, 2011; Grant, 2006; Healey, 2006; Martin, 2009). C'est la période des Trente Glorieuses, une époque marquée par « de[s] moyens économiques en apparence illimités et [...] une volonté politique interventionniste explicite » (Beaudet et Meloche, 2012, p. 710).

*Échec de la planification rationnelle globale et recherche d'une voie alternative*

Plusieurs facteurs expliquent l'évolution observée dans les pratiques planificatrices au cours des 50 dernières années. Tel qu'évoqué précédemment, à partir du milieu des années 1960, le monopole de l'État dans la définition du bien commun et la montée en puissance des préoccupations environnementales provoquent des mouvements de contestation citoyenne qui vont remettre en question le modèle décisionnel classique appliqué au gouvernement des villes et conduire à l'introduction de la participation publique dans les pratiques planificatrices et urbanistiques (Bacqué et Gauthier, 2011; Combe et al., 2012; Dorcey et McDaniels, 2001; Grant, 2006; Martin, 2009). Le modèle de la planification rationnelle globale commence aussi à être mis en doute par les professionnels de la planification eux-mêmes, désormais soucieux d'intégrer les préoccupations des citoyens (Bacqué et Gauthier, 2011). Le courant postmoderne contribue également à remettre en question « l'utilité même de la planification pour améliorer la qualité de vie des citoyens » (*ibid.*). Comme l'explique éloquemment Louis Guay (1998, p. 66) :

« un mouvement critique s'est développé pour mettre en cause les ambitions jugées démesurées des planificateurs à vouloir organiser l'espace, la ville et les régions d'une manière rationnelle, selon des plans bien établis et en suivant une méthode d'intervention rigoureuse. Les lieux où les humains vivent, y compris dans les villes, ne peuvent être planifiés selon un plan rigide, contenant une foule d'interdits visant à faire correspondre l'espace à un modèle spatial préétabli et bien intégré ».

Le monopole du savoir scientifique et l'application d'un modèle standardisé sont également contestés face à la transformation rapide de la société, à l'évolution des valeurs et à la diversification identitaire et culturelle. Dans le même ordre d'idées, avec l'avènement du développement durable et des nouvelles approches urbanistiques qui en découlent, comme le nouvel urbanisme et la croissance intelligente, la planification entre dans une phase de reformulation de ses normes de pensée et d'action. L'influence du développement durable sur l'évolution de la planification urbaine à la fin du 20<sup>e</sup> siècle est résumée ainsi par Fischler (2012a) :

« *Sustainable development* represents the new ideal of economic growth that meets human needs, of social institutions that foster equity and of human activities that are respectful of the natural world. In its most pragmatic forms, sustainable development simply means more economical, more just, and more environmentally friendly development » (p. 109).

Les pratiques planificatrices ont aussi évolué en parallèle avec la transformation et la complexification de l'action publique urbaine. Dans les années 1970, les gouvernements urbains, qui ont agi jusqu'alors en puissants gestionnaires de la ville, n'arrivent plus à répondre seuls aux besoins et aux exigences croissantes de la population et doivent appeler le secteur privé en renfort. On assiste au passage d'une structure décisionnelle hiérarchique et bureaucratique de type *top-down* à un nouveau mode de gouvernance urbaine qui implique un partage des pouvoirs et l'établissement de relations de collaboration avec une pluralité d'acteurs (Dorcey et McDaniels, 2001; Healey, 2006). La pratique des urbanistes s'en trouvera profondément modifiée, car ils se retrouveront désormais « à travailler dans des contextes institutionnels de plus en plus fragmentés, pour des publics diversifiés dont les identités ou intérêts spécifiques tendent à s'affirmer » (Bacqué et Gauthier, 2011, p. 45).

Avec le renouvellement des pratiques d'aménagement et d'urbanisme, le modèle de la planification rationnelle globale a donc progressivement cédé le pas à un nouveau modèle de planification territoriale plus ouvert à l'implication de réseaux d'acteurs élargis et davantage axé sur la mise en œuvre des principes du développement durable (Gauthier et al., 2008b). Les lacunes du modèle de planification rationnelle globale, trop rigide et unilatéral, ont incité les acteurs à modifier leur méthode de travail et à adapter leur pratique aux nouvelles réalités. Une définition renouvelée de la planification urbaine a été proposée par Fischler et Wolfe pour refléter cette évolution :

« Planning may be defined as the collective management of development, that is, the use of foresight to influence the evolution of society through the built, natural, and, to a lesser extent, social environments, according to shared values and collective interest. It is a political activity in which communities, from the local to the national scale, enunciate visions of a better future, elaborate policies, plans and programs to realize them, and organize process and institutions to facilitate decision making and implement decisions » (2006, p. 338).

Cette définition met en lumière plusieurs dimensions importantes de la planification urbaine telle qu'on la conçoit aujourd'hui, à savoir la prise en compte des trois piliers du développement durable (l'environnement bâti, l'environnement naturel et l'environnement social), le caractère politique de l'exercice, dorénavant fondé sur le partenariat, la concertation et la poursuite de l'intérêt général, le désir de créer un avenir meilleur pour la collectivité à tous les niveaux, l'élaboration d'outils d'application (politiques, plans et programmes), et la



mise en place des moyens nécessaires pour faciliter la prise des décisions et leur mise en œuvre. Serge Wachter (2000, p. 59-60) résume l'évolution des pratiques planificatrices en quelques mots :

« Autrefois technocratique et assortie d'objectifs quantifiés à atteindre, la planification spatiale signifie aujourd'hui avant tout information, coordination, concertation ainsi que coopération entre les acteurs. [...] Elle s'apparente à un processus de régulation en temps réel des contraintes et opportunités d'une action d'aménagement ».

Le tableau 2.5 résume l'évolution des modèles de planification décrite ci-haut.

Tableau 2.5 Résumé de l'évolution des modèles de planification territoriale

	<b>Planification rationnelle globale (PRG)</b>	<b>Planification stratégique (PS)</b>	<b>Planification interactive (PI) ou collaborative (PC)</b>
<b>Période</b>	Courant dominant pendant les Trente Glorieuses	Années 1980, sous l'influence de l'entreprise privée et du néolibéralisme	À partir des années 1990, sous l'influence de la montée des mouvements sociaux, des préoccupations environnementales et de la reconnaissance du pluralisme de la société
<b>Objectif</b>	Optimiser l'utilisation de l'espace	Améliorer l'efficacité et la performance de l'action publique	Construire des consensus fondés sur des valeurs communes
<b>Acteurs</b>	Acteurs politiques et planificateurs	Implication des acteurs économiques / partenariats public-privé	Ouverture du processus aux citoyens et groupes de la société civile
<b>Rôle des planificateurs</b>	Rôle d'experts dans l'élaboration de plans	Rôle accru dans la mise en œuvre : communication, facilitation, analyse et prospective	Les experts deviennent des communicateurs, des médiateurs, des éducateurs et des gardiens du processus
<b>Particularités</b>	Modèle fondé sur l'application des connaissances scientifiques et techniques  Critiqué pour sa rigidité et son approche <i>top-down</i>	Modèle orienté vers l'action, les résultats et la mise en œuvre  Mobilisation des acteurs influents du territoire	Modèle fondé sur une vision globale et inclusive du territoire, axé sur la qualité du lieu  Processus d'apprentissage collectif  Approche <i>bottom-up</i>
<b>Processus décisionnel</b>	Centralisé et autoritaire	Restreint aux acteurs clés	Ouvert, fondé sur l'interaction et la collaboration

D'après : Bacqué et Gauthier (2011); Desjardins *et al.*, (2012) et Proulx (2008).

### 2.4.3 La planification collaborative : nouveau paradigme en matière de théorie de la planification urbaine

#### *Les travaux précurseurs et contributions pionnières*

C'est la convergence de différents courants théoriques axés sur la communication, l'argumentation, la collaboration et la délibération, dans le contexte du rejet de la planification rationnelle globale et de la transition vers la gouvernance urbaine, qui a donné lieu à ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui le tournant collaboratif ou communicationnel dans les théories de la planification urbaine (Forester, 1999; Gauthier, 2008; Healey, 2006). Largement associée aux travaux de Patsy Healey (1998, 2003, 2006, 2012), cette nouvelle approche théorique de la planification puise aux idées de grands penseurs contemporains, tels Anthony Giddens et Jurgen Habermas, et de réputés théoriciens de la planification comme John Friedmann et Donald A. Schön. Giddens et Habermas partagent une même conception épistémologique de la formation de la connaissance « as an active social and performative process of learning and discovery, though social processes directed at accomplishing practical tasks, at 'acting in the world' as opposed to a conception of knowledge formation as the search for objective laws of natural and human behavior » (Healey, 2012, p. 337). Selon la théorie de la structuration de Giddens, en tant qu'individus nous ne sommes ni totalement autonomes ni des automates, mais vivons dans un environnement façonné par un réseau d'interactions sociales qui exerce un pouvoir structurant, mais sur lequel nous avons également une influence en tant qu'acteurs compétents. La prise de conscience des contraintes que font peser ces forces structurantes sur notre existence peut nous inciter à agir pour sortir du cadre habituel et pour changer les règles du jeu ainsi que notre façon de penser et de voir les choses. « As human agency, despite the continual constraints on us, we thus have some power, the power to choose, to invent, to think differently » (Healey, 2006, p. 66). Cette réflexivité consciente porte donc en elle un pouvoir de transformation (*ibid.*, p. 49). La philosophie habermassienne de l'agir communicationnel est elle aussi mobilisée pour son pouvoir de transformation des cultures et des structures (p. 53). Appliquée au processus de planification, la théorie de l'agir communicationnel préconise « le recours au dialogue pour définir des valeurs communes et penser des stratégies de négociation, de médiation et de concertation visant à favoriser les échanges entre les acteurs » (Bacqué et Gauthier, 2011, p. 48). La pensée d'Habermas, fondée sur l'ouverture du débat public pour favoriser la recherche d'une vision commune et d'objectifs

partagés entre individus et groupes ayant des valeurs et des intérêts divergents, rejoint donc celle de Giddens sur l'influence des interactions sociales sur le développement de la conscience et sur la transformation des structures. « Our consciousness is socially formed in interaction with others. Through these interactions, we develop ideas of responsibilities towards others, as part of our constitution of ourselves » (Healey, 2006, p. 50).

Les travaux fondateurs de John Friedmann (1987) et de Donald A. Schön (1983), qui remettent tous les deux en question le paradigme dominant fondé sur la suprématie de la science et de la technocratie, ont également eu une influence déterminante sur la construction de cette nouvelle approche théorique de la planification. La planification collaborative repose en fait sur l'idée fondamentale défendue par Friedmann selon laquelle la planification est 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. Alors que Friedmann s'intéresse à la dimension « gouvernance » de la planification, Schön porte plutôt son regard sur la pratique professionnelle et va introduire le concept théorique de pratique réflexive dans le champ de la planification, c'est-à-dire la mise en application de la réflexion dans l'action à partir des leçons tirées de l'expérience vécue (Healey, 2012, p. 340). Selon Fischler (2012b), Schön a contribué à l'élaboration de cette approche théorique en démontrant que la pratique professionnelle à l'ère postmoderne était confrontée à des situations complexes et uniques, à l'incertitude, à l'instabilité et à des conflits de valeurs, et que les techniques traditionnelles d'analyse et de prise de décision étaient inadéquates dans ces conditions. Le rôle dévolu aux planificateurs dans ce nouveau contexte de gouvernance participative se résume ainsi selon Fischler (2012a) :

« Planners who do good urban planning in terms of process help to make planning an opportunity for public learning and public deliberation. They compensate for imbalances of power in society in terms of access to information, to forums of decision making, and to decision makers. They work to make public discussions on urban development issues transparent, constructive, and respectful of differences » (p. 110).

L'approche collaborative de la planification développée par Healey découle donc en premier lieu d'une reconnaissance du caractère interactif du processus de planification et de la complexité de l'environnement dans lequel se déploie la planification, en tant qu'activité de gouvernance soumise à l'influence de diverses forces sociales, économiques et

environnementales. Cette approche propose une vision renouvelée du rôle des planificateurs, qui doivent dorénavant mobiliser un large répertoire de compétences en plus de leur savoir technique pour être en mesure de remplir adéquatement leur rôle de communicateurs, d'éducateurs, de modérateurs et, plus globalement, de « gardiens du processus » dans ce monde de plus en plus complexe et incertain (Bacqué et Gauthier, 2011; Forester, 1999; Healey, 2012).

*Les idées principales à la base de cette approche théorique*

Un certain nombre d'idées maîtresses ou de concepts fondamentaux caractérisent le modèle de la planification collaborative proposé par Healey (1998, 2003, 2006, 2012). La recherche d'un consensus au moyen d'un processus d'apprentissage collectif est au cœur de cette approche. Selon Bacqué et Gauthier (2011, p. 48), « [l]es approches collaboratives se conçoivent avant tout comme un processus collectif d'apprentissage continu basé sur l'interaction entre les acteurs par le biais de structures de concertation, de partenariat public-privé et des systèmes de gouvernance territoriale. Elles mettent en avant l'idéal d'un intérêt général négocié, le succès de la planification consistant en l'atteinte d'un accord, d'une entente ou d'un consensus ». Cet apprentissage, soutient Decoster (2014), « emprunte le chemin de la confiance, un processus itératif embuché de tâtonnements », mais c'est par « la réalisation d'un projet commun [qu'on] peut transformer les relations interpersonnelles et favoriser l'émergence de liens de confiance » (p. 32). La notion d'apprentissage collectif se conçoit, selon Cardinal et Andrew (2001), « comme un processus visant à favoriser la diffusion des connaissances, la redéfinition des objectifs poursuivis et des moyens pour y arriver. Elle fait appel à une nouvelle pédagogie de la relation ou des rapports sociaux afin de créer une boucle d'apprentissage qui puisse venir modifier les logiques centralisatrices caractérisant la majorité des institutions dans les sociétés contemporaines » (p. 2). Pour Patsy Healey (2006), la planification collaborative cherche donc à dépasser la logique habituelle de résolution des conflits pour favoriser l'évolution des mentalités et des pratiques et, ce faisant, l'ouverture au changement, en fournissant les conditions propices au développement d'un lien de confiance entre les parties prenantes à la discussion.

« Collaborative planning efforts [...] search for more than the 'win-win' outcome of the conflict management textbooks. It seeks to reframe how people think about winning and losing. It looks for an approach which asks: can we all get on better if

we change how we think to accommodate what other people think? If this can be done, then we might think about winning and losing in a different way » (Healey, 2006, p. 312).

La poursuite de la qualité du lieu (*place quality*) et le développement de la capacité institutionnelle (*institutional capacity*) sont deux concepts clés du modèle de planification collaborative développé par Healey qui renvoient aux dimensions substantielles et procédurales de la planification. Dans un monde caractérisé par une fragmentation et une déspatialisation des relations – dues aux phénomènes de métropolisation et de globalisation – la qualité des lieux revêt effectivement une importance croissante en favorisant à la fois le développement d'un sentiment d'appartenance pour les individus et la mise en valeur des attributs et des qualités recherchées par les régions urbaines pour se démarquer en tant que milieux de vie enviables, d'autant plus que ces qualités semblent avoir une incidence positive sur les plans économique, social et environnemental (Healey, 1998, 2006). La poursuite de la « qualité du lieu » repose sur l'adoption d'une vision globale et inclusive du territoire permettant de dépasser la vision sectorielle traditionnellement utilisée pour organiser l'espace, ainsi que sur le caractère innovateur du processus. En effet, pour Healey, la dimension procédurale de la planification revêt autant d'importance que les résultats qui en découlent d'un point de vue substantiel. Autrement dit, la méthode utilisée pour discuter des enjeux, définir les problèmes et élaborer les stratégies pour y remédier compte tout autant que la teneur des sujets débattus (Healey, 2006, p. 85). L'approche collaborative repose ainsi sur la mise en place de forums et de mécanismes qui vont favoriser l'expression d'une grande diversité de points de vue et amener l'ensemble des parties prenantes à construire des consensus fondés sur des valeurs communes, dans un souci de justice sociale (Healey, 2003, 2006). En ce sens, le terme *partie prenante* ou *porteur d'enjeux* doit être entendu comme un concept englobant à la fois « the articulate and the silent, the powerful and the powerless, those with a territorial community, and those beyond its boundaries » (*ibid.*, p. 260). Selon Innes et al. (2005) :

« Dans l'idéal de la planification collaborative, les porteurs d'enjeux représentant des intérêts divergents se rencontrent et dialoguent pour travailler collectivement à une stratégie afin de faire face à un problème. Les participants dressent un état des faits, identifient un problème, conviennent d'une mission et d'actions. Les acteurs apprennent et évoluent ensemble. Dans de bonnes conditions, ce dialogue peut produire des résultats supérieurs à la somme des différentes parties » (p. 183, tel que cité par Desjardins et al., 2012).

Ce mode de gouvernance repose sur le développement de la *capacité institutionnelle*, un concept qui fait référence à la capacité de construire des liens entre les réseaux de toutes natures qui coexistent dans un lieu donné dans le but de forger une nouvelle capacité relationnelle entre les diverses forces en présence (Healey, 2006, p. 61). Il s'agit donc d'un processus de maillage ou, dans les mots de Healey, de « *link-making work* » (*ibid.*, p. 69) qui consiste à développer le capital social, politique et intellectuel d'un lieu en tirant profit des ressources qui existent dans différents domaines. Or les approches collaboratives consistent justement, selon elle, à bâtir ces liens et à créer une arène sociale qui favorise l'échange d'information, l'apprentissage collectif et la compréhension mutuelle entre les acteurs afin d'accroître leur pouvoir d'améliorer leur milieu de vie et d'y insuffler des transformations plus concrètes et plus durables (Healey, 1998, 2006).

Cette nouvelle approche collaborative est maintenant reconnue par de nombreux chercheurs comme le paradigme dominant en matière de planification urbaine (Bacqué et Gauthier, 2011; Combe et al., 2012; Desjardins et al., 2012; Douay, 2008; Gauthier, 2008; Innes, 1995). Selon Richard Margerum (2002a, 2002b, 2011), ce nouveau paradigme consiste à générer un engagement des diverses parties prenantes à poursuivre des objectifs communs et favorise une volonté de mise en œuvre. Or, la complexité et l'interdépendance des enjeux, souvent controversés, qui sont débattus dans le cadre d'un processus de planification exigent qu'on fasse appel à une diversité d'acteurs pour en discuter. L'interaction et l'échange d'information entre les parties prenantes au processus génère de nouvelles idées qui débouchent sur des solutions créatrices. La participation publique devient dès lors un instrument privilégié de planification collaborative de la ville, comme en font foi les propos de Philip Allmendinger (2002, p. 182) :

« Within a changing and increasingly complex society, how can we 'make sense' of what is happening and plan for the future? When there is wholesale distrust of the political process, a fragmentation into single-issue politics and a plurality of positions, how can we come to agree on matters of concern? The problem for planners is that society is changing and changing quickly while planning as a practice and as a collection of processes remains wedded to ideas and procedures from a different age. [...] One approach that has gained increasing theoretical popularity is to see planning as a communicative or collaborative process ».

#### 2.4.4 Avantages et limites de la planification collaborative pour l'avancement du développement durable

Healey (2006, p. 313) soutient qu'une approche collaborative et inclusive en matière de planification est susceptible d'améliorer la qualité de vie sur un territoire pour l'ensemble des communautés qui y habitent, d'en accroître la valeur matérielle non seulement pour les entreprises mais pour tous ceux qui y vivent, et de favoriser le développement d'un mode de vie en accord avec la capacité de support du milieu naturel. La planification collaborative constituerait donc en ce sens une réponse au défi du développement durable. Plusieurs chercheurs défendent l'idée selon laquelle le renouvellement des pratiques planificatrices, qui est intimement lié à la montée en puissance de la démocratie participative et de « l'impératif participatif » (Bacqué et Gauthier, 2011; Blondiaux et Sintomer, 2002; Roy-Baillargeon et Gauthier, 2012), et la planification collaborative, en particulier, constituent une voie prometteuse pour l'avancement des principes du développement durable (Combe et al., 2012; Gauthier, 2008; Gauthier et al., 2008b; Healey, 2006; Roy-Baillargeon et Gauthier, 2012; Wheeler, 2004). Dans une étude visant à évaluer l'efficacité et les retombées à long terme de la planification collaborative, Margerum (2002b) est arrivé à la conclusion que la qualité du processus lui-même revêt une importance cruciale et qu'une des clés du succès réside dans l'amélioration des pratiques en ce domaine. Il souligne également la nécessité d'accorder plus d'attention à l'évaluation des résultats concrets découlant du processus, un aspect largement négligé faute, notamment, de critères précis. Par ailleurs, ses observations au sujet des retombées positives du processus en général – climat de confiance mutuelle et de bonne volonté, même compréhension des enjeux, amélioration de la communication et de l'échange d'information, élaboration d'une vision d'ensemble et plus grande cohérence, création d'une structure institutionnelle de mise en œuvre – rejoignent en bonne partie celles de Stephen Wheeler (2004, p. 46) sur les avantages de cette méthode pour l'avancement du développement durable :

« The process of communication may increase understanding of the issues on all sides and may build mutual respect for the diversity of viewpoints. It may also strengthen political buy-in and develop a political coalition that can help implement recommendations. All of these factors make participatory planning extremely attractive for sustainable development purposes, especially in improving equity and responding to the needs of our least-privileged communities ».



Le modèle de planification basé sur des approches collaboratives n'est pas à l'abri des critiques non plus. Wheeler rappelle notamment à cet égard qu'il n'existe aucune garantie qu'un tel processus de recherche de consensus produira les effets recherchés, et qu'il pourrait tout aussi bien contribuer à renforcer les positions de repli et les décisions à courte vue, d'où l'importance cruciale de faire porter les débats sur des perspectives plus larges et à long terme. Il souligne également la difficulté à définir ce qu'on entend par la communauté (s'agit-il seulement des gens qui y vivent, ou englobe-t-on aussi ceux qui y viennent pour travailler ou consommer, ainsi que les gens vivant en périphérie mais qui sont touchés par certaines actions locales? est-ce que cela comprend les générations futures? les autres espèces vivantes?) et le fait que les processus consensuels conduisent souvent à l'élaboration de solutions à partir du plus petit dénominateur commun et assorties d'objectifs vagues et de mesures imprécises pour en assurer la mise en œuvre. Il existe toujours un risque également que ce processus long et coûteux en efforts, en temps et en argent n'aboutisse à rien faute d'appui de la part des institutions et des intérêts politiques extérieurs, ou que l'inégalité des rapports de force entre les participants fasse pencher la balance vers des résultats non souhaités (Wheeler, 2004, p. 46-47). Susan Fainstein (2000) émet aussi de sérieuses réserves quant à la capacité du modèle théorique à remplir ses promesses dans la pratique. Elle souligne notamment l'écart important entre la discussion et la mise en action dans la pratique ainsi que la longueur du processus, très onéreux en temps et en énergie, et le risque de démotivation, d'épuisement, voire de désillusion des participants face à des résultats décevants ou qui se font attendre. À son avis, la difficulté de mise en œuvre du modèle de planification collaborative ne fait qu'entretenir la domination des groupes les plus puissants, une critique partagée par Jouve également (Faure et al., 2010). Elle cite en exemple le processus d'élaboration d'un plan d'aménagement selon une démarche de planification collaborative dans l'État du New Jersey :

« To win approval of the various participants in the planning process, the plan contained only weak requirements for the construction of affordable housing, suburban integration, and compact development, even though lack of housing for low-income residents, suburban exclusion of the poor and the minorities, and lack of open space were identified as the principal problems that planning was supposed to overcome » (Fainstein, 2000, p. 459).

Toujours selon Wheeler (2004), il apparaît évident pour toutes ces raisons que le succès d'un mode de gouvernance axé sur la collaboration entre une pluralité d'acteurs et sur une large

participation citoyenne repose sur la mise en place de dispositifs pensés avec soin qui permettront d'assurer à la fois une réelle représentation d'une pluralité d'intérêts et l'atteinte de résultats concrets de manière efficace et en temps opportun. Il conclut sur cette note : « Only by developing deeper public awareness of issues and commitment to cooperative and constructive work can participatory efforts be successful » (*ibid.*, p. 47).

## 2.5 Hypothèses de recherche

Ce projet de recherche s'appuie sur un certain nombre de postulats :

- l'application des principes de développement durable dans l'aménagement des villes nécessite un renouvellement des pratiques planificatrices;
- le renouvellement des pratiques planificatrices passe par une participation accrue du public aux choix d'aménagement;
- la conciliation du double impératif de participation publique et de développement urbain durable est un exercice délicat et complexe dont le succès est fortement tributaire de la qualité des dispositifs de participation publique et du processus mis en place;
- un processus de participation publique de qualité permet aux citoyens et autres acteurs de la société civile d'avoir une influence réelle sur la décision et conduit à une prise de décision éclairée qui tient compte d'une diversité de points de vue;
- un processus de participation publique réussi offre le potentiel de renverser le climat de méfiance des citoyens envers les décideurs et envers le système de démocratie représentative dans son ensemble;
- la confiance accrue des citoyens envers leurs décideurs est susceptible d'instaurer un échange constructif pouvant mener à une meilleure compréhension commune des enjeux d'aménagement et de développement et à la recherche de solutions à partir d'objectifs partagés par une pluralité d'acteurs;
- l'engagement d'une pluralité d'acteurs dans un débat ouvert et constructif est propice au renouvellement des pratiques planificatrices dans le sens de la planification collaborative;
- la planification collaborative suppose une ouverture au changement de la part des acteurs qui prennent part aux choix d'aménagement;

- l'ouverture au changement est une prémisse essentielle au développement urbain durable.

Sur la base de ces postulats, nous formulons l'hypothèse générale que l'influence de la participation citoyenne sur le renouvellement de la planification urbaine augmente en fonction de la qualité du processus de participation publique et du degré de pouvoir accordé à la population dans la prise de décision. Nous posons également l'hypothèse que le développement urbain durable repose sur une ouverture au changement, et que la planification collaborative est susceptible d'engendrer les conditions requises pour combattre la résistance au changement. À partir d'une combinaison de ces deux hypothèses, le présent travail de recherche nous permettra de vérifier dans quelle mesure la participation du public à la révision du schéma d'aménagement et de développement de Gatineau a permis de faire avancer les principes de développement urbain durable dans cette ville. Notre présomption est que le processus de participation publique adopté par Gatineau, aussi ambitieux soit-il, ne suffit pas à engendrer le niveau de collaboration requis pour vaincre la résistance au changement ainsi que le repli identitaire qui nuit encore à la construction d'une vision commune pour la grande ville de Gatineau. Le contexte plus large des fusions municipales ayant donné lieu à la création de la nouvelle grande ville de Gatineau, en 2002, sera pris en compte dans la vérification de ces hypothèses.

## CHAPITRE 3 – DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

Serge Belley (2014) définit la méthodologie comme « une activité critique visant la construction, l'organisation et la mise en œuvre rigoureuses de divers modes d'appréhension du réel et de divers modes de recueil, de classement et d'analyse des informations en vue de proposer une ou des réponses, temporairement valides ou satisfaisantes, à une ou des questions de recherche » (p. 121). Le présent chapitre a pour but d'exposer en détail la démarche méthodologique empruntée pour mener à bien ce projet de recherche. Les choix méthodologiques effectués ainsi que la posture épistémologique qui a guidé ces choix y sont présentés, de même qu'une description des méthodes de collecte de données utilisées et des instruments d'observation élaborés pour faciliter la collecte, l'organisation et l'analyse des données.

### 3.1 Posture épistémologique

Ce projet de recherche s'articule autour de trois concepts principaux : la participation publique, le développement durable et la planification urbaine. La mise en relation de ces trois phénomènes en vue d'appréhender l'incidence effective de la participation publique sur le renouvellement des pratiques planificatrices dans le sens du développement urbain durable constitue l'objet central du questionnement de recherche. Selon Combe *et al.* (2012, p. 16), « la contribution des pratiques participatives au développement durable des villes et des territoires métropolitains est encore peu abordée dans la littérature » malgré les nombreuses interrelations entre ces phénomènes, d'où la pertinence de s'y intéresser.

La revue de littérature réalisée à l'étape de définition de la problématique et du cadre théorique a débouché sur deux constats : le développement durable et la participation publique sont des concepts abondamment étudiés, mais rarement en relation l'un avec l'autre; et tous les deux soulèvent la controverse et la méfiance. Traitons d'abord du développement durable qui, malgré la suspicion qu'il inspire chez bon nombre de chercheurs en sciences humaines, et même si sa portée scientifique ne fait pas l'unanimité (Lascoumes, 2001; Smouts, 2008a; Touraine, 1999), n'en demeure pas moins un concept incontournable. L'ouvrage de Béal, Gauthier et Pinson, *Le développement durable changera-t-il la ville?*, s'emploie d'ailleurs à

situer le statut du développement durable entre pensée utopique et concept scientifique. Cette réflexion débouche sur une typologie des postures épistémologiques possibles vis-à-vis du développement urbain durable : la posture objectivante, centrée sur un travail d'observation et de mise à plat des discours, pratiques, stratégies et systèmes d'acteurs qui en découlent, la posture pragmatique, qui conçoit les potentialités offertes par le développement urbain durable pour induire des effets tant sur le contenu des actions que sur les modes de faire, et enfin la posture radicale, selon laquelle le développement urbain durable n'est qu'un écran de fumée pour vendre l'idée d'un capitalisme soi-disant « vert » (Pinson, Béal et Gauthier, 2011).

La participation publique alimente aussi deux visions opposées, comme l'a démontré Loïc Blondiaux (2008b) et que Bacqué et Gauthier résument en ces termes :

« une vision enchantée portée par les 'idéalistes' qui voient dans les développements contemporains la promesse de la démocratisation de la vie politique locale et le renouvellement des pratiques urbanistiques et une vision désenchantée portée par les 'ultra-critiques' qui met l'accent sur l'instrumentalisation des dispositifs par les acteurs dominants, sur la reproduction de l'ordre politique et sur la généralisation d'une rationalité néolibérale » (Bacqué et Gauthier, 2011, p. 56).

Considérant ces différents positionnements épistémologiques, ce projet de recherche s'inscrit dans la continuité de la posture pragmatique adoptée par d'autres chercheurs (Bacqué et Gauthier, 2011; Béal et al., 2011; Combe et al., 2012; Gariépy et Gauthier, 2009; Gauthier et al., 2008b) et qui adhère à l'idée inspirée de Giddens selon laquelle, « [a]u moyen de leur réflexivité, les individus peuvent faire évoluer leurs pratiques et la société dans laquelle ils évoluent » (Pinson et al., 2011, p. 24). L'adoption d'une posture pragmatique pour la réalisation de ce projet de recherche consiste donc à prendre au sérieux le développement urbain durable et la participation publique, à chercher à dépasser autant la vision idéale que la critique radicale pour tenter de découvrir « comment les lignes bougent », selon les mots de Pinson, Béal et Gauthier, comment chacun de ces concepts peut contribuer à l'avancement de la société.

### **3.2 L'étude de cas comme méthode de recherche**

La démarche méthodologique adoptée, de nature essentiellement qualitative, s'articule autour d'une enquête de terrain prenant la forme d'une étude de cas. Largement utilisée en sciences sociales, l'étude de cas est une approche méthodologique qui mobilise une variété de méthodes

(Gagnon, 2011; Roy, 2009; Yin, 2009). Roy (2009) en propose la définition suivante : « [L]’étude de cas est une approche de recherche empirique qui consiste à enquêter sur un phénomène, un événement, un groupe ou un ensemble d’individus, sélectionné de façon non aléatoire, afin d’en tirer une description précise et une interprétation qui dépasse ses bornes » (p. 206-207). Selon Yves-C. Gagnon (2011), l’étude de cas a la particularité de permettre « une compréhension profonde des phénomènes, des processus les composant et des personnes y prenant part » (p. 2). Pour Yin, l’essence même d’une étude de cas est d’éclairer une décision ou un ensemble de décisions en tentant de découvrir pourquoi ces décisions ont été prises, comment elles ont été mises en oeuvre et quel en a été le résultat (2009, p. 17). Il s’agit en ce sens d’une approche particulièrement utile pour l’étude de questions pratiques pour lesquelles il est important de mobiliser l’expérience des acteurs et d’explicitier le contexte (*ibid.*, p. 15).

Le processus de recherche s’est déroulé dans un va-et-vient constant entre les démarches inductive et déductive<sup>6</sup>. C’est d’abord par la mobilisation des concepts issus de la littérature scientifique, selon une approche déductive, que la problématique ainsi que la question de recherche ont été définies. À l’étape de collecte des données, et donc du travail d’enquête de terrain proprement dit, la prise de contact avec l’expérience vécue des acteurs était davantage favorable à l’utilisation d’une démarche hypothético-inductive qui, selon les mots de Crozier et Friedberg (1977), « consiste à constituer et cerner l’objet d’études par étapes successives à travers l’observation, la comparaison et l’interprétation des multiples processus d’interaction et d’échange qui composent la toile de fond de la vie à l’intérieur du système d’action qu’elle cherche à analyser » (p. 454). L’enquête de terrain a donc été effectuée dans l’optique de « se laisser surprendre par le terrain ». L’approche hypothético-déductive a graduellement repris de l’importance à l’étape de construction du modèle d’analyse et d’interprétation des données, alors que les deux approches étaient mobilisées tour à tour. Comme le soulignent Van Campenhoudt et Quivy (2011) :

« En réalité, les deux démarches s’articulent plus qu’elles ne s’opposent. Tout modèle comporte inévitablement des éléments de structuration déductive mais aussi inductive.

---

<sup>6</sup> Cette démarche de recherche s’inscrit dans la continuité de celle utilisée par mon directeur de recherche pour la réalisation d’études auxquelles j’ai contribué comme assistante de recherche, et s’en inspire largement. Plusieurs des outils employés pour la collecte et l’analyse des données (guides pour l’étude documentaire, les observations directes et les entretiens) ont été développés et éprouvés dans le cadre de recherches similaires menées par d’autres étudiants (Martin, 2009; Roy-Baillargeon, 2011).

[...] Dans de nombreuses recherches, on observe un jeu fécond entre l'une et l'autre, qui assure à la fois le recul d'une construction et la pertinence de cette construction par rapport à l'objet » (p. 133).

Le processus de révision du schéma d'aménagement et de développement de la Ville de Gatineau constitue l'événement examiné par le biais de cette approche de recherche empirique, dans le but d'éclairer notre compréhension de l'influence de la participation publique sur la mise en œuvre des principes de développement urbain durable à Gatineau et sur les manifestations tangibles de ces principes dans les pratiques d'aménagement et d'urbanisme de la Ville. L'utilité de l'étude de cas comme approche privilégiée pour réaliser cette recherche réside donc dans sa capacité à produire des données riches, fournies grâce à la triangulation des méthodes de recherche, pour parvenir à une description approfondie du phénomène étudié dans son contexte. Les résultats ainsi obtenus peuvent contribuer à une meilleure compréhension de la réalité en faisant ressortir l'influence de facteurs inattendus, qui pourront ensuite faire l'objet de travaux ultérieurs (Roy, 2009).

### 3.2.1 Cheminement du projet de recherche

Le calendrier de réalisation de ce projet de recherche est en grande partie arrimé au calendrier de révision du schéma d'aménagement et de développement de la Ville de Gatineau, dans la mesure où l'avancement de certaines étapes clés de la recherche était tributaire de la progression des étapes du processus de révision (figure 3.1).

**Figure 3.1 Les cinq étapes du processus de révision du schéma d'aménagement et de développement**



Source : Ville de Gatineau (2013a), Résumé du 1er projet de schéma d'aménagement et de développement.

En fait, l'idée même de ce sujet de recherche a germé lors d'une participation comme citoyenne à la première étape du processus, en juin 2011, alors que la population gatinoise était conviée à un Forum citoyen en vue de brosser un portrait de la ville souhaitée. Une question de départ a par la suite été formulée en guise de fil conducteur pour entamer véritablement la recherche, étape à partir de laquelle s'est amorcée la phase exploratoire, qui a culminé au printemps 2012 avec la réalisation d'observations directes lors de la deuxième série de consultations publiques.

Selon Van Campenhoudt et Quivy (2011), la phase exploratoire comporte, outre un volet de lecture, des entretiens exploratoires et d'autres méthodes complémentaires pour aider le chercheur « à avoir un contact avec la réalité vécue par les acteurs sociaux ». Cette phase a pour objectif d'« explorer le terrain pour concevoir une problématique de recherche » (p. 41) à partir de la question de départ formulée en amorce de la démarche. Les observations préliminaires réalisées à la deuxième étape du processus de consultation ont véritablement constitué un moment charnière dans le cheminement de ce projet de recherche en permettant de dégager des pistes d'investigation particulièrement intéressantes. C'est également à partir de cette étape qu'un journal de terrain a été tenu pour y noter tous les phénomènes et événements observés, toutes les informations recueillies en lien avec le thème du travail de même que les réflexions théoriques inspirées par ces données et le questionnement personnel qu'il suscite par rapport à l'objet de recherche. Ce journal de terrain, que Beaud et Weber (2010) qualifient d'« outil principal de l'ethnographe » rend compte de la démarche itérative du chercheur et fournit un aide-mémoire précieux. La méthode de notation qui consiste à noter sur la page de droite les faits et indications pratiques, puis à consigner sur la page de gauche correspondante les questions, hypothèses et impressions personnelles favorise le développement d'une approche réflexive en rendant compte du « va-et-vient incessant entre interactions d'enquête et analyses plus réflexives » (p. 79). Cette méthode a été utilisée tout au long de l'enquête, et même pour rendre compte d'interactions qui débordaient le strict processus de révision du SAD<sup>7</sup>, et a permis de dégager des pistes d'investigation et d'analyse fructueuses.

---

<sup>7</sup> Les rencontres et forums de discussion organisés par *Projet Gatineau* et *Action Gatineau* sur l'aménagement du territoire et la participation publique font partie de ces interactions.



Le tableau 3.1 présente un aperçu sommaire du cheminement de ce projet de recherche dans son ensemble. Il est suivi d'une description des méthodes de collecte des données utilisées et des grilles d'analyse élaborées pour l'interprétation des résultats.

**Tableau 3.1 Cheminement du projet de recherche**

<b>Période</b>	<b>Tâches</b>
Juin 2011	Participation au Forum citoyen sur la définition des enjeux (étape 1) et choix du sujet de recherche
Septembre 2011 – septembre 2012	Phase exploratoire en vue de spécifier la problématique de recherche : <ul style="list-style-type: none"> <li>• lecture de travaux antérieurs portant sur des sujets apparentés;</li> <li>• recueil et analyse des données documentaires;</li> <li>• participation aux séances de consultation publique sur les différents scénarios d'aménagement possibles (étape 2) pour y faire des observations préliminaires.</li> </ul> Définition de la problématique et formulation d'une question spécifique de recherche.
Automne 2012	Obtention du certificat d'éthique de la recherche Revue de littérature Construction d'un modèle d'analyse préliminaire
Hiver 2013	Observations directes des activités de participation publique sur le premier projet de schéma (étape 3) Revue de presse Établissement d'une liste de sujets potentiels pour la réalisation des entretiens
Été 2013	Observations directes des activités de participation publique sur le deuxième projet de schéma (étape 4)
Printemps 2013 – hiver 2014	Réalisation des entretiens semi-dirigés (12 au total) Transcription et dépouillement des entretiens
Hiver – printemps 2014	Analyse des données et révision du modèle d'analyse
Été 2014 – hiver 2015	Rédaction du rapport de recherche

### 3.3 Méthodes de collecte des données

L'approche de l'étude de cas nécessitant le recours à une pluralité de méthodes pour varier les sources d'information, trois méthodes distinctes ont été mobilisées pour effectuer la collecte de données, soit 1) une étude documentaire, incluant une revue de presse; 2) des observations directes; et 3) des entrevues semi-dirigées. La période d'observation retenue pour la collecte des données correspond principalement au processus de révision du schéma d'aménagement et de développement, c'est-à-dire du moment où la décision politique a été prise par la Ville jusqu'à l'adoption du schéma révisé en octobre 2013. Ce processus s'inscrit toutefois dans un temps plus long qui remonte au moment des fusions municipales au tournant des années 2000.

Par ailleurs, la démarche empruntée pour réaliser cette étude de cas a également été influencée par d'autres travaux d'assistantat de recherche sur la participation publique menés en parallèle<sup>8</sup>. Cette expérience de recherche a permis d'élargir la portée du regard posé sur l'objet d'étude en ouvrant sur d'autres aspects qui sont venus éclairer notre réflexion, selon une démarche itérative et réflexive.

#### 3.3.1 L'étude documentaire

L'étude documentaire consistait à recueillir des documents de première main en lien avec le sujet de recherche et à les analyser à la lumière des objectifs de la recherche. Cette étape de la recherche a été réalisée en deux temps. Conformément à la stratégie proposée par Fijalkow (2002) dans son ouvrage *Sociologie de la ville*, l'étude documentaire a permis dans un premier temps de recueillir des données de cadrage à partir du dépouillement d'un certain nombre de documents publiés par la Ville de Gatineau. Ces données ont servi à élaborer un portrait sommaire de la ville – c'est-à-dire sa situation géographique, ses caractéristiques

---

<sup>8</sup> Ces travaux incluent la préparation de fiches d'information sur la participation publique dans les démarches municipales de développement durable ainsi que la rédaction d'un guide à l'intention des municipalités sur l'élaboration d'une politique de consultation publique, pour le compte du MAMROT; un projet de recherche du professeur Mario Gauthier sur le thème *Discuter, délibérer et débattre en aménagement et urbanisme au Québec – Penser l'ingénierie de la participation publique* et réalisé avec le soutien financier du FQRSC; et une aide à la rédaction du *Rapport sur la participation citoyenne à Gatineau* pour le Bureau de l'ombudsman.

socioéconomiques, son modèle de gouvernance, l'organisation du territoire et les enjeux particuliers auxquels elle est confrontée – qui fait l'objet du chapitre 4. Une fois que cette première image extérieure de l'objet d'étude a été brossée, l'étape suivante consistait à interroger les documents locaux traitant d'urbanisme, dont « [l']intérêt est de produire du discours spontané, sans l'intervention du sociologue » (Fijalkow, 2002, p. 101). Des articles de presse, des communiqués, des mémoires déposés par des acteurs de la société civile dans le cadre du processus de participation publique ainsi que les rapports de consultation ont constitué l'essentiel de la base documentaire utilisée pour « cerner les acteurs, les enjeux, les positions » (*ibid.*). Cette phase de l'étude documentaire s'est donc poursuivie tout au long de la démarche de recherche.

La stratégie proposée par Fijalkow pour interroger un document a servi de guide pour effectuer le dépouillement et l'analyse des documents. Cette stratégie prend la forme d'une série de questions (voir le tableau 3.2) que le chercheur garde à l'esprit pour dégager de sa lecture l'information utile à sa recherche.

**Tableau 3.2 Guide d'étude documentaire**

<b>Interroger un document, selon Fijalkow</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quelles sont les informations factuelles données par le document?</li> <li>• Sous quelle forme les informations sont-elles données : chiffres, courbes, schémas, photos, témoignages? Pourquoi cette forme plutôt qu'une autre?</li> <li>• Quelle est l'opinion de l'auteur sur l'événement? Trouve-t-on dans son article des faits qui contredisent son opinion?</li> <li>• Qui a produit le document? Qui a collaboré au document en tant qu'« expert »?</li> <li>• À quel auditoire le document est-il destiné? Des scientifiques, des politiques, le grand public, etc.?</li> <li>• Dans quel but le document a-t-il été produit (pour aider à comprendre, pour convaincre, pour dénigrer, pour faire réfléchir)?</li> <li>• Dans quel contexte idéologique, politique, ce document – cet article – a-t-il été écrit?</li> </ul>

Source : Fijalkow, Yankel (2002), *Sociologie de la ville*, Paris, La Découverte, p. 102.

Voici la liste des documents étudiés :

- Le schéma d'aménagement de la Ville de Gatineau adopté en 2005
- Le plan d'urbanisme de la Ville de Gatineau, adopté en 2005
- *Vision communautaire sur les villages urbains. Rapport de consultation*, 2<sup>e</sup> édition, septembre 2005, préparé par Tecsuit pour la Ville de Gatineau
- Le programme particulier d'urbanisme (PPU) du centre-ville adopté en septembre 2009
- *Habiter ma ville*, Plan d'action 2010 – Politique d'habitation, Ville de Gatineau
- *Une ville verte à la portée de la main*, Politique environnementale de la Ville de Gatineau, adoptée le 18 novembre 2008
- Compte rendu du Colloque sur la démocratie municipale, tenu le 24 avril 2004 dans le cadre de l'étude sur la gouvernance participative, Section de la planification stratégique, Ville de Gatineau
- *Le Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales*, adopté par la Ville de Gatineau en 2005
- Le plan stratégique 2009-2014 de la Ville de Gatineau
- Tous les communiqués de presse sur le processus de révision du schéma d'aménagement et de développement émis depuis avril 2011
- Les documents de l'étape 1 du processus de consultation, réalisée en 2011 (cahiers thématiques, guide du participant, *Pistes de réflexion* et rapport de consultation);
- Les documents de l'étape 2, réalisée en 2012 (dépliant d'information, bilan des mises en chantier de logements, rapport technique, *Plan de déplacements durables de Gatineau*, *La densité en images*, *Dossier d'information sur les scénarios d'aménagement*, Rapport de consultation);
- Les documents produits par la Ville de Gatineau en marge de l'étape 3 du processus de révision ainsi que plusieurs mémoires déposés par des groupes de la société civile;
- Les documents produits par la Ville à l'étape 4 du processus, incluant le compte rendu officiel de l'assemblée publique de consultation;

- D'autres documents de mise en contexte du processus, tels que des articles de presse sur le sujet et le rapport produit par le Comité de transition au moment de la fusion municipale;
- *Le Schéma d'aménagement et de développement révisé*, publié en octobre 2013.
- *Chronique d'un cheminement collectif. La participation citoyenne à la révision du schéma d'aménagement et de développement : un bilan*, Étude réalisée par Jean Paré pour la Section de la planification stratégique de la Ville de Gatineau, janvier 2014.

### 3.3.2 Les observations directes

Parallèlement à cette étape d'accumulation et d'analyse de la documentation, le déroulement du processus de révision du schéma d'aménagement et de développement a fourni de nombreuses occasions de faire des observations directes. Le calendrier de travail établi par la Ville de Gatineau s'échelonnait sur trois ans et se divisait en cinq étapes, soient 1) les enjeux, 2) les scénarios, 3) le 1<sup>er</sup> projet de schéma, 4) le 2<sup>e</sup> projet de schéma et 5) l'adoption. Dans la phase exploratoire de la démarche, des observations préliminaires ont été réalisées lors des rencontres de discussion sur les scénarios qui ont eu lieu au printemps 2012, à l'étape 2 du processus, en vue de mieux cerner la problématique de recherche et d'élargir les perspectives d'analyse. Ces observations ont notamment permis de découvrir que les préoccupations de la population diffèrent nettement selon le secteur de résidence et que la collectivité ne se reconnaît pas encore pleinement dans la nouvelle ville fusionnée, mais que les citoyens sont généralement favorables à la mise en place de pratiques d'aménagement inspirées des principes de développement urbain durable.

Les activités de consultation publique sur le 1<sup>er</sup> et le 2<sup>e</sup> projet de schéma, qui correspondent aux étapes 3 et 4 du processus de révision du SAD, ont fait l'objet d'observations directes formelles à l'hiver et à l'été 2013 respectivement. L'objectif visé par l'observation directe des activités de consultation publique relative au processus de révision du SAD consistait à mieux comprendre le processus de participation publique et la dynamique engendrée par l'exercice, à porter attention à l'interaction des acteurs locaux dans ce dossier, à repérer les acteurs clés, ainsi qu'à cerner les enjeux soulevés de même que les failles et les atouts du processus. Entre

les activités formelles de consultation, des espaces informels de discussion sur la révision du schéma d'aménagement et la participation publique ont été organisés à l'initiative d'autres groupes intéressés, tels que le mouvement citoyen *Projet Gatineau* et le nouveau parti politique municipal issu de cette initiative, *Action Gatineau*. Quatre événements de cette nature ont fait l'objet d'une observation participante.

Ces observations, il importe de le souligner, n'étaient pas centrées sur les individus présents, mais sur les dynamiques engendrées par l'exercice de la consultation publique. Il s'agissait par ailleurs d'observations participantes et donc « incognito » pour empêcher que les enquêtés, se sachant observés, modifient leur comportement en conséquence et que les données recueillies en soient faussées. Pour éviter ce piège, il est recommandé que le chercheur prenne un rôle existant dans la situation étudiée, de façon à passer inaperçu et à ne pas perturber le déroulement de l'activité (Arborio, Fournier et de Singly, 2008; Beaud et Weber, 2010). Les activités observées étant des événements publics auxquels toute la population est invitée, il n'était pas nécessaire de justifier notre présence. Le tableau 3.4 présente la liste détaillée des 12 événements participatifs ayant fait l'objet d'une observation participante dans le cadre de l'enquête de terrain.

Le guide d'observation proposé par Beaud et Weber, présenté dans le tableau 3.3 ci-dessous, a été utilisé comme support et des comptes rendus d'observation ont été rédigés pour chaque événement observé, à partir du modèle suggéré également par Beaud et Weber (2010).

Tableau 3.3 Guide d'observation

<b>Guide d'observation</b>	
<b>1)</b>	Activités préalables (préparer l'observation) <ul style="list-style-type: none"><li>· Noter la façon dont on a eu connaissance de l'événement;</li><li>· Choisir l'événement et noter les raisons de ce choix;</li><li>· Accumuler des documents et en noter les conditions de recueil.</li></ul>
<b>2)</b>	Activités pendant l'événement <ul style="list-style-type: none"><li>· Observer et noter son déroulement;</li><li>· Mémoriser la disposition spatiale des lieux et des personnes;</li><li>· Mémoriser le déroulement temporel de l'événement;</li><li>· Distinguer les différents groupes d'acteurs présents;</li><li>· Déterminer quels sont les principaux sujets abordés;</li><li>· Noter les différents points de vue.</li></ul>
<b>3)</b>	Activités après l'événement <ul style="list-style-type: none"><li>· Mettre au propre les notes accumulées;</li><li>· Rédiger un compte rendu d'observation</li></ul>

Adapté de : Beaud, S. et F. Weber (2010), *Guide de l'enquête de terrain* (4<sup>e</sup> édition augmentée), Paris, La découverte.

Tableau 3.4 Observations directes effectuées dans le cadre de l'enquête de terrain

	<b>Événement</b>	<b>Date et lieu</b>	<b>Instigateur</b>	<b>But de l'activité</b>
1	Rencontre publique de discussion sur l'aménagement urbain	12 avril 2012, secteur Aylmer	Projet Gatineau et Vivre en ville	Favoriser une meilleure compréhension du processus de révision du SAD et des enjeux d'aménagement; encourager la participation du public à cet exercice
2	Révision du SAD, étape 2 - Rencontre publique de discussion	31 mai 2012, secteur Gatineau	Ville de Gatineau	Susciter la discussion avec les citoyens sur les 4 scénarios proposés pour connaître leurs préoccupations et préférences
3	Révision du SAD, étape 2 - Rencontre publique de discussion	4 juin 2012, secteur Aylmer	Ville de Gatineau	Susciter la discussion avec les citoyens sur les 4 scénarios proposés pour connaître leurs préoccupations et préférences
4	Révision du SAD, étape 2 - Rencontre publique de discussion	5 juin 2012, Masson-Angers	Ville de Gatineau	Susciter la discussion avec les citoyens sur les 4 scénarios proposés pour connaître leurs préoccupations et préférences
5	Révision du SAD, étape 2 - Rencontre publique de discussion	7 juin 2012, secteur Hull	Ville de Gatineau	Susciter la discussion avec les citoyens sur les 4 scénarios proposés pour connaître leurs préoccupations et préférences
6	Premier forum thématique – Aménager une ville durable	3 octobre 2012, secteur Hull	Action Gatineau	Entendre les réflexions des membres du parti et de tous les citoyens intéressés sur ce sujet et leurs propositions pour le développement de la ville en prévision du vote du conseil municipal sur un premier projet de schéma.
7	Deuxième forum thématique sur la participation publique	Décembre 2012, secteur Gatineau	Action Gatineau	Entendre les réflexions des membres du parti et de tous les citoyens intéressés sur ce



				sujet et leurs propositions pour améliorer la participation publique à Gatineau
8	Révision du SAD, étape 3 – Audience publique sur le premier projet de schéma révisé	25 février 2013, secteur Gatineau	Ville de Gatineau	Première séance d'information
9	Révision du SAD, étape 3 – Audience publique sur le premier projet de schéma révisé	25 mars 2013, secteur Hull	Ville de Gatineau	Séance de commentaires et dépôt de mémoires
10	Révision du SAD, étape 4 – Séance portes ouvertes sur le 2 <sup>e</sup> projet de schéma révisé	3 juillet 2013, secteur Hull	Ville de Gatineau	Occasion donnée au public de prendre connaissance des panneaux d'information sur le contenu du SAD révisé et de poser des questions aux fonctionnaires et élus sur place
11	Révision du SAD, étape 4 – Assemblée publique de consultation sur le 2 <sup>e</sup> projet de schéma révisé	3 juillet 2013, secteur Hull	Ville de Gatineau	Présentation du 2 <sup>e</sup> projet de schéma révisé et dernière occasion pour les citoyens d'exprimer leur opinion ou de poser des questions
12	Forum de discussion sur la participation citoyenne à Gatineau	27 mai 2014, secteur Hull	Action Gatineau	Présentation des conclusions du Rapport de l'ombudsman sur la participation citoyenne et discussion

### 3.3.3 Les entretiens semi-dirigés

Pour compléter la démarche de collecte des données, des entretiens semi-dirigés ont été réalisés auprès d'acteurs clés identifiés à l'étape de l'étude documentaire et au cours des observations directes. Ces entretiens, conduits sur une période de huit mois s'étendant de mai 2013 à janvier 2014, avaient pour but de bonifier les données recueillies dans les étapes précédentes et de « comprendre de l'intérieur » ce qui anime les acteurs par opposition au cadre formel et bureaucratique. Selon Crozier et Friedberg (1977), la technique de l'entretien constitue la méthode par excellence pour avoir accès au « vécu des participants » car elle permet au chercheur de quitter temporairement sa position d'observateur de l'extérieur pour « opérer un 'détour' par l'intériorité des acteurs ».

« Car ce n'est qu'en reconstruisant de l'intérieur la logique propre des situations telle qu'elle est perçue et vécue par les acteurs eux-mêmes qu'il pourra découvrir les données implicites par rapport auxquelles seules leurs conduites, apparemment aberrantes, prennent sens et signification (p. 456). [...] En s'adressant aux acteurs, le chercheur a un but précis : connaître leurs possibilités et capacités d'action dans le champ particulier qu'il étudie. En d'autres termes, il s'agit pour lui d'amener son interlocuteur à lui dévoiler les ressorts de son action, à dessiner et expliquer devant lui les caractéristiques telles qu'il les voit, du champ stratégique dans lequel lui doit agir » (p. 459).

Les entretiens réalisés, au nombre de douze, ont été menés à l'aide d'une série de questions-guides, qui sont présentées dans le tableau 3.5. Ce guide d'entretien a été élaboré de manière à laisser une grande latitude aux personnes interviewées, dans l'objectif de « laisser venir » l'interviewé, c'est-à-dire de le laisser s'exprimer ouvertement, dans ses mots et dans l'ordre qui lui convient (Van Campenhoudt et Quivy, 2011, p. 171). Comme le souligne Savoie-Zajc : « L'entretien semi-dirigé permet à l'interviewé d'effectuer une description riche de son expérience. Il est en mesure de clarifier ses opinions, ses sentiments, ses croyances à propos d'un objet d'étude quelconque. Les questions doivent donc être formulées de façon à permettre une telle expression » (Savoie-Zajc, 2009, p. 352). Selon la personne interviewée, le guide d'entretien général a parfois été légèrement remanié en fonction du rôle occupé par la personne rencontrée (p. exemple, un élu ou un professionnel de l'aménagement) ou d'un aspect particulier à aborder avec cet individu.

Tableau 3.5 Guide d'entretien général

<p><b>Questions sur le rôle et la fonction de l'acteur :</b>  À quel titre vous intéressez-vous aux questions liées à l'aménagement urbain et au développement durable? En quoi consiste votre travail? Quel rôle jouez-vous dans le processus de planification urbaine de la Ville de Gatineau? Participez-vous au processus de révision du schéma d'aménagement et de développement de la Ville?</p> <p><b>Questions sur le développement urbain durable :</b>  Que signifie pour vous le concept de développement urbain durable? Quelle est votre opinion à ce sujet? L'application des principes du développement durable dans l'aménagement de la ville est-elle un objectif souhaitable et réalisable d'après vous? À l'heure actuelle, comment ce concept est-il intégré dans la planification urbaine à Gatineau? Comment percevez-vous les efforts ou les objectifs de densification du territoire et de développement de la mobilité durable?</p> <p><b>Questions sur les pratiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme :</b>  Selon vous, les pratiques de planification urbaine de la Ville de Gatineau ont-elles évolué ces dernières années? Si oui, en quoi ont-elles changé? Si non, pourquoi? Pourriez-vous me donner un ou deux exemples concrets pour illustrer ces changements? À votre avis, ces changements sont-ils positifs ou négatifs? Dans quel sens? Percevez-vous des obstacles au renouvellement des pratiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme à Gatineau? Si oui, lesquels?</p> <p><b>Questions sur la participation publique :</b>  De manière générale, pensez-vous que la participation du public aux décisions en matière d'aménagement et d'urbanisme est nécessaire? Avez-vous l'impression que la participation publique a des effets sur la décision et l'action publique urbaine? Si oui, croyez-vous que cette influence contribue à faire progresser le développement urbain durable ou, au contraire, y fait obstacle? Pourquoi?</p> <p><b>Questions sur le schéma d'aménagement et de développement</b>  Que pensez-vous des dispositifs de participation du public à la prise de décision dans les questions d'aménagement et d'urbanisme, et plus particulièrement du processus consultatif retenu par la Ville pour la révision de son schéma d'aménagement et de développement? Est-ce que le processus de consultation a répondu à vos attentes? Si oui, en quel sens? Si non, pourquoi et comment le processus aurait-il pu être amélioré?</p>
---

Le guide d'entretien a été élaboré à partir des conseils fournis par Savoie-Zajc (2009, p. 352-354). En ouverture d'entrevue, un bloc de questions plus générales portant sur le rôle et la

fonction de l'acteur servait à mettre la personne à l'aise et à caractériser sa position et son intérêt par rapport aux questions reliées à l'aménagement urbain, au développement durable et à la participation publique. Les questions relatives aux trois thématiques principales portaient sur l'évolution des pratiques de planification urbaine à Gatineau et les obstacles perçus au renouvellement de ces pratiques, sur l'opinion des acteurs clés à l'égard des principes de développement urbain durable et sur l'application de ces principes dans les pratiques planificatrices à Gatineau, et finalement sur la place du débat public en urbanisme, la contribution des dispositifs de participation publique à la prise de décision et plus particulièrement le processus consultatif retenu par la Ville pour la révision de son schéma d'aménagement et de développement. Les entretiens, d'une durée moyenne de 90 minutes, ont été enregistrés avec l'autorisation des personnes interviewées, puis retranscrits intégralement. Un résumé a par la suite été produit à partir du verbatim dans le but d'approfondir les réflexions quant au contenu des données recueillies au moyen de l'entrevue. Dix des douze entretiens se sont déroulés sur les lieux de travail ou au domicile des personnes rencontrées.

Un total de douze entretiens ont été réalisés auprès d'un échantillon représentatif d'acteurs touchés de près par l'objet de la recherche, soit deux élus, trois professionnels dans les domaines de l'aménagement du territoire et de l'environnement, deux experts en participation publique, un représentant du secteur de la construction immobilière et quatre citoyens issus de trois secteurs distincts de la ville (Aylmer, Hull et Gatineau). Tous les acteurs rencontrés ont participé à un moment ou un autre au processus de révision du schéma, que ce soit aux activités de planification ou de consultation. À titre indicatif, les sujets interviewés comptaient 8 hommes et 4 femmes, et leur âge variait entre 18 et 70 ans. Il convient de noter ici que la triangulation des méthodes de collecte de données offre une garantie de prise en compte du point de vue de certains groupes ou acteurs clés n'ayant pas été rencontrés en entrevue. À titre d'exemple, même si aucun résident des secteurs de Buckingham et Masson-Angers n'a été interviewé, les observations réalisées lors des événements participatifs ont tout de même permis de recueillir le point de vue des citoyens de cette partie de la ville. De la même manière, il a été impossible d'interviewer un représentant des groupes écologistes, mais leur participation assidue aux activités de consultation et les mémoires déposés pour faire valoir

leur position constituent des sources d'information très riches qui ont été mobilisées à profit pour rendre compte du point de vue de cette catégorie d'acteurs.

Pour faciliter la codification des acteurs s'étant prêtés à un entretien, ceux-ci ont été regroupés en quatre catégories, soient élus locaux, professionnels, société civile et secteur de la construction immobilière. La catégorie des professionnels réunit les experts en urbanisme et en environnement à l'emploi de la Ville ainsi que des consultants indépendants en participation publique. Enfin, en raison de l'implication étroite de trois des quatre citoyens interviewés dans un mouvement associatif, il est apparu utile de les considérer comme des représentants de la société civile pour rendre compte de l'influence que ces personnes pouvaient exercer en dehors de leur rôle de simple citoyen. Le tableau 3.6 présente la codification employée dans les chapitres subséquents pour préserver l'anonymat de ces intervenants lorsque le texte y fait référence. Mentionnons également que le masculin est systématiquement utilisé pour désigner aussi bien les hommes que les femmes dans le but d'accroître l'anonymat des acteurs.

**Tableau 3.6 Codification des acteurs interviewés**

<b>Catégorie</b>	<b>Code</b>	<b>Rôle ou champ d'expertise</b>	<b>Secteur</b>
Société civile	SV-1	Citoyen associé à la formation d'un regroupement d'associations citoyennes	Hull
Société civile	SV-2	Citoyen associé au mouvement écologiste	Gatineau
Société civile	SV-3	Citoyen très intéressé par la planification urbaine	Aylmer
Société civile	SV-4	Citoyen et représentant d'une association citoyenne	Aylmer
Élus locaux	E-1	Conseiller municipal	Gatineau
Élus locaux	E-2	Conseiller municipal	Gatineau
Professionnels	P-1	Urbanisme	Hull
Professionnels	P-2	Urbanisme	Gatineau
Professionnels	P-3	Environnement	Secteur est de la ville
Professionnels	P-4	Participation publique	S/O
Professionnels	P-5	Participation publique	S/O
Secteur de la construction immobilière	CI-1	Représentant du groupe des constructeurs d'habitation	Donnée non disponible

### 3.4 Construction du modèle d'analyse

« Le défi premier de la méthodologie demeure celui de relier par des efforts intellectuels réflexifs et progressifs ce que le sens commun et l'action tendent souvent, pour des raisons pratiques, à disjoindre. [...] La tâche du chercheur consiste alors à identifier les points de rencontre ou de traverse des multiples plans et dimensions de l'objet qu'il étudie » (Belley, 2014, p. 121-123). C'est ainsi que Serge Belley décrit l'exercice délicat et exigeant, pour ne pas dire périlleux, de la phase d'analyse qui consiste à révéler des liens au premier abord imperceptibles entre des dimensions ou des aspects de la situation étudiée. La construction du modèle d'analyse qui permet de produire du sens à partir d'une abondance de données de recherche est décrite par Van Campenhoudt et Quivy (2011) comme l'étape charnière entre la définition de la problématique et le travail d'élucidation.

La section ci-dessous présente sommairement le processus de construction des grilles d'analyse utilisées pour mener ce projet de recherche ainsi que le raisonnement à la base du choix des dimensions et des indicateurs. Elle se termine par une schématisation de l'hypothèse de recherche.

#### 3.4.1 Grilles d'analyse

Pour répondre au questionnement de départ et vérifier les hypothèses formulées en réponse à ce questionnement, la démarche de recherche devait répondre aux objectifs suivants :

- 1) évaluer la qualité des mécanismes de participation publique mis en place;
- 2) déterminer si la participation du public au processus a réellement influencé le contenu du document final;
- 3) et voir dans quelle mesure l'influence du public, le cas échéant, a contribué à l'avancement des principes de développement urbain durable.

À l'étape d'élaboration du cadre théorique, des tableaux ont été construits en vue de résumer les concepts à la base de ce projet de recherche pour en faciliter l'opérationnalisation. Le tableau 2.2 présente les limites et potentialités de la démocratie participative, le tableau 2.3 propose une échelle de la participation et du degré d'influence du public et le tableau 2.5 résume les modèles théoriques de la planification territoriale. À partir de ces grilles, deux

nouvelles grilles d'analyse ont été développées sur le modèle de celles proposées par Combe *et al.* (2012) dans le but d'articuler les dimensions procédurales et substantielles de la thématique de recherche. La première, présentée au tableau 3.7, a été établie préalablement à la collecte des données terrain et a permis de poser les balises du travail d'observation de la démarche participative. Il s'agissait alors de bien cerner les dimensions de la participation publique à examiner au cours des différentes étapes du processus de révision du SAD. Les dimensions retenues s'articulent autour de trois questions très simples : *Qui* participe? (les acteurs); *Comment* se fait la participation? (la qualité des dispositifs utilisés) et *Quand* a lieu la participation? (l'organisation de la participation dans le cheminement du processus décisionnel). Ces dimensions de nature procédurale permettent surtout de faire « [l']analyse de la réalité et du fonctionnement des dispositifs participatifs » (Combe et al., 2012, p. 10), tout en ouvrant des pistes de réflexion sur la capacité de la participation publique d'infléchir les pratiques planificatrices vers une plus grande durabilité. Les indicateurs retenus pour mesurer ces dimensions s'inspirent largement des défis et dilemmes de la participation publique, tels qu'exposés par Blondiaux (2001, 2005, 2007, 2008a, 2008b) ainsi que par Bacqué, Rey et Sintomer (2005b), et résumés au tableau 2.2.

**Tableau 3.7 Indicateurs liés aux trois dimensions procédurales de la participation publique**

<b>Dimension</b>	<b>Indicateurs</b>
<b>Acteurs</b>	Rôle et influence dans la société civile
	Intérêts et préoccupations particulières
	Appartenance à un groupe ou à un territoire
<b>Qualité des dispositifs</b>	Participation élargie et équitable
	Valorisation des savoirs citoyens
	Variété et choix des dispositifs
	Articulation des échelles et conciliation des intérêts
	Expression des points de vue et des conflits selon des règles claires
<b>Organisation de la participation</b>	Moment choisi dans le processus de décision
	Potentiel d'influence sur la décision

À partir des observations effectuées lors des épisodes participatifs, une grille complémentaire plus intuitive a été esquissée pour la conduite des entretiens semi-directifs. Cette grille d'entretien (voir le tableau 3.5) avait pour objectif de vérifier sur le terrain, auprès d'acteurs clés, certains éléments de nature plus substantielle pressentis pendant la démarche participative ou relevés dans la littérature scientifique, et susceptibles de fournir des pistes fécondes pour analyser la portée de la participation publique sur les choix d'aménagement et sur la prise d'orientations en faveur du développement durable. Les données recueillies à l'étape des entretiens ont ensuite servi de base à la construction d'une deuxième grille d'analyse formelle, présentée au tableau 3.8, qui s'articule autour de dimensions rattachées à la fois au concept de planification et à celui du développement durable.

**Tableau 3.8 Renouveau des pratiques planificatrices dans le sens du DUD : dimensions et indicateurs**

<b>Dimensions</b>	<b>Indicateurs</b>
<b>Comportement des acteurs</b>	Conception du développement durable
	Résistance / ouverture au changement
	Attitude à l'égard du processus et du projet
<b>Développement de la capacité réflexive</b>	Vertus pédagogiques du processus
	Capacité du débat à faire émerger des enjeux négligés
	Capacité des acteurs à s'entendre sur des valeurs communes ou des objectifs partagés
<b>Incidence du débat public sur les pratiques d'aménagement</b>	Motivations à l'origine du processus de participation publique et du choix des dispositifs
	Influence du débat public sur le processus de révision du SAD
	Mesures de suivi de la mise en œuvre

Les dimensions retenues pour élaborer cette grille s'attachent à vérifier comment le processus de planification, avec la participation du public, a pu influencer sur le comportement des acteurs, sur le développement de leur capacité réflexive et, en bout de ligne, sur les pratiques d'aménagement. Le choix des indicateurs s'appuie ici en grande partie sur les travaux de Gauthier (Gauthier, 2005, 2008; Gauthier et al., 2008b), de Béal et al. (2011), et de Combe et al. (2012) sur la planification urbaine, le débat public et le développement urbain durable, de même que sur ceux de Healey (1998, 2006) sur la planification collaborative. L'objectif visé



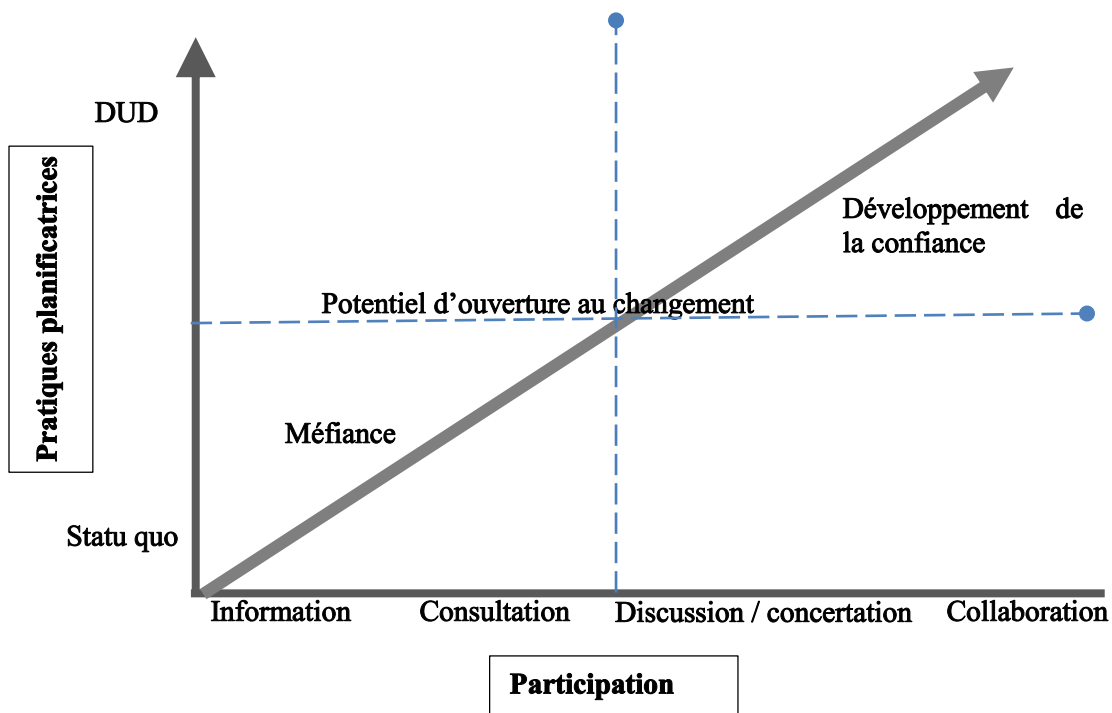
consistait à mettre en relief les éléments qui contribuent à faire progresser ou, au contraire, à freiner le renouvellement des pratiques planificatrices dans le sens d'un développement urbain plus durable. La combinaison de ces deux grilles d'analyse repose sur l'idée défendue par Gariépy et Gauthier (2009) voulant que la participation publique peut être « envisagée comme un instrument de mise en œuvre du développement urbain durable ».

Il convient enfin de mentionner que c'est par un travail de terrain assidu échelonné sur plus de deux ans et le croisement des données recueillies par le biais de multiples observations participantes et entretiens semi-dirigés que ces indicateurs ont pu être mesurés, comme en fait foi la présentation des résultats de notre enquête aux chapitres 5 et 6. Aussi approfondi soit-il, ce travail d'analyse et d'interprétation des indicateurs se heurte toutefois aux limites inhérentes à la réalisation d'un projet de recherche s'insérant dans le cadre d'un processus de formation.

#### 3.4.2 Schématisation de l'hypothèse

Le graphique ci-dessous constitue une représentation visuelle de l'hypothèse qui sous-tend ce travail de recherche. Selon cette hypothèse, le potentiel de renouvellement des pratiques planificatrices dans le sens du développement urbain durable augmente avec le niveau de participation du public à la décision, et repose sur une ouverture au changement que la planification collaborative peut contribuer à susciter. Tel qu'illustré par le graphique, nous postulons que les méthodes conventionnelles de participation publique, qui se limitent essentiellement à l'information et à la consultation, entretiennent le climat de méfiance à l'égard des autorités publiques et encouragent le statu quo en matière d'urbanisme et d'aménagement. À l'inverse, une participation plus significative du public aux choix d'aménagement offre le potentiel de développer un climat de confiance en permettant aux divers acteurs de travailler ensemble à la recherche de solutions à partir d'objectifs partagés. Cette participation accrue du public à la prise de décision pourrait engendrer les conditions requises pour susciter l'ouverture au changement nécessaire à la mise en œuvre du développement urbain durable. Le point de croisement des deux axes en pointillés dans le graphique représente la rencontre des conditions propices à l'ouverture au changement.

Figure 3.2 Schématisation de l'hypothèse



### 3.5 Considérations éthiques

Conformément aux règles édictées par la Politique d'éthique de la recherche avec des êtres humains de l'UQO, un certificat d'éthique de la recherche avec des êtres humains a été décerné le 14 novembre 2012 par le Comité d'éthique de la recherche de l'UQO pour mener à bien ce projet de recherche. L'obtention de ce certificat était une condition nécessaire à la réalisation des observations directes formelles lors des activités de consultation publique et des entretiens semi-dirigés avec les acteurs clés. Ce certificat a été renouvelé en octobre 2013.

En vertu des règles d'éthique de la recherche avec des sujets humains, tous les acteurs clés interviewés ont signé et conservé un formulaire de consentement (voir annexe 1) à participer à ce projet de recherche, dans lequel il était précisé que leur anonymat et la confidentialité de leurs propos seraient protégés dans les limites du raisonnable.

## CHAPITRE 4 – GATINEAU : PORTRAIT DU TERRITOIRE ET DE SON MODÈLE DE GOUVERNANCE, PLANIFICATION URBAINE ET ENJEUX D'AMÉNAGEMENT

Le présent chapitre a pour but de poser les bases de cette étude de cas en présentant un portrait sommaire de la ville de Gatineau qui permet dans un premier temps de situer le territoire sur le plan géographique, de rappeler l'histoire de création de la ville et de construction de son mode de gouvernance, puis de caractériser chacun des cinq secteurs qui la composent. Une description du modèle de planification urbaine observé à Gatineau ainsi qu'un tour d'horizon des principaux enjeux d'aménagement et de développement auxquels la Ville fait face complètent ce portrait, qui a principalement été élaboré à partir des résultats de l'étude documentaire. Les principales sources d'information mobilisées englobent les documents de planification, les politiques urbaines et la documentation recueillie en marge du processus de révision du SAD, qui servent notamment à présenter le point de vue de l'administration municipale, ainsi que la revue de presse, qui permet de nuancer, voire de confronter, la vision de la Ville. Quelques travaux académiques pertinents ont également été mobilisés pour enrichir le portrait établi à partir de l'étude documentaire.

### 4.1 Bref portrait du territoire

#### 4.1.1 Situation géographique

Porte d'entrée ouest du Québec, Gatineau est la quatrième plus grande ville de cette province après Montréal, Québec et Laval, en plus de faire partie de la région de la capitale nationale (RCN) d'Ottawa-Gatineau, qui correspond aux limites de la région métropolitaine de recensement (RMR) du même nom (voir figure 4.1). C'est le principal centre urbain de la région administrative de l'Outaouais, qui englobe aussi les MRC des Collines-de-l'Outaouais, Papineau, Pontiac et de la Vallée-de-la-Gatineau. Gatineau n'est pas située en périphérie des principales agglomérations québécoises que sont Montréal et Québec, et ne profite donc pas des avantages comparatifs offerts par la proximité de ces villes mais, dans un contexte de métropolisation, sa proximité géographique avec Ottawa lui confère en revanche un atout de taille en lui permettant de bénéficier de presque tous les avantages métropolitains (Manzagol, 2002). La région métropolitaine de la capitale fédérale est en effet l'une des quatre plus grandes

agglomérations canadiennes et celle où l'on retrouve la plus forte concentration d'emplois gouvernementaux au Canada.

L'actuelle ville de Gatineau est le résultat de la fusion en 2002 des villes de Hull, Aylmer, Gatineau, Masson-Angers et Buckingham et est découpée en cinq secteurs correspondant aux limites des anciennes villes. Entre 2001 et 2011, sa population est passée de 226 696 personnes à 265 349, ce qui représente une croissance démographique de 17 %, alors que la croissance moyenne au Québec pour la même période s'établissait à 9 % (Statistique Canada, 2012). Cette croissance s'explique en grande partie par l'attrait exercé par la fonction publique fédérale, le principal employeur de la région (Carrier et Gingras, 2004). Gatineau est également vulnérable aux mouvements migratoires et perd une partie de sa population au profit d'autres régions du Québec, notamment Montréal, de l'Ontario voisin ou des secteurs ruraux environnants, une option de plus en plus attrayante pour les gens en quête d'un cadre de vie plus paisible à proximité de la grande ville. Fait à noter, la MRC voisine des Collines-de-l'Outaouais a grandement profité de ces mouvements migratoires en enregistrant une croissance annuelle de presque 3 % au cours des 10 dernières années comparativement à 1,3 % pour Gatineau (*ibid.*).

**Figure 4.1 Gatineau dans la région métropolitaine de recensement (RMR) d'Ottawa-Gatineau**



Source : *Portrait de Gatineau. Profil démographique et socioéconomique.* [http://www.gatineau.ca/servicesenligne/infoterritoire/profil\\_web/profil1\\_pres.html](http://www.gatineau.ca/servicesenligne/infoterritoire/profil_web/profil1_pres.html) (Ville de Gatineau, 2011d)

### *Les caractéristiques physiques prédominantes*

Le territoire de la ville de Gatineau présente deux particularités principales : sa linéarité et l'omniprésence de la nature. La ville, qui couvre un vaste territoire de plus de 335 km<sup>2</sup>, s'étend en effet sur une distance de 55 km (Ville de Gatineau, 2011a). L'historique du développement de la ville, qui résulte de la fusion de cinq agglomérations très distinctes de par leurs tailles et leurs « personnalités » respectives, de même que les caractéristiques physiques du territoire ont contribué à la création d'une trame urbaine fortement discontinue (Ville de Gatineau, 2013b).

Gatineau est également reconnue comme une ville en symbiose avec la nature en raison de la prédominance d'éléments naturels d'envergure sur son territoire. La ville, qui s'étire sur toute sa longueur sur la rive nord de la rivière des Outaouais, qui agit comme frontière naturelle entre le Québec et l'Ontario, est également traversée par trois rivières importantes, les rivières Gatineau, la Blanche et du Lièvre, et baignée par une multitude de ruisseaux et cours d'eau secondaires qui façonnent le paysage. La proximité du parc de la Gatineau, dont l'extrémité sud pénètre en plein cœur de la ville, de même que la présence de deux parcs urbains majeurs et d'une large zone agricole, qui couvre près de 40 % du territoire de la ville, ajoutent au caractère distinctif de Gatineau (*ibid.*). La proximité des lieux de nature sur l'ensemble du territoire fait d'ailleurs l'orgueil des Gatinois et contribue énormément à leur qualité de vie en plus de constituer un facteur identitaire de premier plan (Ville de Gatineau, 2009a, 2011a).

### *Gatineau : une ville frontalière en quête d'une identité propre*

En raison de son statut de ville frontalière et de la force d'attraction exercée par la capitale, Gatineau est souvent perçue comme « la banlieue dormante d'Ottawa » (Le Droit, 2012a). En dépit des avantages économiques et culturels indéniables qu'elle retire de sa proximité avec la capitale fédérale, Gatineau peine en effet à sortir de l'ombre et à se démarquer face à sa réputée voisine. Car en plus d'influer sur à peu près tous les aspects de son développement, la présence d'Ottawa entrave considérablement son processus de construction identitaire. La fusion municipale offrait donc à Gatineau la double opportunité de s'affirmer en tant que nouvelle grande ville susceptible de faire contrepoids à Ottawa et de travailler à la construction d'une identité gatinoise distincte de la grande agglomération urbaine d'Ottawa (Andrew et Chiasson, 2005b; Chiasson, 2006). Comme nous le faisait remarquer un professionnel rencontré en entrevue (P-3), la situation de Gatineau est tout à fait unique car, ne serait-ce de la frontière qui

sépare les deux provinces, la ville correspond en tous points à « la première couronne de banlieue » de la ville-centre, Ottawa. Mais « la ligne » entre les deux villes fait en sorte que Gatineau est gérée en tant que noyau urbain malgré le fait qu'une part importante de sa population traverse quotidiennement de l'autre côté pour aller travailler, magasiner et se divertir (Andrew et Chiasson, 2005a). En fait, comme le souligne Rémy Tremblay (2003, p. 312), « la population de Gatineau se soucie peu de la 'frontière' qui la sépare d'Ottawa, c'est-à-dire la rivière des Outaouais ».

#### 4.1.2 Portrait socioéconomique

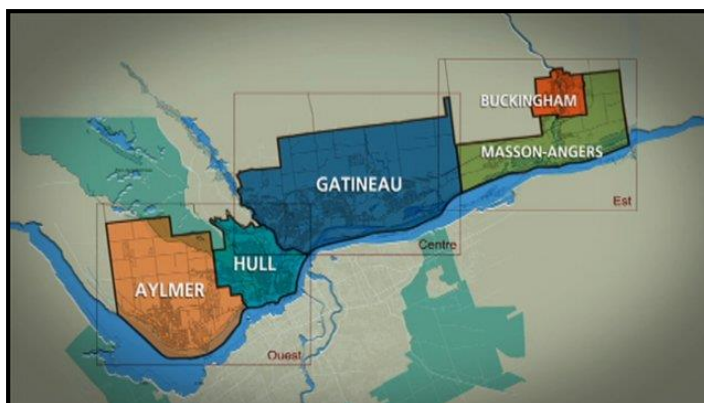
Son positionnement en tant que ville limitrophe à Ottawa fait par ailleurs de Gatineau une ville attrayante pour de nombreux travailleurs qualifiés attirés par les perspectives d'emploi au sein de la fonction publique fédérale, le principal employeur de la région. En effet, depuis son inclusion dans le territoire de la capitale du Canada en 1969, Gatineau bénéficie d'une politique de répartition des emplois fédéraux au sein de la région qui a donné lieu à la construction de nombreux immeubles à bureaux dédiés à la fonction publique fédérale (Gordon, 2001; Ville de Gatineau, 2011c). Les documents d'information produits par la Ville de Gatineau en prévision de la révision du SAD brossent un portrait plutôt avantageux de la population gatinoise. Selon ce qu'on y apprend, Gatineau, du fait qu'elle attire beaucoup de jeunes familles et de professionnels, aurait une population plus jeune que la moyenne québécoise, plus scolarisée – 28,3 % des Gatinois de plus de 20 ans ayant fait des études universitaires (Ville de Gatineau, 2009a) – et plus à l'aise financièrement également. La part occupée par les personnes de 65 ans et plus dans la pyramide des âges est aussi inférieure à celle du Québec. Par contre, selon les projections démographiques, le nombre de personnes de plus de 65 ans est appelé à tripler au cours des 40 prochaines années pour passer de 31 000 à près de 100 000 personnes (Ville de Gatineau, 2011c, 2013b), ce qui annonce un vieillissement notable de la population et des besoins changeants en matière d'habitation, de transport, de loisirs et d'aménagement urbain dans les années à venir.

#### 4.1.3 Caractérisation par secteur, d'est en ouest

La partie est de la ville regroupe les secteurs de Masson-Angers et de Buckingham. Le secteur de Masson-Angers, qui tire son nom de la fusion des deux anciennes villes de Masson et

Angers, longe la rivière des Outaouais et est traversé par la rivière du Lièvre. Ce secteur, qui a connu un important développement industriel en raison de sa position géographique (Ville de Gatineau, s.d.), est celui qui abrite la population la plus jeune de la ville avec une moyenne d'âge de 33,1 ans. Le secteur de Buckingham est situé plus profondément dans les terres, à 30 km du centre-ville de Gatineau au nord-ouest du secteur de Masson-Angers, et est également traversé par la rivière du Lièvre (*ibid.*). Les secteurs de Buckingham et Masson-Angers, qui représentent respectivement 4 % et 5 % de la population totale de Gatineau, affichent un revenu moyen sensiblement plus bas que dans les autres secteurs de la ville ainsi qu'un niveau de scolarisation bien inférieur à Hull et Aylmer, avec seulement 12 % de diplômés universitaires dans chacun des secteurs.

**Figure 4.2 Délimitation des secteurs de la ville de Gatineau**



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

Situé au confluent des rivières des Outaouais et Gatineau, le secteur de Gatineau, au centre, est le plus peuplé de la ville. On y dénombrait 116 780 personnes en 2011, ce qui représente 44 % de la population totale selon les données compilées par le Service de l'urbanisme et du développement durable<sup>9</sup>. Le secteur de Hull, qui abrite le centre-ville de Gatineau et fait directement face à la Colline parlementaire et au centre-ville d'Ottawa, accueille pour sa part

<sup>9</sup> Les données sur la croissance démographique et les pourcentages de population par secteur pour la période de 2006 à 2011 proviennent de [http://www.gatineau.ca/docs/histoire\\_cartes\\_statistiques/donnees\\_demographiques\\_socioeconomiques/population\\_menages\\_secteur.fr-CA.pdf](http://www.gatineau.ca/docs/histoire_cartes_statistiques/donnees_demographiques_socioeconomiques/population_menages_secteur.fr-CA.pdf). Page consultée le 6 août 2014.

un peu plus du quart de la population totale de Gatineau, soit 26 %. C'est le secteur où l'on retrouve la population la plus scolarisée, 39 % des répondants à l'Enquête nationale auprès des ménages (ENM) de 2011 possédant un diplôme universitaire.

À l'extrême ouest de la ville, le secteur d'Aylmer longe les berges de la rivière des Outaouais. C'est le secteur ayant enregistré la plus forte croissance démographique entre 2006 et 2011, alors que la population est passée de 41 532 à 54 696, ce qui représente une variation de 31,70 % de la population du secteur et plus de la moitié des 23 225 nouveaux résidents établis à Gatineau pendant cette période. En comparaison, la population du secteur de Hull n'a cru que de 0,07 % dans la même période, alors que les secteurs de Gatineau, Buckingham et Masson-Angers enregistraient des croissances démographiques respectives de 7,39 %, 5,57 % et 12,07 %. La forte croissance démographique dans le secteur d'Aylmer serait attribuable à son positionnement favorable, comme le soulignait la présidente du CCU en marge du processus de révision du SAD : « Il y a un pont à proximité et c'est un peu un village avec tous les services. C'est attrayant [sans compter qu'il y a encore beaucoup de terrains disponibles [...] comparativement à ailleurs sur le territoire municipal » (LeBlanc, 2012). Or cet important afflux de population, qui est en grande partie la résultante d'un mouvement migratoire en provenance d'Ottawa, soulève des inquiétudes face à l'anglicisation croissante du secteur. « Tout semble axé sur le développement, sur la croissance démographique, et ce au détriment évident du français », s'insurgeait à ce propos un citoyen (Le Droit, 2011). Selon les données du recensement de 2011, 31 % des résidents d'Aylmer déclaraient parler l'anglais à la maison alors que les autres secteurs affichent des taux de 13 % et moins à ce chapitre<sup>10</sup>.

La population d'Aylmer est aussi très scolarisée, 38 % des répondants à l'ENM de 2011 possédant un diplôme universitaire, et plus à l'aise financièrement que le reste de la population gatinoise. Selon les données de l'ENM de 2011, les Aylmerois avaient un revenu moyen de 48 350 \$ en 2010 alors que le revenu moyen pour l'ensemble de la ville s'établissait à 41 649 \$. En comparaison, les résidents de Buckingham affichaient le plus bas revenu moyen, à

---

<sup>10</sup> Les données sur la langue sont tirées d'une compilation du Service de l'urbanisme et du développement durable de Gatineau à partir des données du recensement de 2011, à [http://www.gatineau.ca/docs/histoire\\_cartes\\_statistiques/donnees\\_demographiques\\_socioeconomiques/recensement\\_2011\\_secteurs\\_ville.fr-CA.pdf](http://www.gatineau.ca/docs/histoire_cartes_statistiques/donnees_demographiques_socioeconomiques/recensement_2011_secteurs_ville.fr-CA.pdf). Page consultée le 6 août 2014.



33 635 \$<sup>11</sup>. Fait à remarquer, la population d'Aylmer s'était farouchement opposée à la fusion en 2002 (Tremblay, 2003) et conserve un fort sentiment d'appartenance à sa communauté. C'est aussi dans ce secteur que les projets de développement rencontrent presque systématiquement une vive opposition de la part des citoyens et que les consultations publiques sont généralement les plus houleuses.

## **4.2 Gouvernance**

### **4.2.1 Survol historique**

De nombreux changements ont marqué l'évolution de la Ville de Gatineau au fil des 45 dernières années. En 1969, le territoire de l'actuelle ville de Gatineau regroupait 15 municipalités chapeautées par la Communauté régionale de l'Outaouais (CRO), créée cette année-là (Ville de Gatineau, 2011c). C'est ce même organisme qui entreprend dans les années 1970 le travail d'élaboration d'un premier schéma d'aménagement, avant l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme en 1978, et qui fait de l'Outaouais, selon un professionnel que nous avons interviewé, « un laboratoire exploratoire des nouvelles technologies et approches régionales » (P-4). Les premières fusions ont été réalisées en 1974 pour créer huit villes (Ville de Gatineau, 2013b). En 1991, la CRO est remplacée par la Communauté urbaine de l'Outaouais (CUO) pour assurer une continuité dans l'organisation du territoire. Celle-ci ne comptait plus alors que les cinq municipalités qui ont donné naissance en 2002 à l'actuelle Ville de Gatineau (P-4). Il convient de mentionner qu'une situation similaire se produisait en parallèle du côté ontarien, avec la création en 1969 de la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton, qui regroupait seize municipalités. En 2002, la fusion des onze municipalités restantes permettait de créer l'actuelle Ville d'Ottawa (Ville de Gatineau, 2011c).

---

<sup>11</sup> Les données sur le revenu et le niveau de scolarité sont tirées d'une compilation effectuée par le Service de l'urbanisme et du développement durable de la Ville de Gatineau à partir des données de l'Enquête nationale auprès des ménages de 2011, à [http://www.gatineau.ca/docs/histoire\\_cartes\\_statistiques/donnees\\_demographiques\\_socioeconomiques/population\\_menages\\_secteur.fr-CA.pdf](http://www.gatineau.ca/docs/histoire_cartes_statistiques/donnees_demographiques_socioeconomiques/population_menages_secteur.fr-CA.pdf). Page consultée le 6 août 2014.

#### 4.2.2 Contexte de création de la grande ville et structure politico-administrative

« La fusion municipale à Gatineau n'a pas suivi le modèle institutionnel à trois paliers – communauté métropolitaine, ville et arrondissements – mis en place à Québec et à Montréal. Suivant l'exemple de la ville d'Ottawa, l'option d'un seul palier local de gouvernance a plutôt été retenue » (Chiasson et al., 2011, p. 269). Ce faisant, la Ville de Gatineau a privilégié « un modèle de décentralisation administrative [...] plutôt qu'une décentralisation politique qui permettrait à des entités politiques à l'échelle des quartiers ou des anciennes villes de cohabiter avec les institutions centrales », et a plutôt misé sur la création d'une « mosaïque de villages urbains » en tant qu'espaces de proximité favorables à la construction d'un sentiment d'appartenance à la nouvelle grande ville (Andrew et Chiasson, 2005b, p. 126-127). De l'avis d'un professionnel de la participation publique, la nouvelle ville de Gatineau ainsi formée, bien que très linéaire, a su résister à la vague de défusions qui a démembré plusieurs grandes villes québécoises en 2005. L'absence d'arrondissements, une structure lourde à gérer, aurait contribué à la réussite de la fusion municipale à Gatineau selon cette personne (P-4). Pour Andrew et Chiasson (2005a), « [l]e modèle choisi à Gatineau est non seulement le calque de celui d'Ottawa mais il reflète également une préoccupation importante qui est celle de consolider sa place mal assurée entre l'espace métropolitain de la Capitale nationale et la région québécoise qu'elle domine ».

#### 4.2.3 Vers la mise en place d'un nouveau mode de gouvernance

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, sous l'administration du maire Yves Ducharme, 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 » (Andrew et Chiasson, 2005a; Chiasson, 2006; Chiasson et al., 2011). L'adoption du Plan stratégique en 2003 engageait le conseil municipal à « Faire évoluer Gatineau vers une Ville qui associe ses citoyens et partenaires le plus étroitement possible à la mise en valeur de

ses ressources et à la gestion de la cité » (Ville de Gatineau, 2004b). Andrew et Chiasson (2005b, p. 124) résumant d'ailleurs fort bien le contexte :

« La fusion [...] a été un moment fort de création politique dans le sens où elle s'est avérée une occasion pour définir collectivement de nouvelles priorités et de nouvelles façons de faire. Plus précisément, c'est à travers tout d'abord un exercice de planification stratégique mené en collaboration avec la société civile en 2003 et 2004 et ensuite par l'élaboration d'un ensemble de politiques publiques faisant appel à l'initiative citoyenne que l'on a tenté d'« imaginer la ville » ».

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* en réponse à l'expression d'une « volonté collective de mettre en place un mode de gouvernance qui s'appuie sur l'ouverture aux citoyens et partenaires » (Ville de Gatineau, 2004b, p. 3). Avec ce Cadre de référence, la Ville 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 Gatineau. Ce cadre de référence comprend 15 recommandations pour la mise en application de la gestion participative et énonce une série d'objectifs et de principes d'action à l'intention de la Ville pour reconnaître les citoyens et organismes comme des partenaires, ainsi que pour encourager et faciliter la participation de tous aux affaires municipales, le plus tôt possible dans le processus, et dans un souci d'équité et de transparence.

La Ville a également entrepris de bonifier les règles de fonctionnement des forums de participation existants, d'élaborer des principes éthiques et des règles de fonctionnement pour assurer le bon déroulement de la participation publique, puis d'établir un processus pour encadrer la conduite des activités. Cette procédure prévoit notamment la préparation d'un protocole de participation des citoyens et la préparation du plan de communication de la consultation. Il faut noter cependant que la Ville de Gatineau n'a encore jamais dressé le bilan de la mise en œuvre de son Cadre de référence en matière de participation publique depuis son adoption, et ce malgré les dispositions prévues en ce sens dans le document. C'est d'ailleurs une lacune importante que le Bureau de l'ombudsman a souligné dans un rapport récent sur la participation citoyenne à Gatineau (Ville de Gatineau, 2014).

Les citoyens de Gatineau sont régulièrement convoqués à des activités de consultation publique pour donner leur point de vue sur des enjeux d'importance pour la ville. Entre 2005 et octobre 2012, la Ville a organisé 63 consultations publiques, dont plus de la moitié portait sur des enjeux d'aménagement et d'urbanisme. Plusieurs politiques importantes ont aussi été élaborées avec la participation du public.

#### 4.2.4 Évolution de la participation des citoyens aux affaires municipales selon l'administration en place

##### *L'ère Bureau*

Selon Chiasson, Gauthier et Andrew (2011), le changement de garde à la mairie en novembre 2005, avec l'élection de Marc Bureau, coïncidera avec une vision plus traditionnelle de la démocratie municipale associée au modèle de la Ville « pourvoyeuse de services », laquelle se traduira par des reculs notables sur le plan de la participation citoyenne aux affaires municipales. Même si plusieurs nouvelles politiques ont été adoptées à la suite d'activités de participation publique sous son règne, le maire Bureau a cherché à ramener la prise de décision sous le contrôle de l'administration municipale en réalisant à l'interne la révision du Plan stratégique pour la période 2009-2014 et en abolissant la Commission consultative sur les choix stratégiques, créée par son prédécesseur dans la foulée du projet de construction de la nouvelle ville pour devenir « un forum important où la société civile particip[er]ait à définir et à suivre les grandes orientations de la municipalité » (*ibid.*, 2011, p. 283). Ces décisions combinées aux lacunes des processus de consultation publique régulièrement dénoncées par la population – telles que le manque de suivi et de résultats concrets, le sentiment que « tout est décidé d'avance », que « les dés sont déjà jetés » (Duquette, 2013; Le Droit, 2011) – 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 (Ville de Gatineau, 2014). Il importe de noter cependant que c'est sous l'administration Bureau que s'est déroulé l'ensemble du processus de révision du SAD avec la participation du public, et que cet exercice a généralement été bien accueilli comme on le verra plus loin. Donc même si la Ville a fait preuve d'innovation dans le déploiement de ses mécanismes de consultation au cours du mandat du maire Bureau, peu d'efforts ont été consacrés au suivi et à l'évaluation des pratiques participatives en vue de

mesurer les progrès accomplis et d'améliorer les procédures en place, comme le prévoyait le Cadre de référence<sup>12</sup>.

### *Action Gatineau*

L'entrée en scène en 2012 d'un premier parti politique municipal à Gatineau, que d'aucuns voient comme « un vecteur de changement pour l'avenir de Gatineau » (Bergeron, 2012a), viendra cependant susciter un regain d'espoir envers la démocratie participative. Directement issu d'un mouvement citoyen<sup>13</sup> initié en 2008 sous le nom de *Projet Gatineau* dans le but de déclencher un débat d'idées sur l'avenir de Gatineau en prévision de la campagne électorale de l'année suivante, Action Gatineau s'est donné comme objectif de renouveler la démocratie en favorisant une plus grande participation citoyenne aux débats publics (Action Gatineau, 2013). Parallèlement au processus officiel de consultation publique sur le SAD, la nouvelle formation politique a d'ailleurs organisé des forums de discussion sur des thèmes reliés à la révision du schéma d'aménagement au printemps et à l'automne 2012 dans le but d'entendre les réflexions de ses membres et des citoyens intéressés par ce sujet en vue de l'élaboration du programme du parti. Selon Chiasson, Gauthier et Andrew (2011), l'émergence du mouvement citoyen *Projet Gatineau* annonçait une volonté de changement de culture politique municipale à Gatineau, laquelle s'est concrétisée en 2013 avec l'élection à la mairie du chef d'Action Gatineau, Maxime Pedneaud-Jobin. Fait intéressant à noter, alors que le processus de révision du SAD s'est effectué sous l'administration Bureau, c'est le nouveau conseil municipal dirigé par Maxime Pedneaud-Jobin qui aura la responsabilité d'en assurer la mise en œuvre et le suivi.

Ces reculs et avancées mettent en perspective une observation fort juste tirée du compte rendu d'un colloque sur la démocratie participative organisé par la Section de la planification stratégique de Gatineau en avril 2004 :

---

<sup>12</sup> Ce constat ressort clairement du Rapport sur la participation citoyenne à Gatineau publié par le Bureau de l'ombudsman en janvier 2014 en réponse à des plaintes de citoyens sur la crédibilité de certains processus de participation publique (Ville de Gatineau, 2014).

<sup>13</sup> Le mouvement citoyen *Projet Gatineau* a fait entrer le thème de la participation publique dans la campagne électorale de 2009 par le truchement d'une coalition de cinq candidats aux postes de conseillers rattachés au mouvement, dont trois ont réussi à se faire élire incluant un des deux promoteurs du mouvement, Maxime Pedneaud-Jobin, qui remportera la mairie en novembre 2013 (Chiasson et al., 2011).

« Le développement d'une culture de participation est un processus d'apprentissage de longue haleine pour l'ensemble des acteurs de la démocratie municipale. [...] Les élus et l'Administration municipale devront apprendre à laisser plus de place aux citoyens dans le processus de la prise des décisions qui auront un impact sur leur qualité de vie. La culture de participation devra se refléter dans les décisions du conseil municipal et dans les politiques municipales » (Ville de Gatineau, 2004a, p. 3).

### **4.3 Organisation du territoire et forme urbaine**

#### 4.3.1 L'organisation du territoire de la nouvelle ville de Gatineau

En vertu du Plan d'urbanisme de 2005, la ville de Gatineau se caractérise par une structure urbaine multiniveaux formée d'un pôle central, le centre-ville, ainsi que d'un ensemble hiérarchisé de pôles secondaires et tertiaires composés d'un centre d'activité dans le secteur de Gatineau, de deux noyaux urbains dans les anciennes villes de Buckingham et d'Aylmer, de centres de village et de noyaux de services de proximité (Ville de Gatineau, 2005a). 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 en 2002 dans le but d'engager les résidents des cinq ex-villes fusionnées dans un processus de construction de la nouvelle ville et de favoriser l'émergence d'un sentiment d'appartenance à celle-ci. Le Plan stratégique adopté à l'issue de ce processus s'articulait autour de quatre grandes directions dont la suivante : « Privilégier les villages urbains et les milieux de vie champêtre comme des unités de planification et d'intervention, des modèles de collectivités viables et des lieux d'appartenance uniques pour les citoyens » (Ville de Gatineau, 2013b, p. 2-16).

C'est dans le Plan d'urbanisme de 2005 que cette nouvelle unité territoriale destinée à « faire évoluer la notion d'appartenance à une nouvelle échelle qui se situe au-delà des quartiers » s'est concrétisée (Ville de Gatineau, 2005a, p. 23). Le village urbain, défini dans le Plan d'urbanisme comme un milieu de vie regroupant plusieurs quartiers d'habitation dont le découpage s'appuie sur les noyaux d'occupation humaine existants et sur l'évolution de l'urbanisation de Gatineau (*ibid.*), répondait à l'expression d'une volonté marquée des citoyens de reconnaître et de valoriser la spécificité de leurs milieux de vie respectifs dans la nouvelle grande ville (Ville de Gatineau, 2005b). « L'émergence de villages urbains complets,

dynamiques, identitaires et conviviaux » constitue d'ailleurs la toute première orientation du Plan d'urbanisme de 2005 (Ville de Gatineau, 2005a).

La ville de Gatineau est constituée aujourd'hui de dix-sept villages urbains et de quatre milieux de vie champêtres. Chaque village urbain possède des attributs distinctifs qui en font un milieu de vie unique. Les milieux de vie champêtres sont quant à eux situés en périphérie du périmètre d'urbanisation, mais à l'intérieur des limites municipales et « se caractérisent par une fonction résidentielle clairsemée » (Ville de Gatineau, 2013b, p. 3-33). Pour la Ville de Gatineau, ce découpage territorial s'inscrit en droite ligne avec les principes du DUD :

« En concrétisant le concept de villages urbains dans son premier plan stratégique d'abord, puis dans son plan d'urbanisme, la Ville de Gatineau s'est placée en tête de file d'une tendance internationale dominée par des principes émergents de planification durable. Puisqu'ils reposent sur l'intégration de l'ensemble des facteurs sociaux, environnementaux et économiques, les villages urbains constituent un outil idéal de développement d'initiatives municipales en matière de collectivités viables et un lieu de prise en mains de son milieu par le citoyen » (Ville de Gatineau, 2009c, p. 17).

#### 4.3.2 L'influence durable des modèles de planification du passé sur la forme urbaine

##### *L'empreinte indélébile du Plan Gréber*

Le modèle de planification urbaine ayant contribué à façonner le visage de la ville de Gatineau au fil des décennies est fortement influencé par son appartenance à la région de la capitale nationale (RCN), formée des deux municipalités voisines d'Ottawa et de Gatineau qui, rappelons-le, sont situées de part et d'autre de la rivière des Outaouais et dans des provinces distinctes. La région d'Ottawa-Gatineau est en fait la seule région métropolitaine du Canada à chevaucher deux provinces et constitue à cet égard, selon Gordon et Juneau (2011), la région la plus difficile à planifier du pays en raison du partage conflictuel des compétences entre les différents paliers gouvernementaux sur des enjeux communs, tels que l'organisation du transport et la protection de l'environnement par exemple. En tant que siège de la capitale fédérale, la région a cependant 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 mis en œuvre au cours des deux décennies

suivantes. Le maître-d'œuvre du projet, l'architecte-urbaniste français Jacques Gréber, avait reçu la commande de préparer simultanément un plan régional d'occupation du sol pour le territoire englobant les deux côtés de la rivière, des plans d'aménagement urbain pour Ottawa et Hull, ainsi qu'un plan d'infrastructure régional et un plan d'aménagement du centre-ville (Gordon, 2001, p. 46-47). C'est donc dans la foulée de ce grand plan d'ensemble que les voies ferrées ont été remplacées par des routes, des boulevards et des autoroutes asphaltés, qu'on a développé les banlieues et regroupé les commerces dans des mails en bordure des grandes artères périphériques (Gordon, 2001; Grant, 2006). Au tournant des années 1970, à l'époque de l'ancienne ville de Hull, la construction d'édifices du gouvernement fédéral du côté québécois de la rivière et l'aménagement de nouvelles infrastructures routières pour relier les deux rives et créer une « capitale nationale interprovinciale plus bilingue » (Gordon, 2001, p. 54) a complètement transformé le cœur de la ville en le vidant d'une partie importante de sa population (Andrew, 1994).

*La suburbanisation comme modèle dominant de planification urbaine*

Parallèlement à la mise en œuvre du Plan Gréber, une nouvelle ère en matière de planification urbaine s'impose en Amérique du Nord sous l'influence des principes de la cité-jardin : la suburbanisation. L'arrivée massive de l'automobile favorisée par la prospérité ambiante de l'époque et le nouveau pouvoir d'achat d'une classe moyenne qui explose va en effet présider au développement à grande échelle des banlieues (Grant, 2006). Ce modèle de planification urbaine de la période d'après-guerre deviendra le paradigme dominant en matière d'aménagement à la grandeur du Canada et façonnera un paysage urbain homogène d'un bout à l'autre du pays :

« Planning and land-use regulation contributed to creating standardized landscapes. Suburbia represented the post-war rejection of the industrial city: spacious lawns and winding streets replaced the narrow lots and grid layout of the central core. The myths of the middle-class nuclear family, homemaker mom, two cars in the driveway, and neighbourhood school [...] were embodied in building practices and land-use regulations that resulted in look-alike suburban areas from coast to coast » (Grant, 2006, p. 335).

Ces pratiques d'aménagement auront, à Gatineau comme ailleurs, des conséquences désastreuses sur la vitalité des centres-villes. Comme le souligne Grant (2006) : « Abandoned buildings and growing parking lots changed the feel of downtown. The bustle of the central



city in the early 1950s had, by the late 1970s, given way to clear signs of malaise » (p. 335). Ce phénomène de suburbanisation, en reculant sans cesse les limites de la ville, a aussi nécessité des investissements colossaux dans la construction de nouvelles routes qui vont transformer durablement la forme urbaine (Filion et Gunter, 2006; Grant, 2006; Polèse et Shearmur, 2009). Le design urbain est désormais au service de l'automobile (Grant, 2006). Comme le faisait remarquer l'organisme Vivre en ville dans un mémoire déposé en marge des consultations publiques sur la révision du SAD : « Depuis plus de 50 ans, les collectivités québécoises se sont développées selon un modèle caractérisé par des secteurs monofonctionnels et de faibles densités, déconnectés les uns des autres et articulés autour de réseaux autoroutiers » (Vivre en ville, 2012, p. 3). La Ville de Gatineau n'a pas échappé à ces tendances et souffre elle aussi d'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.

#### **4.4 Quelques enjeux d'aménagement et de développement durable pour le nouveau schéma**

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, tels 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. Ces enjeux sont d'ailleurs ressortis comme des préoccupations majeures pour les citoyens ayant participé à la première étape du processus de révision du schéma, qui portait sur la définition des enjeux. La section qui suit a pour but de mettre ces enjeux en contexte et d'exposer le point de vue et les attentes du public et d'autres acteurs influents à cet égard.

#### 4.4.1 Reconstruction d'un centre-ville dynamique

« Un centre-ville est, par définition, le 'centre' d'une région. C'est là que se croisent les voies de communication et de transport, là que se trouve le meilleur accès à l'ensemble de la région » (Polèse et Shearmur, 2009, p. 298). La présence d'un centre-ville animé et vibrant comporte plusieurs avantages pour une agglomération urbaine. Selon Filion et Gad (2006), par son caractère distinctif, le centre-ville offre un mode de vie différent et non dépendant de l'automobile, une plus grande diversité d'activités à distance de marche et un milieu de vie caractérisé par une plus grande mixité sociale. La forte densité résidentielle du centre-ville, l'accès facile au transport en commun et la possibilité de se déplacer à pied sont aussi très bénéfiques pour l'environnement. Outre ces avantages esthétiques, sociaux et environnementaux, un centre-ville dynamique possède de nombreux avantages comparatifs sur le plan économique.

Depuis la mise en œuvre du Plan Gréber, la présence dominante d'édifices à bureaux du gouvernement fédéral en plein cœur du centre-ville a complètement transformé la dynamique du secteur, qui remplit essentiellement une fonction de pôle d'emplois et de concentration d'équipements collectifs, culturels et institutionnels. On se rappellera que la construction des édifices de la Place du Portage et l'aménagement de nouvelles infrastructures routières au début des années 1970 a nécessité l'expropriation de plus de 3 000 personnes à l'époque, et que l'effritement du tissu social qui en a résulté s'est traduit par une dévitalisation du centre-ville dont les effets se font encore largement sentir aujourd'hui (Andrew, 1994) .

La revitalisation du centre-ville est au cœur des préoccupations de l'administration municipale depuis la création de la nouvelle ville de Gatineau et a fait l'objet d'un programme particulier d'urbanisme (PPU) en 2009. Selon le diagnostic posé dans le PPU, le centre-ville souffre de plusieurs faiblesses : délaissé par la population résidente au profit des pôles périphériques auxquels il est mal relié, le centre-ville peine à attirer les Gatinois et les visiteurs en raison de l'offre peu diversifiée de destinations urbaines et de commerces, de la pauvreté du paysage urbain, du manque d'animation en soirée et de la sous-exploitation des berges, qui sont réservées à des fonctions industrielles ou laissées à l'abandon. Le processus de révision du SAD s'inscrit donc dans le prolongement du PPU afin de faire du centre-ville un lieu de convergence, un espace animé, convivial et attrayant; bref, un milieu de vie complet aménagé

selon les principes du développement durable où l'on pourra habiter, travailler et se divertir (Ville de Gatineau, 2009b). De l'avis d'un chercheur en géographie et aménagement du territoire, le développement du centre-ville et le contrôle de l'étalement urbain constituent les deux enjeux majeurs de la révision du SAD. « La Ville a besoin d'un centre-ville. [...] Il faut structurer notre centre-ville. C'est avec le schéma d'aménagement que l'on peut le faire. [...] Présentement, la Ville développe comme on le faisait dans les années 80, alors qu'on est rendu en 2011 »<sup>14</sup> (Boursier, 2011a). Cette préoccupation est partagée par une bonne partie de la population, qui exprime un certain malaise face à l'incapacité de la quatrième ville en importance du Québec de se doter d'un centre-ville vibrant et attractif susceptible de se démarquer face à Ottawa. De façon générale, les participants à la première étape du processus de consultation s'entendaient d'ailleurs sur le besoin d'avoir « un centre [en tant que] point de convergence pour la population, un lieu identitaire » (Ville de Gatineau, 2011e, p. 16).

#### 4.4.2 Gestion de la croissance, lutte à l'étalement urbain et densification résidentielle

La population de l'actuelle ville de Gatineau a presque doublé en quarante ans, passant de 149 000 personnes en 1971 à près de 262 000 personnes en 2011, un accroissement qui s'explique en bonne partie par l'abordabilité du logement comparativement au marché ontarien et la proximité d'Ottawa. Dans la même période, des changements sociaux, tels que la diminution du nombre d'enfants, la hausse des séparations et des divorces ainsi que la hausse du nombre de personnes seules, ont fait bondir la demande en logements, de sorte qu'il a fallu construire près de 77 200 nouveaux logements pour répondre aux besoins. Malgré tout, la densité résidentielle globale est restée à peu près inchangée (23 logements à l'hectare en 71 contre 24 en 2011), au détriment de milliers d'hectares de terres agricoles en friche sacrifiées à l'étalement urbain (Ville de Gatineau, 2011c). Soulignons qu'en 2001, Gatineau affichait la plus faible densité d'occupation du territoire parmi les cinq plus grandes villes du Québec (Ville de Gatineau, 2006).

Dans son bilan de la mise en œuvre du dernier schéma d'aménagement et de développement, adopté en 2000, la Ville de Gatineau reconnaît qu'en dépit d'une croissance démographique soutenue, le centre-ville et les noyaux urbains d'Aylmer et de Buckingham ont accueilli très

---

<sup>14</sup> Propos du regretté professeur Serge Gagnon de l'UQO, décédé prématurément en décembre 2011.

peu de nouveaux résidents. « Même si le pourcentage relatif de maisons unifamiliales isolées a progressivement diminué, la croissance de Gatineau s'est généralement poursuivie avec un développement de type banlieue sur de grands espaces de la périphérie » (Ville de Gatineau, 2013b, p. 1-10). Il convient de rappeler à ce sujet que le territoire de Gatineau est constitué à près de 40 % de terres agricoles peu exploitées qui sont soumises à une pression constante pour répondre à la forte croissance démographique et résidentielle. Ces terres, qui sont surtout concentrées au nord de l'autoroute 50 et dans les secteurs d'Aylmer et de Masson-Angers, représentent en effet une intéressante banque potentielle de terrains construisibles pour certains acteurs du développement, qui pensent que « ces terres ne servent à rien et ne serviront jamais à rien » et devraient donc être utilisées pour étendre le développement. Un intervenant du secteur de la construction ne voit pas pourquoi il faudrait protéger le territoire agricole à Gatineau. « Il faut évoluer avec notre époque et on n'est pas des producteurs de bœufs ici », dira-t-il lors d'une séance de consultation. De l'avis d'un conseiller municipal d'Aylmer, la densification constitue « l'enjeu principal » du processus de révision du SAD. « Il faut protéger le périmètre urbain, et aussi le périmètre agricole. Il y a beaucoup de gens qui ont l'œil sur ces terres », dira-t-il (Boursier, 2011b).

De nombreuses voix se font d'ailleurs entendre au sein de la société civile pour dénoncer l'emprise des promoteurs sur le développement résidentiel à Gatineau. « Présentement, ce sont eux qui décident à la Ville. [...] La seule institution qui peut discipliner les constructeurs et arrêter l'étalement urbain, c'est la Ville », dira le chercheur de l'UQO (Boursier, 2011a). Le feu vert donné par la Ville à certains projets de développement très controversés alimente la méfiance des citoyens à l'égard de la volonté de l'administration municipale « d'imposer des limites aux promoteurs afin de garder le contrôle de son développement » (Duquette, 2012), comme elle prétend vouloir le faire avec son nouveau schéma d'aménagement. Fait intéressant, plusieurs élus expriment aussi des doutes quant à la capacité de la Ville d'imposer sa vision aux promoteurs. Les propos du chef d'Action Gatineau résument les craintes exprimées par d'autres conseillers : « Les 40 dernières années nous ont démontré que c'est plus facile de construire des maisons dans un champ que le long du Rapibus ou de redévelopper de vieux quartiers » (*ibid.*).

Selon les projections démographiques utilisées par la Ville de Gatineau pour la révision de son schéma d'aménagement et de développement<sup>15</sup>, Gatineau devrait connaître une croissance démographique de près de 30 % d'ici 2051, ce qui représente 78 000 nouveaux résidents et l'ajout de 47 000 ménages supplémentaires (Ville de Gatineau, 2013b). Ces projections démographiques, si elles sont jugées trop prudentes par les acteurs du secteur de la construction immobilière, suscitent en revanche l'inquiétude d'une partie de la population, qui a le sentiment que la Ville cherche à stimuler la croissance résidentielle – « une croissance décidée, encouragée, calculée » aux dires de certains résidents – au détriment de leur qualité de vie. Car la construction des nouveaux logements requis pour répondre à la croissance, si elle contribue à la richesse foncière de la Ville, entraîne aussi son lot d'effets négatifs, dont la destruction des milieux naturels et des coûts élevés en infrastructures. Comme l'exprimait un citoyen d'Aylmer à la suite de la rencontre de discussion sur les scénarios d'aménagement tenue dans ce secteur : « L'administration municipale en place parle de 78 000 nouveaux résidents d'ici les 40 ans. Sur quoi fonde-t-elle de telles prévisions et comment justifie-t-elle son enthousiasme face à une telle croissance? Ce développement domiciliaire taxe lourdement nos infrastructures. Comment s'attendre à ce qu'elles tiennent le coup face à un afflux massif de nouveaux résidents? » (Le Droit, 2011).

La forte croissance urbaine annoncée ouvre la porte à la densification résidentielle et à certaines répercussions sur les milieux de vie existants. À l'issue de la première ronde de consultation publique sur les enjeux d'aménagement, le message d'une majorité de citoyens était sans équivoque : dans une optique de développement durable, l'étalement urbain doit être freiné, sinon stoppé. Dans ce contexte, les citoyens voient la densification des quartiers résidentiels comme une alternative à l'étalement, à condition qu'il s'agisse d'une « densité intelligente » qui soit réalisée « dans le respect du caractère des quartiers actuels » et « de manière différenciée », c'est-à-dire surtout concentrée dans les nouveaux quartiers (Ville de Gatineau, 2011e, p. 16).

« Dans les nouveaux quartiers, les participants s'accordent pour que l'on construise davantage de logements sur des terrains moins grands; pour que l'on assure une grande diversité de logements qui garantisse la mixité sociale; pour que l'on prévoie des

---

<sup>15</sup> La Ville de Gatineau s'est basée sur les perspectives démographiques publiées par l'Institut de la statistique du Québec en 2009 pour établir ses projections démographiques.

commerces, des services, du transport en commun, bref que l'on assure une mixité fonctionnelle. [...] Dans les quartiers existants, les participants expriment leur satisfaction et leur appréciation de leur quartier de résidence : ils ne souhaitent pas le voir évoluer ou changer, ou alors s'ils consentent à un changement, ils y posent plusieurs conditions » (*ibid.*, p. 17).

#### 4.4.3 Réduction de la dépendance à l'automobile

Dans le Plan d'urbanisme de 2005, la bonification du réseau routier et des infrastructures de transport constituait une des 10 orientations d'aménagement de la Ville. C'est ainsi que des mesures importantes ont été prises au cours des dernières années pour améliorer la fluidité des déplacements à l'échelle de la région, dont la construction du boulevard des Allumettières pour relier le centre-ville et la limite ouest du secteur d'Aylmer dans un axe est-ouest, l'ouverture sur toute sa longueur de l'autoroute 50 reliant Gatineau et Montréal et la mise en service d'un tronçon de 12 km du Rapibus, une infrastructure de transport en commun en site propre reliant le secteur Gatineau aux centres-villes du secteur de Hull et d'Ottawa. Or l'amélioration du réseau routier combiné à la croissance accélérée du développement résidentiel de faible densité n'a fait qu'encourager davantage la dépendance à l'automobile (Ville de Gatineau, 2013b, p. 1-11). L'enjeu de l'étalement urbain et la dépendance à l'automobile sont bien sûr indissociables et c'est dans cette optique que l'administration municipale entend miser sur le Rapibus pour devenir « l'axe de tout le développement résidentiel et commercial de Gatineau » et « un incitatif auprès des promoteurs et des entrepreneurs pour les amener à bâtir vers le centre et ainsi limiter l'étalement urbain » (Duquette, 2012).

Or les ratés du Rapibus, dont la mise en service en octobre 2012 « fut un fiasco total » (Bergeron, 2014), soulèvent des doutes importants quant au potentiel de ce système de transformer les habitudes de déplacement des résidents de Gatineau. Alors que l'administration municipale fondait beaucoup d'espoirs sur le Rapibus pour renverser la tendance et accroître sensiblement la part modale du transport en commun, le réaménagement des circuits dans les secteurs desservis par ce nouveau corridor a eu pour effet d'allonger sensiblement les temps de déplacement à l'heure de pointe d'un grand nombre d'utilisateurs qui, dans certains cas, ont fini par abandonner l'autobus au profit de la voiture dans les mois qui ont suivi (Lécuyer, 2014;

Paquette, 2014; Saint-Pierre, 2014). Mentionnons qu'en 2006, seulement 16 % des Gatinois prenaient l'autobus pour aller travailler tandis que 7 % s'y rendaient à pied ou à vélo (Ville de Gatineau, 2011c). Il est vrai par ailleurs que l'abondance d'éléments naturels sur le territoire gatinois et la linéarité du territoire créent des ruptures dans la trame urbaine qui compliquent les liaisons entre les différents noyaux urbains, et qu'il est plus difficile dans un tel contexte d'offrir un service de transport collectif efficace et rentable capable de faire concurrence à l'automobile (Ville de Gatineau, 2011c). De l'avis de nombreux acteurs de la société civile, la solution au problème de dépendance à l'automobile se trouve plutôt dans l'adoption de nouvelles pratiques d'urbanisme qui rétabliraient la mixité fonctionnelle des quartiers en vue de réduire la migration quotidienne des travailleurs, favoriseraient les services de proximité et encourageraient l'emploi d'un cocktail de transports collectifs et actifs. Selon un groupe de citoyens engagés : « Le Rapibus est une idée géniale, mais déjà dépassée. [...] Gatineau est déjà en retard sur la vie urbaine du XXI<sup>e</sup> siècle ». Les « power centers », dont la Ville continue d'encourager le développement, sont entre autres pointés du doigt par ce groupe en tant que symbole du maintien du « mode de vie banlieusard : ma maison, ma voiture, ma pelouse » implanté il y a 60 ans (Le Droit, 2012a).

Les défis en matière d'aménagement et de développement durable auxquels la Ville de Gatineau est confrontée appellent donc à une évolution des pratiques d'urbanisme. L'enquête de terrain menée dans le cadre de ce projet de recherche a cherché à vérifier comment l'exercice de révision du SAD avec la participation du public a pu contribuer à faire évoluer ces pratiques dans le sens d'un développement urbain plus durable. Les deux chapitres qui suivent résument les principaux constats à cet égard. Le chapitre 5 revient sur le processus participatif de révision du SAD pour faire ressortir certains éléments de nature procédurale susceptibles d'avoir une incidence sur l'objectif visé, tandis que le chapitre 6 s'attache à la portée du processus sur le contenu du schéma, et donc aux dimensions substantielles de l'exercice.

## CHAPITRE 5 – LE PROCESSUS PARTICIPATIF DE RÉVISION DU SCHÉMA D’AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT

Ce premier chapitre de présentation des résultats porte sur les dimensions procédurales de l’exercice de révision du schéma d’aménagement et de développement de Gatineau. Il s’ouvre avec une brève section explicative sur le SAD en tant qu’outil de planification et fait un retour sur le contenu et les objectifs du schéma antérieur de Gatineau avant de décrire les différentes étapes du processus participatif. Les principaux constats de l’enquête de terrain relativement à l’incidence du processus sur l’élaboration du schéma sont ensuite présentés.

### **5.1 Le schéma d’aménagement et de développement comme outil de planification du territoire**

Les documents de planification sont considérés au Québec comme des « instruments privilégiés de mise en œuvre des principes du développement durable » (Gauthier et al., 2008a, p. 342). Le schéma d’aménagement, en tant qu’outil de planification, a fait l’objet de nombreux amendements à la LAU au fil des ans, notamment pour en préciser le contenu, les objectifs, l’échéancier et la mise en œuvre. C’est en 2002, en réponse à une critique importante voulant que l’aménagement soit dissocié du développement dans la Loi, que le schéma devient un « schéma d’aménagement et de développement » devant énoncer « une vision stratégique du développement économique, social et environnemental » (Trépanier, 2004, p. 67). Selon la définition qu’en donne le MAMROT,

« [I]e schéma d'aménagement et de développement (SAD) est le document de planification qui établit les lignes directrices de l'organisation physique du territoire d'une municipalité régionale de comté (MRC). Il permet de coordonner les choix et les décisions qui touchent l'ensemble des municipalités concernées, le gouvernement, ses ministères et ses mandataires. Le schéma est, avant tout, un document d'intention formulé et conçu de manière à faire ressortir une vision régionale du développement durable » (MAMROT, 2010).

Le SAD constitue le principal outil de planification territoriale à l’échelle d’une MRC, tandis que le Plan métropolitain d’aménagement et de développement (PMAD) s’applique aux communautés métropolitaines de Montréal et Québec. En raison de sa situation transfrontalière, la région métropolitaine d’Ottawa-Gatineau n’a pas d’institution équivalente à la CMM ou à la CMQ et n’a donc pas l’obligation de réaliser un PMAD. En fait, la Ville de



Gatineau a le statut particulier de ville-MRC et doit produire à ce titre un SAD ainsi qu'un plan d'urbanisme<sup>16</sup>.

À l'échelle de la ville ou de la municipalité, c'est le plan d'urbanisme (PU) qui traduit les grandes orientations d'aménagement du SAD en lignes directrices claires pour guider la prise de décisions cohérentes en matière d'aménagement et de développement sur l'ensemble du territoire. Enfin, le programme particulier d'urbanisme (PPU) est une composante du plan d'urbanisme qui porte sur la planification d'un secteur nécessitant une attention particulière, tels que le centre-ville ou encore un nouveau secteur résidentiel ou industriel (*ibid.*). Une règle a été introduite dans la LAU pour assurer la concordance entre ces différents outils de planification et les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire. Ces orientations traduisent les préoccupations du gouvernement central en ce qui concerne la gestion de l'urbanisation, la mise en valeur des ressources et la protection du territoire et des activités, notamment dans la zone agricole (MAM, 1994). Elles visent plus particulièrement une consolidation et une densification du tissu urbain existant par la prise de mesures de contrôle de l'étalement urbain, de revitalisation des centres-villes et des secteurs anciens, de réduction des émissions de GES, d'efficacité énergétique, d'optimisation des modes de transport et d'amélioration générale de la qualité des milieux de vie (Ville de Gatineau, 2012b). Le projet de schéma révisé doit donc être soumis à l'approbation du gouvernement, qui peut demander des modifications et des ajustements au document pour qu'il soit conforme à ses orientations. Le schéma d'aménagement et de développement révisé (SADR) est adopté dans sa version définitive seulement sur réception d'un avis favorable du MAMROT.

Le schéma d'aménagement et de développement constitue donc la pièce maîtresse de la planification et de l'organisation du territoire car il dicte les grandes orientations d'aménagement et les grandes affectations du territoire dans les limites d'un périmètre d'urbanisation donné. C'est également sur la base de ce document que sont menées les démarches de concertation à l'échelle métropolitaine, régionale ou locale pour la gestion des dossiers impliquant la participation d'autres administrations municipales, comme la

---

<sup>16</sup> En 2014, le Québec comptait 87 MRC et 14 villes et agglomérations ayant des compétences de MRC. Ce découpage est le résultat de la réorganisation municipale de 2001.

planification des transports notamment. Enfin, le schéma agit comme outil de connaissances sur les problèmes particuliers et les caractéristiques socioéconomiques et physiques du territoire en plus d'aider à la mise en œuvre de projets à l'échelle régionale (MAMROT, 2010).

## **5.2 Retour sur le schéma d'aménagement antérieur**

Divers schémas d'aménagement ont été adoptés au fil des ans sur le territoire, avant même l'adoption de la LAU en 1978, à l'époque de la Communauté régionale de l'Outaouais. Ceux-ci ont servi notamment à délimiter le périmètre urbain, à identifier le centre-ville et les pôles secondaires, à définir le réseau routier et améliorer le transport en commun, à établir des critères de développement et de densité, à délimiter les zones naturelles à protéger, à assurer la protection des zones agricoles et, dans la version la plus récente, à découper le territoire en seize villages urbains et quatre milieux de vie champêtres « en tant que collectivités viables et lieux d'appartenance » (Ville de Gatineau, 2011c, p. 7). Le plus récent schéma d'aménagement remonte à l'année 2000, à l'époque de la Communauté urbaine de l'Outaouais (CUO), dont le territoire englobait les cinq municipalités qui composent aujourd'hui la ville de Gatineau. Ce schéma prévoyait un agrandissement du périmètre d'urbanisation ainsi que plusieurs mesures importantes en matière de transport durable, dont l'utilisation du corridor de transport ferroviaire pour la mise en place d'un service de transport en commun en site propre (le Rapibus) et l'aménagement d'un réseau de voies réservées. C'est aussi le premier schéma à adopter une vision de développement durable, laquelle guidera par la suite l'élaboration des plans stratégiques de 2003 et de 2009 de la Ville de Gatineau ainsi que les diverses politiques sectorielles adoptées depuis. Une mise à jour de ce schéma en 2005, après la création de la nouvelle Ville de Gatineau, a permis d'intégrer la délimitation des villages urbains et milieux champêtres en plus de prévoir la protection des espaces boisés et un resserrement du développement en zone rurale (Ville de Gatineau, 2011c).

## **5.3 Description du processus de révision du SAD**

Gatineau a entrepris en 2011 la révision de son schéma d'aménagement et de développement (SAD), conformément aux obligations prévues par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Pour les fins de cet exercice, la Ville de Gatineau a choisi de réviser son schéma d'aménagement et de développement en se basant sur un horizon de 40 ans. L'élaboration du

schéma d'aménagement consiste à répondre à trois grandes questions : OÙ développer; COMMENT développer (densité, protection des milieux naturels, etc.); et COMMENT allons-nous nous déplacer? Ce nouveau schéma d'aménagement et de développement a ceci de particulier qu'il doit être élaboré pour la première fois selon une démarche de développement durable et prendre appui sur une vision stratégique définie en amont de tous les exercices de planification de l'aménagement du territoire et du développement économique, social et environnemental. La vision stratégique « permet d'aborder les grands défis touchant un ensemble de secteurs d'activités du milieu, d'imbriquer de façon cohérente les préoccupations de l'ensemble des partenaires qui ont des répercussions sur l'utilisation du sol et de rencontrer les objectifs du développement durable » (MAMR, 2005, p. 27).

Pour mener cet exercice, la Ville de Gatineau s'est inspirée de la démarche *The Natural Step*. Créée en Suède en 1989 dans le but de faire la promotion des conditions d'un développement durable, cette démarche fait appel à une méthode de planification prospective qui se décline en quatre grandes étapes itératives : 1) adopter un langage commun; 2) faire un bilan de la situation actuelle; 3) créer une vision du futur souhaité; et enfin 4) définir les priorités et agir (MAMOT, 2013). Le schéma d'aménagement représente l'outil pour se rendre à la vision souhaitée. Autre particularité à noter : l'exercice de révision du schéma d'aménagement et de développement fait appel cette fois à une importante participation du public (Ville de Gatineau, 2011b).

### 5.3.1 Les objectifs de développement durable

Le processus d'élaboration du nouveau schéma d'aménagement et de développement s'appuie donc sur la vision et les orientations de développement durable du Plan stratégique de la Ville de Gatineau, de même que sur la Loi sur le développement durable du gouvernement du Québec et les orientations en faveur d'un aménagement durable du territoire mises de l'avant dans le cadre de la réforme de la LAU (Ville de Gatineau, 2011e). Cette révision du schéma permet de réévaluer les choix faits précédemment et, pour la première fois, de réfléchir à l'avenir de la ville dans une optique de développement durable du territoire, c'est-à-dire selon la Ville de Gatineau « un développement qui répond aux besoins présents sans compromettre la capacité de répondre aux besoins futurs; qui considère l'environnement, la société et l'économie comme un tout; qui assure un équilibre entre les besoins de la population et la

viabilité de l'environnement naturel; qui repose sur la participation et l'engagement de tous dans la réflexion et l'action » (Ville de Gatineau, 2011e, p. 5). Dans cette optique, le nouveau SAD de Gatineau « vise à répondre aux préoccupations grandissantes relatives à la mobilité durable, à la lutte et à l'adaptation aux changements climatiques, à la diminution des gaz à effet de serre, à la préservation et à la mise en valeur des ressources naturelles, mais aussi aux préoccupations quant à l'équité sociale, la diversité culturelle, la qualité de vie et la capacité financière de la Ville et de la population à répondre aux nombreux besoins » (Ville de Gatineau, 2011c, p. 7).

### 5.3.2 Les étapes de la démarche de participation publique

En conviant la population à participer à l'exercice de révision de son schéma d'aménagement et de développement durable, la Ville de Gatineau s'est engagée à être à l'écoute de ses citoyens et à tenir compte de leurs valeurs, de leurs préoccupations et de leurs attentes quant à l'évolution de leur cadre de vie (Ville de Gatineau, 2011e). Le processus de révision du SAD, résumé dans le tableau 5.3, s'est articulé autour d'un vaste processus de consultation publique en quatre étapes sous le thème *Aménageons le futur!* au cours duquel une variété de dispositifs participatifs ont été mobilisés pour permettre aux citoyens de se prononcer tout au long de l'avancement du projet. Un microsite Web dédié au projet a été créé pour permettre au public d'avoir accès en tout temps à toute la documentation sur le processus (invitations, communiqués de presse, documents de référence, rapports de consultation et mises à jour sur l'avancement du processus). Les personnes qui le désiraient pouvaient également s'inscrire à une liste d'envoi.

Avant de lancer le processus de révision du schéma d'aménagement, la Ville a jugé important de commencer par offrir des ateliers publics de formation sur ce qu'est le développement durable et son application à l'échelle d'une ville, avec l'organisation *The Natural Step*. Comme l'expliquait un professionnel du Service de l'urbanisme, cette initiative avait pour but « de mettre tout le monde au même niveau, d'avoir un vocabulaire commun [et de développer] une compréhension commune » des enjeux (P-1). C'est aussi dans cet objectif que la Ville a préparé une série de documents thématiques permettant de dresser des états de la situation, l'idée étant « d'instrumenter les citoyens pour qu'ils puissent participer de façon documentée au processus ».

La première étape du processus de participation publique « se voulait avant tout une démarche d'écoute des citoyens » (Ville de Gatineau, 2011e, p. 5), qui étaient invités à réfléchir à trois questions : Où et comment voulons-nous vivre?; Où et comment voulons-nous que les activités économiques s'exercent?; et Quel environnement naturel voulons-nous léguer? À partir d'un portrait du territoire et d'un diagnostic des enjeux de développement élaborés en amont, quatre mécanismes de participation différents (4 cafés urbains, un forum citoyen, webdiffusion et distribution d'un questionnaire) ont permis à environ 600 personnes de se projeter dans l'avenir afin d'imaginer Gatineau dans 40 ans et de faire connaître leurs valeurs, leurs préoccupations et leurs attentes à l'administration municipale quant à l'évolution à long terme de leur cadre de vie. Cette première phase du processus de consultation, qui a généré beaucoup d'enthousiasme chez les participants et a été très favorablement accueillie<sup>17</sup>, a débouché sur le constat général suivant : « Les gens ont démontré qu'ils étaient assez ouverts au changement et prêts à changer les choses, mais pas tous au même rythme » (*ibid.*)<sup>18</sup>.

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 précédemment ont été soumis à la population. Les scénarios ont été élaborés en tenant compte des prévisions suivantes pour 2051<sup>19</sup> : augmentation de la population de 77 400 personnes (la population actuelle est de 266 000 et devrait atteindre 343 400 en 2051); augmentation de 47 000 ménages ; et augmentation du nombre d'emplois de 48 000, cette croissance de l'emploi étant fortement liée à la croissance démographique. Le tableau 5.1 résume les scénarios :

---

<sup>17</sup> Cette phase du processus de consultation n'a pas fait l'objet d'observations directes formelles. Les remarques sur le climat général et la réaction du public découlent de ma participation au forum citoyen en tant que simple citoyenne et des commentaires recueillis auprès de personnes ayant assisté aux cafés urbains.

<sup>18</sup> Déclaration d'un responsable du Service d'urbanisme en ouverture des consultations de la phase 2. Information tirée du compte rendu d'observation.

<sup>19</sup> Chiffres fournis par l'Institut de la statistique du Québec

Tableau 5.1 Résumé des quatre scénarios d'aménagement

Scénario	Parti d'aménagement et impacts sur le territoire
<b>Scénario 1 – Le schéma d'aménagement actuel</b>	Poursuite du développement selon les règles du schéma actuel. Impacts : <ul style="list-style-type: none"> <li>• forte consommation de terrains à des fins résidentielles</li> <li>• perte importante d'espaces naturels</li> <li>• la densité résidentielle reste sensiblement la même et la part de résidences unifamiliales augmente</li> <li>• faible développement du centre-ville, qui demeure principalement un milieu de travail</li> </ul>
<b>Scénario 2 – Un territoire consolidé</b>	Préservation des atouts verts et bleus du territoire par la consolidation du développement près des pôles, des infrastructures et des équipements existants. Impacts : <ul style="list-style-type: none"> <li>• accroissement de la densité résidentielle globale</li> <li>• densification accrue des pôles existants, dont le centre-ville, qui devient un milieu diversifié et animé</li> <li>• les milieux naturels sont protégés du développement résidentiel</li> </ul>
<b>Scénario 3 – Un territoire remodelé axé sur le transport collectif</b>	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. Impacts : <ul style="list-style-type: none"> <li>• création de trois nouveaux pôles pour rapprocher les activités économiques des lieux de résidence</li> <li>• redéveloppement du centre-ville pour en faire un milieu de vie diversifié et animé</li> <li>• augmentation de la densité résidentielle globale</li> <li>• redéveloppement majeur axé sur la mixité des usages le long des axes de transport collectif</li> <li>• scénario le moins consommateur d'espace à des fins résidentielles et ayant le plus d'impact sur le centre-ville</li> </ul>
<b>Scénario 4 – Un territoire étendu</b>	Ouverture de nouveaux espaces au développement pour favoriser la création de milieux de faible densité. Impacts : <ul style="list-style-type: none"> <li>• élargissement du périmètre d'urbanisation actuel</li> <li>• peu d'impacts sur les milieux de vie existants</li> <li>• faible développement du centre-ville</li> <li>• perte importante de milieux naturels</li> </ul>

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

À ce stade, les activités de participation publique avaient pour objectif de favoriser la discussion 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. Près de 480 personnes y ont contribué, que ce soit en participant à la rencontre

publique organisée dans leurs secteurs respectifs ou à une séance de clavardage, en remplissant un questionnaire ou en présentant un mémoire. Sur la base de l'enquête de terrain effectuée, et plus particulièrement des observations réalisées lors des rencontres publiques de discussion organisées dans chacun des secteurs de la ville, il se dégage un constat général : les préoccupations de la population diffèrent nettement selon leur secteur de résidence et la collectivité ne se reconnaît pas encore pleinement dans la nouvelle ville, mais les citoyens sont généralement favorables à la mise en place de pratiques d'aménagement inspirées des principes de développement urbain durable.

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 en janvier 2013, avant de faire l'objet d'une nouvelle série de consultations publiques. Organisée sous la forme d'une audience publique en deux temps, cette étape du processus a permis à environ 80 personnes de venir s'informer sur le contenu du premier projet de schéma pour mieux le comprendre, et à une cinquantaine de personnes et de groupes de déposer ou présenter un mémoire. Les commentaires et opinions recueillis devaient servir à bonifier la première mouture du schéma révisé. Il convient de noter que ce mécanisme de participation, utilisé pour la première fois à Gatineau, a été très apprécié des participants. Inspirée du modèle du BAPE, l'audience publique est un dispositif très formel, voire intimidant pour les néophytes, qui se déroule suivant une procédure préétablie selon laquelle chaque individu ou groupe ayant préalablement signifié son intention d'intervenir est appelé à se présenter à une table prévue à cet effet pour poser sa question (étape 1) ou présenter son mémoire (étape 2). Lors de la première étape de l'audience, un panel de huit experts de la Ville avait été réuni pour répondre aux questions des citoyens, alors qu'à l'étape des mémoires, c'est la présidente du CCU qui posait des questions aux intervenants pour obtenir des précisions sur le contenu de leur présentation. Il ressort des commentaires formulés et des mémoires présentés lors de cette troisième étape que le processus de consultation a été largement apprécié dans son ensemble. La majorité des participants croyait toutefois que ce projet de schéma n'allait pas assez loin en matière de densification et de mobilité durable, et déplorait que la Ville se soit « arrêtée à mi-chemin » dans son élan. La préservation et la mise en valeur du patrimoine sous toutes ses formes a également été abordée par de nombreux intervenants préoccupés par le peu d'attention

accordé à cet aspect dans le premier projet de schéma. On sentait par ailleurs un certain scepticisme quant à la mise en œuvre du schéma et les intervenants ont été nombreux à réclamer des indicateurs de rendement, des suivis et des comptes rendus. Il convient de souligner que la très grande majorité des participants représentaient des groupes organisés, contrairement à l'étape précédente qui a surtout fait place à la voix des « citoyens ordinaires ».

Enfin, comme l'indique le tableau 5.2, l'étape de la consultation publique obligatoire en vertu de la LAU a de nouveau réuni plus de 85 personnes. Avant l'assemblée publique, une séance « portes ouvertes » permettait 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 2e projet de schéma et de permettre aux citoyens d'exprimer leur opinion ou de poser des questions. Un bon nombre d'intervenants ont souligné la qualité du processus de révision et la place importante accordée au public et plusieurs ont exprimé le sentiment d'avoir été davantage écoutés et pris au sérieux qu'à l'habitude. À la lumière des résultats de cette dernière étape, certaines bonifications ont été apportées au schéma final, dont la révision de la « charte gatinoise des écoquartiers » dans le sens des propositions avancées par les groupes écologistes.

### 5.3.3 Un mot sur l'étape d'adoption du schéma révisé

Le SADR de la Ville de Gatineau a été adopté par le conseil municipal le 1<sup>er</sup> octobre 2013, après discussion du document en comité plénier le 10 septembre. Le schéma révisé n'a cependant pas été adopté à l'unanimité, une conseillère du secteur de Gatineau ayant voté contre parce qu'elle le considère « désavantageux pour les citoyens de son quartier ». En vertu du nouveau schéma, ce quartier fait dorénavant partie d'une zone de développement différé, une décision qui va à l'encontre des principes de développement durable selon elle parce qu'elle « aura des impacts négatifs sur le transport en commun, le transport scolaire et le développement domiciliaire » (Bélangier, 2013). Selon 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<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> La Ville de Gatineau a déjà essayé 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



Le schéma révisé entre en vigueur à l'expiration de ce délai si aucune modification n'est demandée. La Ville a ensuite deux ans pour élaborer les règlements de concordance, c'est-à-dire modifier le plan d'urbanisme et les règlements d'urbanisme, pour faire en sorte d'assurer la cohérence entre tous ses outils de planification. Le processus se termine par la mise en place du monitoring et du suivi du plan d'action.

---

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 (Boursier, 2015).

Tableau 5.2 Résumé des étapes du processus de participation publique

Étape du processus	Mode 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 org.
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
ÉTAPE 5 – ADOPTION DU SCHÉMA RÉVISÉ Octobre 2013	S/O	S/O

## 5.4 Les principaux constats de l'enquête de terrain

### 5.4.1 La dynamique d'acteurs : rééquilibrage des forces et redéfinition des rôles

L'enquête de terrain a permis de distinguer cinq groupes principaux d'acteurs en fonction de leur rôle dans le processus décisionnel, des intérêts qu'ils défendent ou des objectifs qu'ils poursuivent, et de leur appartenance à un groupe ou à un territoire.

Le conseil municipal, en tant que détenteur ultime du pouvoir décisionnel, apparaît comme le premier joueur d'importance dans la révision du schéma d'aménagement, même s'il est resté en retrait pendant le processus de participation publique. En bout de ligne, c'est tout de même le conseil qui a le dernier mot, et c'est donc lui qu'il faut sensibiliser aux enjeux et convaincre, comme le soulignait un urbaniste (P-1). En fait, les quelques rares conseillers présents aux activités de consultation jouaient uniquement un rôle d'observateurs et ne sont jamais intervenus directement dans les discussions, mis à part le rôle de représentante officielle de la Ville joué par la présidente du CCU à l'étape de l'audience publique et de l'assemblée publique de consultation à la fin du processus. Ces observations rejoignent les propos de Lefebvre (2007), selon lesquels les élus préfèrent rester à distance du débat, dont ils « ne maîtrisent pas les règles », et s'en tenir à observer les dynamiques qu'il génère afin « de mesurer l'état du rapport de force dans la perspective de la décision finale, de jauger les forces en présence, les attitudes des divers protagonistes, le potentiel de contestation du projet et de mesurer ainsi le niveau de son acceptabilité sociale » (p. 210). Un élu rencontré en entrevue (E-2) déplorait pour sa part que les modalités de participation ne permettent pas la discussion entre élus et citoyens et avouait du même souffle être tiraillé entre son rôle d'élu appelé à soutenir la position de la Ville, son rôle en tant que défenseur des intérêts de ses commettants, à l'échelle micro-locale, et son statut de « simple citoyen » désireux de s'exprimer sur certains enjeux d'intérêt plus personnel. « Moi, quand je me suis assis avec les citoyens, je me suis fait dire qu'il fallait rester en arrière et pas dire un mot. [...] J'ai la responsabilité comme élu de gérer une ville et de représenter un groupe de personnes, mais à l'intérieur de tout ça, moi, j'ai jamais le droit de parler comme citoyen. » Toujours selon Lefebvre, « Les élus engagent dans le débat un rapport à la population et aux institutions qu'ils représentent. [...] L'élu n'est pas un acteur 'libre' dans le débat » (*ibid.* : 217).

Les experts du Service d'urbanisme sont aussi des acteurs de premier plan en tant qu'architectes du SAD d'abord, et pour leur rôle d'intermédiaires entre le conseil municipal et la population. C'est d'ailleurs le Service d'urbanisme qui a plaidé auprès du conseil municipal pour une consultation en amont du public, afin de cerner tous les enjeux et de bien saisir les attentes et les préoccupations de la population. Ce sont aussi les urbanistes et autres experts qui représentent la Ville lors des activités de consultation et à qui on confie le rôle d'expliquer et de répondre aux questions du public. Sur ce point, un professionnel de l'aménagement affirmait que la pratique des urbanistes avait changé au fil des ans : « Je pense qu'on est passé d'un urbanisme où l'urbaniste est un spécialiste, il sait comment que ça marche, à un urbaniste qui explique, qui sensibilise et qui donne la parole à d'autres. D'ailleurs, quand tu donnes la parole, faut que tu écoutes aussi » (P-1).

La ville de Gatineau, à l'instar de la plupart des villes moyennes, a été modelée en grande partie sous l'influence des grands propriétaires fonciers et des promoteurs immobiliers, qui constituent un autre groupe d'acteurs incontournable. Bien qu'ils continuent d'exercer une influence notable auprès du conseil, ceux-ci doivent maintenant s'adapter à une nouvelle réalité face au poids grandissant du public et d'autres groupes d'intérêt dans la balance. Fait à noter, même s'ils jouissent d'un accès privilégié aux décideurs, plusieurs membres de ce groupe ont participé aux séances de consultation publique, où ils se retrouvaient en terrain hostile et contraints de défendre leur territoire. La confrontation de leur point de vue avec celui des citoyens a d'ailleurs souvent mis en lumière des visions diamétralement opposées du modèle de développement souhaité pour Gatineau. Un acteur du domaine de la construction reconnaissait d'ailleurs en entrevue les erreurs commises dans le passé par des promoteurs peu soucieux de l'environnement, ainsi que les dommages causés par un pattern de développement à la pièce, sans vision d'ensemble. « À l'époque, on y allait au gré des intérêts de l'un et de l'autre, et regardez aujourd'hui de quoi a l'air le secteur Gatineau : un centre-ville pas de centre-ville! » (CI-1).

Le quatrième groupe d'acteurs identifié dans le processus de révision du SAD est formé des différents groupes de la société civile venus défendre des intérêts particuliers. Il est question ici, entre autres, des groupes écologistes, des associations citoyennes, des groupes de défense du patrimoine, du milieu de la santé et du milieu des affaires. Fait à noter, le processus de

participation publique a incité certains groupes à former des alliances dans le but de faire valoir des propositions communes, question de donner plus de poids à leur message. Deux réseaux d'acteurs se sont ainsi constitués en marge du processus officiel, soit une coalition formée de groupes écologistes, d'associations de gens d'affaires et de citoyens intéressés, de même qu'un regroupement informel d'associations citoyennes. Ces alliances, qui se sont manifestées à l'étape des audiences publiques, découlent selon un acteur du milieu associatif d'une prise de conscience des divers acteurs de leur intérêt à travailler ensemble à la poursuite d'objectifs communs. Comme il l'expliquait en entrevue, le regroupement des associations citoyennes est né d'un besoin d'engager le dialogue sur des préoccupations communes pour mieux se comprendre et s'entendre sur des actions conjointes :

« Les gens ont dit un moment donné 'faut qu'on se parle'. [...] Dans le secteur de Hull, les associations ne parlaient pas beaucoup à celles d'Aylmer. Nous, Hull et Aylmer, on essaye de se parler de plus en plus, ce qu'on appelle les associations à l'ouest de la rivière Gatineau. [...] Alors les associations se réunissent sur une base carrément informelle. On se réunit pour voir si on est capables de travailler sur un ou deux thèmes communs, si on a une ou deux préoccupations communes par rapport à la ville de Gatineau » (SV-1).

La coalition des groupes à vocation écologique, qui s'est quant à elle formée spécifiquement dans le cadre du processus de révision du schéma, a enjoint la Ville de prendre exemple sur cette initiative et d'organiser des rencontres réunissant différents groupes d'intérêt autour d'une même table pour favoriser les échanges et la détermination d'objectifs communs.

Finalement, les citoyens, considérés ici comme un seul groupe d'acteurs, forment un ensemble hétérogène dont les préoccupations et les attentes peuvent varier grandement en fonction de nombreux facteurs, dont le secteur de résidence, comme on le verra plus loin. Il convient de souligner également la grande variabilité du degré d'expertise des citoyens en matière d'aménagement et d'urbanisme et de leur niveau d'expérience comme participants à des consultations publiques. Comme le soulignent Combe et al. (2012), « le statut de 'citoyen individuel' cache souvent une expérience antérieure, voire actuelle, à portée collective par laquelle l'individu a été formé aux problématiques de l'aménagement et de l'urbanisme. Il ne s'agit donc pas toujours de citoyens non avertis » (p. 163).

L'enquête de terrain a également mis en lumière les acteurs en apparence absents du processus, tels que la CCN, la Ville d'Ottawa et les MRC voisines. Quelques participants aux différentes activités de consultation ont en effet souligné l'absence d'information sur la façon dont le schéma révisé s'arrimera aux plans et orientations de la Ville d'Ottawa et de la région métropolitaine, ainsi que l'importance d'amorcer le dialogue avec la MRC des Collines pour favoriser la cohérence dans les orientations d'avenir. Le représentant du secteur de la construction immobilière rencontré en entrevue faisait à ce sujet un parallèle avec le processus d'élaboration du PMAD à Montréal en faisant ressortir l'impact financier pour Gatineau du manque de dialogue avec les MRC voisines : « Connaissez-vous la grande différence avec le PMAD à Montréal? Ils ont réuni toutes les villes de la Communauté urbaine. Moi je doute que les villes en périphérie de Gatineau voudraient faire partie de cet exercice, compte tenu qu'ils profitent déjà de nos infrastructures sans que cela leur coûte rien » (CI-1). Le conseiller Maxime Pedneaud-Jobin<sup>21</sup> partageait également ce point de vue au lendemain de la première étape des consultations publiques sur le schéma, considérant qu'il était « urgent que Gatineau « partage avec les différentes MRC de la région son plan de développement pour l'avenir », d'autant plus que tous les scénarios de développement envisagés « auront des impacts sur nos voisins » (Bélanger, 2011).

*Incidence du processus de participation publique sur le rééquilibrage des forces*

La multiplication des acteurs impliqués dans les choix d'aménagement favorise un rééquilibrage du poids des acteurs les plus influents et la recherche d'une vision commune. En menant le processus de révision de son SAD en parallèle avec une démarche de participation publique qui permettait aux citoyens et acteurs de la société civile de prendre part à la réflexion en tant que parties prenantes de l'exercice, 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. Les propos de deux professionnels de l'aménagement recueillis lors d'un entretien illustrent ce constat :

« Avant qu'on démarre le projet du schéma, il y avait beaucoup de pressions des promoteurs pour ouvrir le développement différé, développer en zones agricoles, c'était de continuer l'étalement » (P-1).

---

<sup>21</sup> Devenu chef du parti Action Gatineau en 2012, puis maire de Gatineau en novembre 2013.

« Les promoteurs et les développeurs, eux, étaient habitués à ce qu'on leur donne le feu vert facilement sur les projets, et là il fallait leur expliquer qu'en fonction du potentiel de développement existant on n'allait pas ouvrir de nouvelles zones. Ils ont essayé de nous convaincre qu'on faisait fausse route [...] Les zones différées dans le schéma actuel, qui sont maintenant des aires d'expansion, ces zones-là on ne voulait rien savoir, nous dans l'équipe, d'ouvrir ça au développement. On était très convaincus [...], mais autant les promoteurs que la direction, que le conseil municipal, ils nous ont amenés à faire notre bout de chemin et à faire des compromis. On a dit d'accord, mais les compromis vont être faits de cette manière, donc on a posé nos conditions. Je pense que ça a été un des grands changements dans le SAD dans nos façons de faire » (P-2).

À l'inverse, la participation active du public au processus d'élaboration du nouveau SAD a permis de valoriser le rôle des citoyens. Comme le faisait remarquer un acteur de la société civile rencontré en entrevue, « Le citoyen, c'est le meilleur partenaire que tu peux pas avoir » (SV-1). À son avis, l'implication de la société civile dans le processus a largement contribué à l'élaboration d'une vision commune en incitant plusieurs groupes d'intérêt et associations citoyennes à travailler conjointement pour briser le cloisonnement, discuter pour mieux se comprendre et tenter d'arriver à des propositions concrètes à présenter à la Ville. Un autre citoyen abondait dans le même sens tout en insistant sur le leadership en matière de planification attendu de la Ville, à qui il revient de faire la part des choses entre les besoins et préoccupations exprimés par les citoyens et les solutions à mettre de l'avant. « Les gens sont des experts de leurs besoins, mais pas nécessairement des solutions », précisait-il (SV-3).

#### 5.4.2 À la recherche d'une vision partagée de la grande ville

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. À l'instar du vaste processus de planification stratégique lancé en 2005, la révision du SAD représentait pour l'administration municipale l'occasion rêvée d'amener les gens à « parler de la grande ville » (P-1). Comme l'explique un professionnel du Service de l'urbanisme :

« On entendait beaucoup parler des secteurs de la grande ville. 'Aylmer veut ça, Hull pense de même et nous à Masson-Angers...' On se disait, ça fait quand même 10 ans que la grande ville a été créée. Ça va prendre du temps, on le sait, mais là on pense à long terme même si les gens vivent encore des frustrations par rapport à la fusion. C'était un peu un exutoire, un exercice de défoulement. On s'est dit : 'Faut que les gens passent cette phase-là et après on pourra passer à autre chose.' Et puis on ne voulait pas arriver avec des propositions tout de suite, car les gens se seraient braqués.

Alors parlons de toutes ces choses-là que les gens ont sur le cœur. Je pense que c'était assez libérateur parce qu'à Aylmer – je prends toujours cet exemple-là parce qu'il est bien caricatural – je ne suis pas sûr qu'ils se sont déjà parlés comme ça, les anciens et les nouveaux résidents d'Aylmer. De s'asseoir à la même table et de confronter leurs points de vue [...]. Donc, les gens se sont parlés, se sont entendus et compris, et chacun est reparti avec une réalité des choses qui était un peu différente. C'était beau à voir! » (P-1).

Les observations préliminaires réalisées lors de l'exercice de prospective organisé à la deuxième ronde de consultations publiques au printemps 2012 ont mis en lumière des visions très divergentes du devenir souhaité de Gatineau au cours des prochaines décennies. Le problème d'articulation des échelles, entre autres, s'est manifesté avec beaucoup d'acuité à cette étape du processus 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 la Ville de définir une vision commune pour l'ensemble de la ville.

Les gens du secteur d'Aylmer, à l'extrême ouest, et de Buckingham-Masson-Angers, à l'extrême est, se démarquent tout particulièrement en affichant un attachement encore très fort à leurs anciennes villes respectives et au mode de vie qu'elles représentent. En ce sens, la fusion avec Gatineau, avec tout ce que cela implique en matière de gouvernance et de planification urbaine, n'est pas encore complètement réalisée, ni même acceptée dans certains cas.

Dans le secteur d'Aylmer, un fort sentiment de nostalgie de « la ville d'antan » se dégage des commentaires des citoyens, quand ce n'est pas carrément une réaction de colère ou à tout le moins de vive frustration face aux nombreux projets de développement résidentiel réalisés depuis la fusion pour répondre à la forte croissance démographique enregistrée dans ce secteur. La perte de nombreux espaces verts et la menace qui pèse sur la préservation du patrimoine et sur l'intégrité du territoire agricole font craindre aux résidents d'Aylmer de perdre leur qualité de vie. « On a déjà assez perdu d'espace comme ça à Aylmer. On n'en veut plus! » (en parlant de la croissance résidentielle). « Vous bâtissez pour des personnes qui ont beaucoup d'argent. Nous, on veut rester dans notre petite ville. » Les préoccupations dominantes chez les gens d'Aylmer tournent donc autour de la protection des terres agricoles et des espaces verts. « C'est notre richesse », diront-ils en parlant des atouts naturels de ce secteur. La petite ville à échelle



humaine, avec services de proximité, lieux de rassemblement, mise en valeur du patrimoine et sentiment d'appartenance ressort donc comme la vision privilégiée par la population de ce secteur.

Selon un professionnel du Service de l'urbanisme de la Ville, « c'est à Aylmer que le choc des idées est le plus violent depuis la fusion. [...] La seconde où la fusion est arrivée, la porte était ouverte au développement dans un secteur traditionnellement rural, où les gens habitaient des résidences isolées sur des terrains d'une acre, deux acres. Eux autres, ils ont vu arriver du 40 logements à l'hectare, du semi-détaché » (P-3). Or les nouveau-venus à Aylmer ont d'autres aspirations et recherchent généralement un autre mode de vie que les résidents de longue date attirés par l'esprit champêtre de l'ancienne ville. Comme le faisait remarquer un urbaniste de la Ville, il y a deux communautés qui s'affrontent dans Aylmer. « Normalement, Aylmer c'est assez monolithique, mais là c'était intéressant de voir la différence. Il y avait des réactions tranchées » (P-1).

À l'est de la ville, le sentiment général qui se dégage des commentaires entendus est que les secteurs de Buckingham et Masson-Angers ont des besoins différents et offrent un mode de vie distinct des autres secteurs. Les propos des citoyens traduisaient d'ailleurs une certaine crainte face à la perte de leur identité ou du caractère distinctif de l'est de la ville. L'attachement au mode de vie champêtre est, là aussi, prégnant. Un participant à la consultation sur les scénarios résume en ces mots la vision générale qui se dégage de la discussion : « Dans l'est, on a l'espace nécessaire et il faut garder un mode de vie plus traditionnel, c'est-à-dire une maison unifamiliale, un grand terrain et de l'espace. C'est ça, la qualité de vie, et c'est ce que les gens veulent. » Un autre insiste sur la particularité de ce secteur : « L'est mérite un scénario différent, car il se distingue du reste de la ville. La densification, c'est correct ailleurs, mais ici on aime avoir de l'espace. » On veut par contre profiter des mêmes avantages que le reste de la ville, notamment en matière de transport en commun et d'options de logement pour la population vieillissante, deux aspects où les résidents du secteur se sentent défavorisés. Fait à noter, la très grande majorité des participants à la consultation se composait de personnes de 50 ans et plus, de sexe masculin principalement. Les deux seuls représentants de la jeune génération ayant assisté à la rencontre de discussion sur les scénarios ont cependant exprimé un point de vue différent et un désir de changement en faveur des nouvelles tendances urbanistiques qui

permettent, en bout de ligne, de nuancer la vision proposée par les résidents du secteur est de la ville.

Dans le secteur de Gatineau, les gens sont plus ouverts au changement et se montrent réceptifs aux scénarios basés sur la consolidation du territoire et l'aménagement de zones axées sur le transport en commun (ZATC). On sent par contre une crainte assez répandue face à la densification en raison du préjugé tenace qui associe, dans l'esprit des gens, densité avec édifice en hauteur. Il convient de noter à ce sujet que la salle est essentiellement composée de personnes d'âge moyen, et on peut présumer que l'attachement des gens de cette tranche d'âge à leur mode de vie puisse alimenter des craintes face au changement. Une dame dira à ce sujet qu'elle « ne veut pas vivre dans une ville de béton » et qu'elle a peur que « Gatineau finisse par ressembler à Montréal ». Les préoccupations et préférences exprimées par les citoyens présents à la rencontre tournent autour de l'offre de services de proximité, l'encouragement des déplacements actifs, la bonification du transport en commun et l'agriculture urbaine. Les citoyens du secteur de Gatineau insistent aussi beaucoup sur la préservation et la mise en valeur des espaces verts, « qui font partie de notre identité » et donnent à la ville son caractère distinctif. En résumé, les gens insistent sur l'importance de doter Gatineau d'un « vrai centre-ville » tout en préservant ses atouts naturels, et rêvent pour leur secteur d'une ville à échelle humaine qui offre une typologie variée d'habitations et propose de nouveaux modèles tels que des écoquartiers « pour rendre la ville attractive ».

Enfin, à l'inverse des autres secteurs, les gens de Hull réclament des approches plus exigeantes que celles proposées et demandent plus d'audace à la Ville. « On est en retard! », dira une participante. La mobilité durable, la santé et le mode de vie retiennent beaucoup l'attention des gens dans la formulation d'un scénario idéal pour l'avenir de la ville. « Nous sommes devant un choix de société, un choix de mode de vie. » En bref, les orientations du schéma devraient promouvoir une nouvelle conception de la vie en ville, qui consiste par exemple à habiter, à magasiner et, si possible, à travailler dans son quartier, et à adopter toutes sortes de pratiques plus écologiques. La densification est abordée de façon plus pragmatique que dans les autres secteurs, où elle suscite encore des craintes et des préjugés. Comme dans les autres secteurs, cependant, la préservation des milieux naturels est jugée prioritaire en tant qu'atout permettant à Gatineau d'offrir le parfait compromis entre urbanité et proximité de la nature. En résumé,

les citoyens du secteur de Hull ayant pris part aux consultations se sont affichés comme des gens qui aiment leur ville et aspirent à pouvoir y mener une vie en accord avec leurs valeurs. Ils souhaitent redynamiser le centre-ville et valoriser le mode de vie urbain. Fait à remarquer, les participants aux consultations tenues à Hull étaient plus nombreux et beaucoup plus jeunes que dans les autres secteurs, en plus d'être bien informés et généralement très sensibles aux enjeux du développement durable.

Le commentaire d'un citoyen ayant participé à une consultation publique sur le SAD résume bien le défi pour l'administration municipale de définir des orientations d'aménagement de la Ville qui sauront rallier la majorité de la population tout en respectant les divergences d'intérêts et les particularités de chaque secteur :

« Gatineau est devenue administrativement une seule ville mais dans les faits, elle est toujours constituée d'un ensemble de communautés, chacune avec son histoire, ses traditions, ses espaces, son architecture, son patrimoine culturel et linguistique... Les dirigeants devront en tenir compte de façon beaucoup plus attentive s'ils veulent conserver la confiance des citoyens et ne pas gaspiller l'immense potentiel de cette région à devenir autre chose qu'un immense terrain où on a 'parqué' le plus de monde possible sans penser à ce qui donne à une ville son cachet » (Le Droit, 2012b).

#### 5.4.3 L'attachement au concept de village urbain

À la phase 2 du processus de participation publique, les citoyens ont été nombreux à souligner l'absence de référence aux villages urbains dans les scénarios proposés et à souhaiter qu'on remette de l'avant ce concept rassembleur qui, par ailleurs, constitue selon plusieurs une échelle plus propice à la discussion. Il convient de rappeler que l'émergence du concept remonte au processus de planification stratégique entamé par la Ville de Gatineau au lendemain de la fusion municipale et que l'idée d'une « mosaïque de villages urbains », un concept au cœur du Plan d'urbanisme adopté en 2005, avait justement pour but de reconnaître la spécificité de chaque secteur, comme nous le rappelait un professionnel rencontré en entrevue (P-4). Plus encore, d'après le compte rendu d'une consultation menée sur le sujet en 2005, « la mise en œuvre du concept constitue une application directe des engagements pris par la Ville de mettre en place une gouvernance participative » dans la foulée d'une étude menée en 2004 et selon laquelle « les citoyens veulent être associés plus étroitement aux débats qui portent sur leur

milieu de vie ». Selon les propos rapportés dans ce document, le concept de village urbain est un concept « intégrateur et rassembleur [qui] invite tous les acteurs à mettre en commun leur énergie dans tous les domaines afin d'assurer l'épanouissement des communautés » (Ville de Gatineau, 2005b, p. 96-97).

Un professionnel du Service d'urbanisme évoquait en ces termes l'adhésion quasi affective des citoyens au concept, comme si l'idée même d'appartenir à un village urbain les préservait des maux de la grande ville ou leur donnait plus de prise sur le devenir de leur communauté : « C'est très très clair qu'il y a un attachement populaire pour les 17 villages existants, même si c'est très intuitif parce que je ne suis pas sûr que les gens savent où commence et où finit leur village. Mais ils savent qu'ils sont dans un village urbain » (P-3). Toujours selon ce professionnel, un fort consensus s'est dégagé dès la première phase du processus de participation publique autour du village urbain en tant que modèle de milieu de vie répondant aux aspirations d'une majorité de citoyens, au point de devenir « une des premières règles de conduite de l'exercice » pour l'équipe du SUDD.

Les observations réalisées lors des activités de consultation publique ont débouché sur le même constat : les gens se sont approprié ce concept et ils y tiennent, comme en témoignent les innombrables références aux villages urbains dans leurs propos. En fait, pour les citoyens ayant participé au processus, le village urbain renvoie l'image d'une « ville à échelle humaine, avec des services de proximité, des lieux d'échange et des endroits pour les enfants et les ados » et est synonyme de « qualité de vie ». C'est « exactement ce que les gens souhaitent comme milieu de vie ». Plusieurs citoyens déploraient d'ailleurs que les discussions sur le schéma ne se fassent pas à l'échelle des villages urbains, un commentaire qui traduit un certain inconfort à traiter d'enjeux plus larges ou qui ne sont pas directement reliés à leur environnement immédiat. Par ailleurs, cet attachement aux villages urbains pose la question de l'adhésion des citoyens à la grande ville unifiée de Gatineau et d'une résistance tenace à la fusion municipale dont il pourrait être la manifestation.

#### 5.4.4 Qualités et lacunes du processus

##### *Participation large et inclusive*

D'après les propos recueillis auprès des élus et des professionnels du Service de l'urbanisme rencontrés en entrevue, l'administration municipale a le sentiment d'avoir déployé le maximum d'efforts pour encourager une participation aussi large que possible du public au processus. Un élu en particulier (E-1) se dit très fier du processus adopté par la Ville et constate que le processus a permis de rejoindre beaucoup de monde qui n'ont pas l'habitude de tels exercices, grâce à la variété des dispositifs utilisés et à l'ampleur des moyens de diffusion de l'information mis en œuvre. Selon cette personne, le processus a rempli son objectif en apportant « du sang neuf » dans le débat et en confortant la Ville dans ses orientations. « Les gens nous ont confirmés dans notre tournant vert... ils nous ont poussés à être vraiment plus sévères. [...] Dans le fond, nous, c'est une directive qu'on s'en allait chercher avec les citoyens » (E-1). Ce point de vue est partagé par un urbaniste : « On en a fait plus, plus, plus. C'est exceptionnel pour un schéma d'aménagement. On a mis tout le paquet. [...] On a entendu des voix pendant le processus de consultation sur le schéma qu'on n'avait jamais entendues avant. Des citoyens très informés et très intéressés, qui arrivaient avec des propositions très articulées. Rien qu'on ne savait pas ou qu'on ne connaissait pas déjà, mais ça venait renforcer nos propositions, ça apportait de l'eau à notre moulin » (P-2).

Cependant, comme le fait remarquer un autre urbaniste, « malgré les efforts qu'on déploie, y'a pas 5 000 personnes qui se déplacent. [...] Évidemment, les gens qui se présentent à ces réunions-là, c'est des gens intéressés par la chose, qui ont une opinion, qui sont plus politisés. Alors effectivement, on a vu les habitués » (P-1). Pour compenser certaines failles au niveau de la représentativité du public présent aux activités de consultation, ce professionnel nous explique que la Ville a fait le choix de solliciter des représentants des groupes d'intérêt, comme l'APCHQ, la chambre de commerce et les groupes environnementaux, pour les impliquer dès le début dans le processus, dans le cadre de discussions ciblées organisées en parallèle. Un comité mixte interne de 55 personnes réunissant des membres des commissions les plus touchées par le schéma (CCU, Environnement et développement durable, Aînés, Culture, Habitation, etc.), les conseillers municipaux et des citoyens, a également été constitué pour

accompagner le SUDD dans le processus de révision. À raison de deux rencontres pour chaque phase du processus, la création de ce comité s'est révélée très fructueuse.

« Sur 55, il y avait toujours au moins 40 personnes dans la salle. Et souvent ils avaient des questions perçantes et percutantes, de l'intérêt; du monde qui voulaient avoir les documents un mois avant parce qu'ils voulaient les lire et qui les avaient lus, c'était évident. Ça, ça été extrêmement dynamique pour nous, puis c'est pas nécessairement le même monde. Il y avait des représentants de l'APCHQ à la Commission de l'habitation, [...] des écolos purs et durs à la Commission sur l'environnement... » (P-3).

Toujours dans le souci d'inclure le plus grand nombre possible de citoyens dans le processus, le Service d'urbanisme a varié ses mécanismes de participation et a innové en offrant pour la toute première fois des séances de clavardage pour aller chercher le point de vue des personnes incapables de se déplacer physiquement ou mal à l'aise de participer aux activités de consultation plus conventionnelles. Malgré un taux de participation relativement faible – « On aurait pu rejoindre tellement plus de monde » (P-3) – les trois professionnels du Service d'urbanisme rencontrés se sont montrés emballés par l'expérience. « On a pu répondre aux questions de citoyens branchés, qui avaient envie d'échanger avec nous, de nous partager de l'info, des liens, de la documentation. Toute l'équipe était là, des spécialistes dans tous les domaines. Toutes les ressources étaient mobilisées » (P-2).

#### *Valorisation des savoirs citoyens*

Les entretiens réalisés avec différents acteurs ont fait ressortir des perceptions diverses par rapport à la valorisation des savoirs citoyens dans le processus participatif. Ces différents modes de valorisation des savoirs citoyens, observés ou souhaités, se déploient sur différents niveaux qui semblent offrir un potentiel d'influence variable sur la décision. La capacité donnée aux « citoyens ordinaires », selon l'expression de Blondiaux (2005, 2008b), d'exprimer leur point de vue en prenant appui sur leur connaissance du milieu constitue l'exigence de base ou le premier pas vers la valorisation des savoirs citoyens. Selon un citoyen rencontré en entrevue, l'étape de discussion sur les quatre scénarios possibles a rempli cet objectif en permettant aux citoyens de « s'exprimer [non pas] comme des urbanistes, mais comme des gens d'expérience raisonnables, compétents dans chacun leur domaine, et qui ont des besoins et des questions. Et puis c'est leur territoire, c'est le territoire qu'ils habitent, donc les meilleurs

urbanistes, c'est eux-autres » (SV-1). Selon un professionnel de la participation publique, la valorisation de l'expertise citoyenne exige qu'on dépasse la simple consultation sous forme de sollicitation d'opinions pour rechercher une contribution concrète des citoyens qui va se refléter dans le produit final. À l'instar du citoyen cité précédemment, il juge que l'étape de consultation sur les scénarios a fourni une occasion aux citoyens de contribuer concrètement au processus.

« Donnons des scénarios, donnons des options, et disons aux gens : 'Maintenant, travaillez avec ça!' Ce qui fait que la personne participe. On lui demande une contribution concrète. On ne lui demande pas juste un avis : 'Dis-moi ce que tu en penses, propose-moi quelque chose, fais-moi des suggestions' » (P-5).

Selon les observations et les entretiens réalisés, la participation du public au processus de révision du SAD a effectivement permis de bonifier certains éléments ou d'attirer l'attention des architectes du projet sur certains enjeux. Le commentaire suivant d'un urbaniste illustre notamment l'impact positif de la contribution des citoyens au processus lors de la séance de clavardage organisée à l'étape deux :

« Les gens nous envoyaient de l'information, des liens, nous disaient 'avez-vous pensé à telle et telle chose?'. Ils nous informaient aussi, par exemple, de choses spécifiques à leur quartier, comme des tronçons manquants de pistes cyclables entre telle rue et telle rue. Ça, on en a eu beaucoup beaucoup. On amenait des thèmes et les gens nous fournissaient des réponses : 'Oui, effectivement, chez nous, sur tel coin de rue...'. On a aussi eu beaucoup de propositions au sujet du transport collectif, sur les axes à privilégier. Vivre en ville, entre autres, nous a fait cheminer beaucoup sur ce sujet. Par exemple, les corridors à fréquence élevée sont devenus des corridors à haut niveau de service, pour englober également l'idée du degré de confort, etc. Des propositions dans ce genre-là, on en a retenues beaucoup » (P-1).

Un deuxième citoyen pousse la réflexion plus loin en soutenant que la Ville doit savoir lire entre les lignes pour répondre aux attentes des citoyens. « Si moi je dis 'je veux plus de routes parce qu'il y a trop de trafic', est-ce que ça veut vraiment dire que je veux plus de routes ou si ça veut dire que je veux me rendre plus facilement là où je veux aller, plus de mobilité. [...] Les gens sont des experts de leurs besoins, mais pas nécessairement des solutions » (SV-3). Ce commentaire rejoint celui d'un autre citoyen, qui voit le manque d'information et d'éducation des citoyens comme un obstacle potentiel à la prise en compte de leur point de vue, notamment

lorsque la participation aux activités de consultation demande des habiletés et compétences spécifiques, comme la rédaction d'un mémoire.

« Il y a des mémoires qui sont très bien écrits, il y en a d'autres, c'est... Ils ne savent pas ci, ils ne savent pas ça... T'es un professionnel, tu regardes ça et tu dis 'la personne ne comprend pas'. T'es pas ben ben ouvert à les prendre au sérieux. Mais il faut que tu comprennes que les gens ont focalisé sur quelque chose. Pourquoi ils ont focalisé sur ça? Il y a peut-être quelque chose en arrière... C'est là que ça devrait être réajusté » (SV-2).

Ce même interlocuteur déplore par ailleurs qu'il n'y ait pas suffisamment d'occasions de formation et d'éducation des citoyens sur les enjeux d'aménagement et de développement urbain, contrairement à ce qui se fait à Ottawa selon lui. D'autre part, il considère que la Ville de Gatineau se prive aussi de ressources très utiles en ne profitant pas de l'expertise de citoyens possédant des connaissances et des compétences très pointues dans certains domaines<sup>22</sup>.

« Moi, je me dis, la Ville devrait aller chercher ces gens-là, ces ressources-là et les embarquer, mais la Ville ne le fait pas. Parce que eux voient seulement les personnes qui ne connaissent rien et qui chialent, et qui disent 'mes taxes sont trop hautes, baissez-les' » (SV-2).

### *Construction d'un intérêt général*

L'observation du processus de participation publique a également permis de vérifier si les mécanismes en place et la nature du débat offraient des conditions propices à la construction d'un intérêt général ou si, au contraire, le débat restait centré sur des enjeux de proximité et la défense d'intérêts particuliers. Trois éléments semblent révélateurs d'une certaine volonté de dépasser le niveau des préoccupations sectorielles ou individuelles pour parvenir à la définition d'un intérêt général.

La dynamique observée lors des rencontres de discussion à l'étape des scénarios apparaît comme une première manifestation de la capacité des citoyens à surmonter une réaction initiale de repli ou de méfiance pour s'engager dans un échange plus constructif. Il est intéressant de constater que lors des quatre rencontres de discussion tenues à cette étape, la période d'échange

---

<sup>22</sup> Ce que Héloïse Nez (2011) qualifie de « savoirs professionnels ».



s'est ouverte sur des commentaires critiques, méfiants, parfois même hostiles à l'endroit de la Ville, avant de s'engager sur une voie plus productive ou constructive. Dans le secteur de Gatineau, les premières interventions traduisaient la crainte des citoyens que Gatineau devienne « une ville de béton » semblable à Montréal, tandis qu'à Hull les citoyens avaient peur que les orientations du nouveau schéma ne viennent nuire à la mise en œuvre du PPU du centre-ville. Dans le secteur de Buckingham-Masson-Angers, c'est la crainte de perdre le mode de vie champêtre et le caractère distinctif de l'est de la ville qui s'exprimait, alors qu'à Aylmer les citoyens réagissaient avec colère et frustration aux chiffres présentés, selon lesquels Aylmer connaîtra une croissance démographique supérieure à tous les autres secteurs au cours des 40 prochaines années. Les citoyens d'Aylmer se sentent encore une fois la cible des visées de développement de la Ville, un développement dont ils ne veulent pas.

Lors de chacune de ces rencontres, on a pu observer un changement de ton en cours de route et l'évolution des échanges vers une volonté de « se donner un projet pour améliorer notre ville », comme l'exprimait une dame du secteur de Gatineau. Cette idée a également été reprise par des citoyens de Hull et d'Aylmer, alors qu'à Masson-Angers, un homme plus âgé a voulu rappeler à ses congénères, en majorité très préoccupés par la perte de leur mode de vie, l'importance de créer des milieux de vie qui répondent aux aspirations de la nouvelle génération, car « ce sont les jeunes d'aujourd'hui qui vont vivre dans la ville du futur ». Il importe aussi de souligner le rôle joué par le professionnel de la participation publique chargé d'animer la discussion, qui s'est employé à canaliser les interventions vers un dialogue constructif axé sur la recherche d'un « scénario meilleur et acceptable pour les gens » en encourageant l'expression de tous les points de vue dans un climat de respect et d'ouverture. En ce sens, les consultations de la phase 2 ont permis à la fois de mettre en lumière les préoccupations et valeurs propres à chaque secteur, et de soulever le double défi que pose la construction d'une nouvelle identité collective pour Gatineau et la valorisation du sentiment d'appartenance aux anciennes villes.

Patsy Healey (2006) explique en ces termes l'importance de reconnaître la légitimité des craintes exprimées par les citoyens et de trouver des modes de discussion permettant de dépasser le conflit pour s'engager dans la recherche de solutions :

« Fear, like moral outrage and aesthetic appreciation, cannot be reasoned away in the language of instrumental rationality. Ways of discussing issues need to be found which recognise these dimensions of people's concerns, and which allow the mediation and resolution of conflicts in ways which are at least seen as fair and legitimate by those involved. [...] It requires active discussion processes through which 'local knowledge' can be brought into play. This in turn needs a public realm, forums and arenas for discussion, in which there is sufficient recognition of diverse points of view, sufficient respect to allow many people to speak and be listened to, and sufficient trust to move from discussion of issues to doing something about them » (p. 129).

Fait à noter, la participation de promoteurs immobiliers aux rencontres de discussion pour faire valoir leur position a mis en relief l'écart entre leur vision du développement et celle des citoyens et contribué dans une certaine mesure au climat d'animosité observé au début de certaines rencontres. À Aylmer, un citoyen a d'ailleurs déploré le climat de confrontation qui persiste entre promoteurs et résidents en faisant remarquer qu'il faudrait plutôt chercher la conciliation des points de vue, tandis qu'un citoyen de Masson-Angers, préoccupé par la préservation des milieux naturels, revendiquait un pouvoir accru dans la décision pour les citoyens : « On est en train de se donner un projet de société, et ce n'est pas juste aux promoteurs et aux hommes d'affaires de décider ».

À l'étape trois du processus participatif, des voix provenant de divers groupes de la société civile se sont fait entendre pour réclamer la mise sur pied de tables de concertation dans le but de favoriser les échanges entre groupes d'intérêt et la poursuite d'objectifs communs. Le processus de révision du SAD est d'ailleurs à l'origine de la formation d'une coalition entre groupes écologistes, associations de gens d'affaires et citoyens intéressés qui a débouché sur un tronc commun de propositions qui ont été insérées dans leurs mémoires respectifs. En parallèle à ce mouvement, des associations citoyennes de Hull et d'Aylmer ont commencé à se réunir sur une base informelle pour explorer la possibilité d'unir leurs efforts dans le but de faire avancer certains dossiers. Comme l'expliquait un intervenant :

« On se réunit pour voir si on est capables de travailler sur un ou deux thèmes communs, si on a une ou deux préoccupations communes par rapport à la ville de Gatineau. Au-delà de ça, c'est de mieux se connaître, nos compétences complémentaires respectives, nos lubies, nos réalisations et nos déceptions, mais qu'on essaye toujours de transcender pour arriver à des propositions concrètes à la Ville » (SV-1).

Enfin, la création dans le cadre du processus de révision du SAD d'un comité mixte réunissant des membres de tous les comités et commissions de la Ville témoigne aussi d'un effort de l'administration municipale pour transcender les visions sectorielles. Selon un professionnel du Service de l'urbanisme, « ça été bénéfique parce que ça rassemblait plusieurs visions » (SV-2).

### *Vertus pédagogiques et potentiel d'apprentissage collectif*

Pour le Service d'urbanisme comme pour le conseil municipal, la réussite de l'exercice reposait en premier lieu sur un effort d'éducation et de vulgarisation. « Un SAD, ça mange quoi en hiver? On savait qu'étant donné que c'était si vague, on savait que si on ne vulgarisait pas l'information, on n'aurait pas l'adhésion, la compréhension et l'apport de la population. On le savait qu'on ressortirait gagnants d'aller recueillir cette information et de tester nos propositions » (P-2). Un expert de la participation publique (P-5) insiste à cet égard sur l'importance de la phase pédagogique de tout processus de consultation, qui consiste à informer les gens et à leur donner des outils pour partir la discussion sur des bases communes, un objectif en partie rempli par la première étape du processus selon un autre expert de la participation publique (P-4) impliqué de près dans l'organisation du processus.

« Il y a eu un effort honnête [afin] d'élargir le débat, avec la formule des cafés urbains, et tout ça de façon à ce que les choses puissent se dire. [...] C'est probablement, en somme, les apprentissages acquis en première étape, autant chez les citoyens que chez les services, qui ont contribué à donner largement son sens à la deuxième étape pour faire ressortir une forme de scénarios [...] porteuse d'un certain nombre de redressements, sinon de sacrifices, vis-à-vis les façons traditionnelles de faire le développement » (P-4).

Outre l'objectif avoué d'aller chercher l'adhésion du public par le processus de participation, on devine aux propos d'un urbaniste rencontré en entrevue que le Service d'urbanisme était à la recherche d'alliés pour contrer la position traditionnelle du Conseil en faveur des promoteurs et du statu quo :

« Avant qu'on démarre le projet du schéma, il y avait beaucoup de pressions des promoteurs, pour ouvrir le développement différé, développer en zones agricoles, c'était de continuer l'étalement. Nous on s'est dit qu'on ne pouvait plus continuer comme ça. Alors qu'est-ce qu'on fait pour amener cette prise de conscience-là? On avait uniquement le point de vue des promoteurs, mais on savait très bien que beaucoup

de gens pensent autrement et ont autre chose à dire et il faut absolument trouver une façon pour que ces gens puissent s'exprimer. Parce que sinon, le processus aurait été monopolisé et dominé par ça » (P-1).

Les visées pédagogiques du processus englobaient donc également le conseil, qui était plutôt favorable de prime abord aux demandes des promoteurs d'ouvrir le périmètre d'urbanisation. Par ailleurs, si la participation du public dans le processus a pu donner des munitions au Service d'urbanisme pour infléchir l'opinion du conseil municipal, un autre élu (E-2) soulève les limites du processus consultatif, qui constitue certes « la meilleure façon de vendre un projet », mais sans jamais permettre « d'aller au fond des choses et d'avoir le débat ». « [Q]uand on consulte, on veut seulement des opinions », déplore cette personne.

Donc, en dépit des avancées intéressantes en matière de participation publique observées dans le cadre de la révision du schéma d'aménagement de Gatineau, il semble que l'absence d'un véritable débat et certaines failles dans la transparence et la diffusion de l'information font obstacle au potentiel d'influence du processus participatif sur la prise de décision. Comme l'explique un intervenant (SV-2), les citoyens devraient avoir toute l'information en main (incluant les limites et contraintes) et être en mesure de bien comprendre les enjeux si l'on veut que leur participation aux consultations soit utile et efficace. Il déplore cependant la non-disponibilité de certains documents d'information et le manque de transparence qui persiste selon lui au sein de l'administration municipale :

« Dans la révision du schéma d'aménagement, ils citent des documents. [Par exemple], dans le PDD ils disent qu'on a une politique d'installation de supports à vélo. Est-ce qu'on peut la voir? Ah, ben non, c'est un outil de travail. Mais c'est quoi les critères? Mais on ne peut pas y avoir accès, ni les voir. [...] La Ville a fait beaucoup de choses, oui c'est vrai, mais ils ont ouvert une porte et ne nous laissent quand même pas entrer. [...] Donc, oui ils ont fait des choses, mais ils trainent encore les anciennes manières de fonctionner ».

Cet intervenant soutient de plus que c'est en misant sur l'éducation et la discussion axée sur l'apprentissage collectif qu'on pourra optimiser l'influence du public sur les choix d'aménagement, soulignant au passage l'importance d'assurer une compréhension commune des concepts de base par la vulgarisation et la visualisation.

« Quand tu fais une révision du schéma d'aménagement, faut que tu présentes des images, des exemples et des maquettes aux gens. Surtout quand on parle de

densification urbaine. Les gens s'imaginent toujours des grandes tours. [...] Si tu veux que les gens soient intéressés, il faut que t'essayes de rendre ça intéressant. Là, les gens apprennent quelque chose. Et ils se sentent écoutés. Y'a des gens qui vont dire 'Ah, c'est pas ça que je pensais, mais en en sachant plus, ça me donne une autre idée intéressante'. Ça, ça encourage la participation du citoyen, du citoyen éduqué » (SV-2).

Ces propos rejoignent ceux d'un élu, qui constate un manque d'information et d'éducation au sein du public. À son avis, il ne s'agit pas de consulter plus, mais de « consulter mieux » en faisant en sorte que tout le monde comprenne bien de quoi on parle.

« Ça, c'était apparent quand on parlait d'agriculture urbaine. Y'en a qui disaient 'il faut construire partout sur nos terres agricoles', et d'autres qui disaient 'il faut les préserver à tout prix'. OK, mais est-ce que vous comprenez le fonctionnement des terres agricoles dans une ville, et l'importance de la nourriture et ce qui s'en vient dans le futur? De toute évidence, non. Encore là, vous démontrez un enjeu aux citoyens qu'ils ne peuvent pas conceptualiser. C'est une problématique. Moi, j'ai toujours dit 'Qu'on sorte la boîte de Lego' [...] et qu'on fasse une vraie construction d'une ville avec les gens. [...]. Que le jaune soit l'industrie, le bleu le commerce, le vert les parcs et bon, qu'on construise et qu'on voit » (E-2).

Ce besoin d'apprentissage ne concerne d'ailleurs pas que les citoyens, mais les élus également, qui ne comprennent pas toujours les conséquences des décisions qu'ils prennent. Un exemple en ce sens concernant la vocation future d'un terrain de golf a d'ailleurs été cité par un professionnel du Service de l'urbanisme (P-2) et confirmé par l'élu cité précédemment.

« Des fois on explique et on voit que les gens ne saisissent pas les finalités de la loi. Par exemple, le golf Tecumseh. Ils nous ont demandé de changer l'affectation pour du mixte. On l'a changé pour permettre le développement. Ensuite, ils nous disent non, non non, c'est récréatif le golf Tecumseh, il ne faut pas que ce soit développé. [...] Alors on le remet récréatif et il n'y aura pas de développement. [...] En fin de compte, le conseil ne voulait pas donner le signal que le secteur était ouvert au développement, tout en se gardant une porte ouverte pour qu'on puisse peut-être permettre le développement à condition que les gens puissent se prononcer. Mais c'est impossible... » (P-2)

« [Le conseil a] demandé que ça demeure récréatif, alors [le Service d'urbanisme] l'a gardé récréatif. Oui, mais on l'a demandé en ne sachant pas que c'était ce processus-là... [Alors], non, ça le protège pas pantoute, mais le monde pense qu'il est protégé, alors qu'il ne l'est pas » (E-2).

#### 5.4.5 L'adhésion du public et son appropriation du projet

Il ressort des entretiens effectués avec quelques élus et professionnels du Service d'urbanisme que la décision d'entreprendre la révision du SAD avec une large participation citoyenne était motivée par le souci d'aller chercher l'adhésion du public, « l'acceptabilité sociale » à l'égard des choix d'aménagement inscrits dans le nouveau schéma. Comme le confirme un élu :

« s'il y a vraiment un processus ou une décision qui méritait d'avoir le support des citoyens, c'était bien la révision du schéma d'aménagement. [...] On savait qu'on portait ce projet-là pour plusieurs, plusieurs années. Autant que les gens puissent sentir qu'ils se sont approprié notre projet, qu'ils ont participé au projet, autant l'acceptabilité sociale après est beaucoup plus facile à obtenir. Donc en se déplaçant, en touchant au plus grand nombre de citoyens différents possible, c'est vraiment ça qu'on allait chercher » (E-1).

Pour le Service d'urbanisme, il était primordial que le processus participatif lui-même soit irréprochable pour que la population se sente partie prenante de l'exercice. « On se fait souvent lancer des pierres dans les consultations, souvent on a des propositions et les gens réagissent. Les consultations servent à ça. Dans ce cas-là, il n'y avait pas de propositions. Ce n'était pas 'êtes-vous d'accord, en désaccord?', mais plutôt 'comment voyez-vous les choses?' [...] On ne voulait pas [...] un débat sur le processus » (P-1).

Les commentaires recueillis auprès des citoyens rencontrés en entrevue et entendus à l'occasion de diverses séances de consultation indiquent d'ailleurs un degré de satisfaction assez élevé à l'égard du processus et des résultats, quoique bon nombre de participants auraient souhaité un schéma plus audacieux. « C'est un exercice très valable qui a demandé un investissement très considérable » (SV-1), dira un citoyen. « On a vraiment vu qu'ils ont fait un grand effort pour aller chercher les gens » (SV-3), selon un autre.

Pour les professionnels du Service d'urbanisme, l'appropriation du projet se mesure à la capacité du processus de susciter l'intérêt des gens pour les questions d'aménagement et à la poursuite du dialogue après l'adoption du schéma révisé. Un urbaniste se réjouit de constater que « le fait d'avoir amené beaucoup de gens à se parler de ces choses-là, c'est en train de faire

des petits<sup>23</sup> » et de favoriser une éducation et une sensibilisation accrue des citoyens aux enjeux d'aménagement qui enrichira le processus décisionnel. « Il y a un dialogue citoyen qui se fait très bien sans la Ville. Mais les décisions se prennent à la Ville et la Ville va prendre de meilleures décisions si les gens sont bien informés des enjeux, puis vont s'adresser à la Ville et la Ville va écouter sérieusement et les prendre en considération. C'est sain que ça se produise » (P-1).

De l'avis d'un professionnel en la matière (P-5), la participation publique a le pouvoir d'engendrer une démarche d'appropriation du projet par les citoyens lorsque ceux-ci ont le sentiment d'être reconnus comme experts de leur milieu et de contribuer concrètement à l'élaboration du projet, au lieu de « se faire organiser ». Les enjeux négligés et les lacunes du projet qui ont été soulevés par des membres du public, ainsi que la participation soutenue observée à toutes les phases du processus de participation publique témoignent d'un certain degré d'appropriation citoyenne de la démarche. Un citoyen rencontré en entrevue expliquait notamment comment son désaccord avec une proposition du premier projet de schéma l'avait incité à pousser sa réflexion sur une autre option et à soumettre son idée :

« Quand j'ai participé aux consultations, c'est une idée que j'avais depuis très longtemps. [...] Mon idée a mûri, je pense, en réaction contre l'idée de construction d'un pôle commercial au nord d'Aylmer. [...] Ça a lancé ma réflexion sur le meilleur emplacement d'un pôle [...]. Là je me suis dit, s'il y a un pôle au centre d'Aylmer, il faut avoir une façon de se rendre là sans voiture, ce qui m'a amené à la proposition du tramway » (SV-3).

La présentation du premier projet de schéma a également donné lieu à une forte mobilisation du milieu culturel et patrimonial en réaction à la « faiblesse » (P-3) du schéma sur cet aspect, de même qu'à des récriminations de la part du milieu social « parce que le schéma était tellement *stické* sur le développement durable qu'on ne parlait pas beaucoup des milieux défavorisés » (P-3), de préciser un intervenant du Service d'urbanisme. Les coalitions de groupes écologistes et d'associations citoyennes formées en vue de s'entendre sur des positions communes à défendre à l'étape de l'audience publique apparaissent également comme des signes tangibles d'appropriation du processus par la société civile. Un autre professionnel du

---

<sup>23</sup> Commentaire formulé en référence à une rencontre initiée par un regroupement de citoyens d'Aylmer pour discuter de l'idée de tramway proposée par un citoyen.

Service d'urbanisme confirme d'ailleurs l'implication soutenue des principaux organismes à vocation écologique<sup>24</sup> dans le processus : « Ils nous ont surtout accompagnés, parce qu'on s'était rencontré avant l'étape des audiences. Ils sont venus nous rencontrer pour nous faire part de leurs propositions. Nous, on les a écoutés et on a intégré majoritairement leurs propositions » (P-2).

*La crédibilité des consultations publiques : un lien de confiance à rétablir*

Nonobstant ces nombreuses manifestations d'adhésion et d'appropriation du processus par la population, il convient de souligner la méfiance et le scepticisme exprimés par plusieurs participants dans le cadre de l'audience publique et de la dernière assemblée publique de consultation. Comme le soulignait un intervenant, la méfiance des citoyens à l'égard de la Ville est nourrie par « les erreurs du passé ». « La Ville a perdu la confiance des gens. Y'a un paquet de gens qui veulent pu rien savoir des consultations. Y'en a qui me l'ont dit : 'On s'est fait conter des menteries, je veux même pu y aller... On le sait, c'est organisé d'avance' » (SV-2). Cette perte de confiance vient teinter l'opinion d'un citoyen (SV-4) à l'égard du schéma d'aménagement révisé, dont il peut reconnaître certains éléments positifs tout en restant convaincu que la Ville apportera des modifications en cours de route (dérogations mineures, changements de la réglementation) qui viendront dénaturer les choix exprimés dans le document original. Sa méfiance prend racine dans des projets menés antérieurement par la Ville et qui, à son avis, n'ont pas été réalisés selon les vœux exprimés et les ententes préétablies. « On a menti à la population » (SV-4), soutient cette personne.

Un professionnel de la participation publique (P-4) souligne à ce sujet que les tentatives d'instrumentalisation de la consultation<sup>25</sup> vécues par les citoyens dans le passé ont pour effet d'entretenir chez eux une certaine méfiance à l'égard de n'importe quel processus de consultation, et que c'est « un défi pour ceux qui ont à mener la consultation » de rétablir le lien de confiance.

« Tout ça pour dire que [...] ça prend quand même une vigilance de la part de ceux qui font de la consultation pour que le rapport et les recommandations qui découlent du

---

<sup>24</sup> Vivre en ville, Équiterre et le CREDDO

<sup>25</sup> À noter que les exemples d'instrumentalisation fournis par cet expert de la participation publique pour illustrer son propos ne concernaient pas la Ville de Gatineau.



processus continuent à aider à la prise de décision, à influencer la prise de décision. 'Éclairer la prise de décision', c'est les mots qu'on utilise » (P-4).

Ce défi est d'ailleurs amplifié par le traitement médiatique du processus, qui tend à nourrir la méfiance des citoyens envers la Ville. Dans un éditorial paru dans le quotidien local au tout début de l'étape des rencontres de discussion sur les scénarios, le journaliste discrédite d'emblée le processus :

« Je ne suis pas un grand fan de ce type de consultations à la gomme balloune. Dans le fond, c'est pas mal tout décidé d'avance. Il suffit de lire les scénarios pour s'en convaincre. [...] Je vous gage ma chemise que l'on va choisir un amalgame des scénarios deux et trois. Ils ont été développés à partir de sept grandes orientations du conseil et, soi-disant, réalisées à partir des consultations publiques » (Bergeron, 2012b).

Pour l'équipe du Service d'urbanisme, ces propos ne sont pas fondés sur un travail journalistique rigoureux et soulèvent manifestement une grande frustration.

« M. Bergeron, il critique mais il n'est jamais là. Il lit les documents, parfait, ok. [Mais] il n'est jamais venu nous parler, on ne l'a jamais vu. [...] Les bons coups sont toujours passés sous silence. On préfère broder une histoire à partir de quelques commentaires de 3 ou 4 conseillers. [...] Moi quand j'entends des commentaires de même, ça me décourage, ça me démotive » (P-2).

Dans un article tout de même plus nuancé malgré un titre on ne peut plus clair sur les doutes soulevés par la crédibilité du processus (*Consultations à la Ville de Gatineau. Déjà décidé d'avance?*), un autre journaliste du même quotidien évoque la possibilité que les consultations organisées dans le cadre du processus de révision du schéma soient des « consultations bidons ». Cet article, qui relève certaines lacunes importantes constatées lors de consultations publiques passées, cherche à démontrer le « manque d'indépendance » des consultations publiques par rapport au pouvoir exécutif à Gatineau et le manque de transparence du processus de décision. Un chercheur de l'UQO<sup>26</sup> cité dans cet article reconnaît que la Ville de Gatineau figure parmi les villes les plus avancées en matière de participation publique au Québec après Montréal et Québec, mais se montre tout de même très critique à l'endroit du processus :

---

<sup>26</sup> Il s'agit du professeur Mario Gauthier, spécialiste en participation publique et aménagement du territoire.

« Très souvent, la Ville de Gatineau se sert des consultations pour vendre ses projets à la population et refuse toute véritable remise en question. [...] Sous le couvert d'une consultation sur le modèle du BAPE (s'informer, s'exprimer), ils ont pris un autre modèle, le DAD (décider, annoncer, défendre), qui consiste à persuader les gens que le projet est bon » (Duquette, 2013).

Il n'est pas dénué d'intérêt de noter que cet article est paru le jour même où devait avoir lieu l'assemblée publique de consultation sur le deuxième projet de schéma, et qui constituait la toute dernière étape du processus de participation publique.

#### 5.4.6 La mise en œuvre du schéma d'aménagement : attentes élevées et inquiétudes

L'adhésion du public aux choix d'aménagement inscrits dans le nouveau SAD et l'appropriation collective de la démarche ont créé des attentes élevées face à la mise en œuvre de cet outil de planification. Les professionnels du Service d'urbanisme en ont d'ailleurs pris bonne note et sont conscients des nombreux défis à relever pour « garder les gens dans le coup » (P-1), « garder le schéma dynamique » (P-1) et « livrer les promesses » (P-3). « Il ne faut pas que ça tombe dans l'oubli », précise un urbaniste (P-1), d'autant plus que « les gens s'attendent à ce que [l]e dialogue [amorcé pendant le processus de révision] se poursuive » (P-2), d'ajouter son collègue.

En fait, le processus de participation publique perd toute légitimité et crédibilité lorsqu'il n'y a pas de suites, selon un professionnel dans le domaine. « C'est bien beau la participation, mais il faut être en mesure d'assumer et de livrer » (P-5). Les participants aux étapes 3 et 4 du processus de consultation ont d'ailleurs été nombreux à interpeller la Ville au sujet de l'absence d'outils de suivi de la mise en œuvre du schéma. Évoquant l'effritement du lien de confiance évoqué plus haut, un intervenant (SV-2) soutient qu'« il FAUT un comité de suivi. T'as pas le choix, parce que c'est trop gros, trop vaste et on sait qu'ils ont de la misère à se parler entre eux. Dans le passé, ils n'ont pas démontré qu'ils pouvaient le faire. Si tu veux obtenir des résultats, il faut que tu changes la manière ». Ces propos au sujet des difficultés de communication à l'interne et de l'incohérence des décisions entre les différents services et secteurs rejoignent ceux d'un intervenant du Service d'urbanisme (P-2), qui déplore les nombreux chevauchements entre la multitude de comités et de commissions et le fait que « les discussions [dans un comité en particulier] pourraient bénéficier autant à nous qu'à un autre service ».

Quelle que soit la formule qui sera adoptée pour assurer le suivi, cette personne rappelle que « ça nécessite des ressources, du temps », et qu'il y aurait lieu « de faire les choses autrement » en faisant un meilleur usage des mécanismes de gouvernance participative qui existent déjà. Un élu (E-2) abonde dans le même sens et prône une meilleure utilisation des commissions et comités existants, à la fois comme première instance de consultation permettant « d'aller au fond des choses et d'avoir le débat » et comme mécanisme de suivi.

Les craintes soulevées par les citoyens quant à la concrétisation de la vision du schéma sur le terrain semblent aussi avoir trouvé écho auprès des deux élus interviewés. L'un d'eux affirme avoir « très bien entendu ça », tout en avouant du même souffle ne pas avoir de réponse à offrir : « C'est sûr que la réponse facile, [...] c'est de dire qu'on va continuer à travailler avec nos partenaires (la STO, l'Association du patrimoine, les municipalités environnantes, etc.), mais c'est pas ça que les gens nous ont dit, c'est vraiment pas ça. On l'a compris et il faut voir maintenant comment on va orchestrer ça » (E-1). Son collègue avoue pour sa part se sentir impuissant à faire changer les choses même en siégeant au conseil municipal. Ses propos font état des difficultés qu'il entrevoit à l'étape de mise en œuvre en raison de la lourdeur de l'appareil municipal et d'un manque de transparence dans la prise de décision. « Moi ce que j'ai vu dans les derniers quatre ans, c'est très lent à bouger, c'est très lent à changer, une façon de penser. C'est lourd, c'est laborieux. Des fois tu te demandes 'C'est qui, qui tire les ficelles? C'est qui, qui décide ça exactement?' [...] On a beau dire dans le schéma que c'est comme ça qu'on va développer, on le développe pas comme ça » (E-2). Selon cette personne, le processus de révision du schéma a donné de bons résultats sur papier, mais l'application sur le terrain risque de poser problème car on n'a pas mesuré toutes les conséquences des choix qui ont été faits.

« Oui, oui, la marche est haute. On va affecter le coût du logement de quelle façon? Pis on va affecter le coût du déneigement de quelle façon, on va affecter les citoyens qui sont déjà dans les quartiers construits de quelle façon? [...] Ultimement, est-ce qu'on va changer le visage de Gatineau ou si...? » (E-2)

En dépit des doutes, des inquiétudes et des incertitudes formulées par la plupart des intervenants interviewés, l'enthousiasme généré par le processus au sein du Service d'urbanisme et l'énergie qu'on a investie dans ce nouveau schéma révisé portent à croire en la

volonté réelle de l'administration municipale de travailler maintenant à sa réalisation sur le terrain. « On est terriblement fiers! Là, on a hâte de faire quelque chose de bien avec » (P-3).

### **5.5 Résumé des principaux constats relatifs au processus participatif**

En conclusion de ce chapitre, il ressort nettement que les préoccupations et les aspirations des citoyens diffèrent nettement selon leur secteur de résidence, mais que ceux-ci sont généralement favorables, quoique à des degrés divers, à une évolution des pratiques d'aménagement dans le sens d'un développement urbain plus durable. L'influence du public sur l'élaboration du SAD s'observe plus particulièrement à deux niveaux. D'abord, l'ouverture du processus aux groupes de la société civile et aux citoyens a permis de faire contrepoids à l'influence exercée par les promoteurs sur les décisions de la Ville en matière d'aménagement, en particulier sur la question du resserrement du périmètre d'urbanisation et du contrôle de l'étalement urbain où la position des promoteurs était le plus souvent diamétralement opposée à celle défendue par les citoyens et les autres acteurs associatifs. Deuxièmement, le vif attachement manifesté par les citoyens à l'égard du concept de village urbain a forcé le Service d'urbanisme à recentrer les orientations inscrites dans le schéma sur le village urbain en tant qu'unité territoriale de prédilection pour la planification de collectivités durables.

L'examen du processus proprement dit a également permis de dégager des constats intéressants en ce qui a trait aux retombées de la démarche participative sur la construction d'une vision commune pour le développement de la ville de Gatineau, et notamment au potentiel d'apprentissage collectif offert par une telle démarche. On remarque en premier lieu que la variété des dispositifs utilisés a permis d'élargir la participation à des non-habitués et a favorisé la valorisation des savoirs citoyens, en particulier dans les deux premières étapes du processus. Le manque d'occasions de formation et d'éducation des citoyens sur les enjeux d'aménagement et de développement urbain durable ressort toutefois comme un facteur susceptible d'amoinrir leur influence sur la prise de décision. Le processus a également amené les participants à surmonter une réaction initiale de repli ou de méfiance 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). Cependant, malgré la variété des dispositifs utilisés et la forte mobilisation citoyenne, le

processus n'a pas véritablement dépassé le mode de la consultation traditionnelle en maintenant les élus à l'écart et en n'offrant pas d'espaces de débat proprement dit.

En ce sens, l'enquête a également permis de découvrir que la révision du SAD avec une large participation citoyenne était surtout motivée par le souci de la Ville d'obtenir l'adhésion du public, « l'acceptabilité sociale » à l'égard des choix d'aménagement inscrits dans le nouveau schéma, et cet objectif a été rempli à en juger d'après le fort degré de satisfaction exprimé par l'ensemble des participants à l'égard du processus. Cette adhésion du public a cependant créé des attentes élevées face à la mise en œuvre du schéma et fait ressortir le sentiment de méfiance envers la capacité ou la volonté de la Ville de concrétiser la vision du schéma sur le terrain.

## CHAPITRE 6 – L'INTÉGRATION DES PRINCIPES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LES PRATIQUES URBANISTIQUES

Ce second chapitre de présentation des résultats s'attache à la portée du processus sur le contenu du schéma, et donc aux dimensions substantielles de l'exercice. Un bref survol de l'évolution du cadre législatif et de l'urbanisme sous l'influence du développement durable offre une mise en contexte pour la section suivante, qui consiste à résumer les orientations inscrites dans le schéma révisé de Gatineau en faveur du développement durable. Les principaux constats de l'enquête de terrain en ce qui concerne l'impact du processus participatif de révision du schéma sur l'évolution des pratiques d'urbanisme à Gatineau sont ensuite présentés.

### **6.1 Évolution de la législation et du rôle de l'urbanisme à l'aune du développement durable**

Le rôle de l'urbanisme évolue constamment au gré des grandes mutations économiques et sociétales et des nouveaux enjeux. L'industrialisation intense et la forte croissance urbaine qui ont caractérisé le XIXe siècle, puis les grands projets de modernisation ainsi que l'expansion suburbaine massive des Trente Glorieuses ont fait place, au tournant du XXIe siècle, à un nouveau contexte d'incertitude marqué par les préoccupations environnementales et les impératifs de développement durable. Face à ces nouveaux enjeux, le rôle de l'urbanisme n'est plus « d'encadrer des mouvements majeurs d'urbanisation [mais de] contribuer à assurer la survie et la vitalité des villes et des noyaux anciens » (Trépanier, 2004, p. 71). En trente ans et plus d'application, la LAU a elle aussi évolué pour mieux articuler aménagement, développement et environnement à la lumière des mutations profondes qui touchent les dimensions économiques, sociales et politiques du développement territorial. En 2006, le gouvernement québécois s'est lancé dans une réforme en profondeur de la LAU<sup>27</sup> dans le but notamment d'« assurer une meilleure contribution des pratiques d'aménagement et

---

<sup>27</sup> Le projet de loi no 47 Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme est mort au feuilleton à l'automne 2012 à la faveur d'un changement de gouvernement.

d'urbanisme au développement durable et à l'occupation du territoire » (MAMROT, 2011, p. 5).

Même si la réforme promise se fait toujours attendre, la Ville de Gatineau a choisi de réviser son schéma d'aménagement et de développement en tenant compte des changements proposés dans le projet de loi n° 47. La Loi sur le développement durable a également une incidence sur les décisions de la Ville même si, de l'aveu même d'un urbaniste, « ça n'a pas vraiment de mordant pour les municipalités » (P-2). En outre, les orientations gouvernementales en ce qui a trait à l'aménagement « sont plutôt générales et pas très exigeantes » aux dires de ce même intervenant, qui doute de la capacité du gouvernement d'infléchir véritablement les pratiques d'aménagement et de développement des villes. Selon un autre professionnel du Service de l'urbanisme, Gatineau compte plus d'urbanistes à son service que le ministère des Affaires municipales. « L'expertise est dans les villes maintenant. C'est nous autres qui innovent » (P-1).

## **6.2 La traduction des principes du développement durable dans le SAD**

Le schéma d'aménagement et de développement révisé de la Ville de Gatineau prend appui sur quatre principes directeurs « devant guider la mise en place des politiques d'aménagement et de mise en valeur du territoire », le principe n° 1 étant de « Concrétiser les principes du développement durable ». En conséquence, les propositions inscrites dans le SAD en regard des différentes composantes de l'aménagement du territoire se devaient donc d'être « en phase avec la dimension développement durable » (Ville de Gatineau, 2013b, p. 2-21). Le parti pris de la Ville en faveur d'un développement durable est résumé en ces termes dans le message du maire Bureau en avant-propos du SAD révisé :

« Cet ambitieux schéma qui façonnera Gatineau pour les 40 prochaines années vise à protéger les milieux naturels, dont les rives et les plaines inondables, ainsi qu'à créer des milieux de vie basés sur le développement durable grâce à une densification progressive et planifiée, à un accès à des commerces et des services de proximité, à la création d'écoquartiers, à la diversification des types de logement, à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, au développement des transports actifs et collectifs, à la protection et la mise en valeur du territoire agricole et au développement de l'agriculture urbaine. [...] En plus d'être avant-gardiste de par son contenu et l'ampleur

de sa vision, ce schéma l'est tout autant par l'effort de concertation et l'ampleur de la participation citoyenne. Il est le fruit d'un travail collectif des élus, des fonctionnaires et de toute la population gatinoise qui y a participé sous diverses formes » (*ibid.*, p. iv).

Cinq grandes orientations assorties d'objectifs ont été retenues pour guider les actions de la Ville au cours des prochaines décennies. Quatre d'entre elles sont résumées ci-après dans le but d'illustrer comment les principes de développement durable se traduisent dans les choix d'aménagement et de développement de Gatineau<sup>28</sup>. La section suivante permettra ensuite de vérifier dans quelle mesure la vision du développement durable préconisée dans le SAD correspond à la conception que s'en font les citoyens et autres acteurs de la société civile et répond aux attentes et préoccupations exprimées lors du processus de consultation.

#### 6.2.1 Gérer la croissance urbaine de façon à accroître l'efficacité économique et la compétitivité de Gatineau

Cette orientation s'attaque en particulier à l'enjeu de la croissance démographique et à ses répercussions négatives sur le territoire : étalement urbain, destruction de milieux naturels et dépendance croissante à l'égard de l'automobile. Les objectifs et les actions privilégiés par Gatineau à cet égard s'inspirent largement des principes de la croissance intelligente ou *smart growth* (voir le tableau 2.4) et du modèle de développement axé sur le transport en commun, communément appelé TOD (*transit-oriented development*). Ils ont pour but d'infléchir diverses composantes de la structure urbaine telles que la forme urbaine, la densité, la mixité des usages et la mobilité. Quelques-uns de ces objectifs ainsi que les actions prioritaires qui en découlent et les effets attendus sur le territoire sont résumés dans le tableau 6.1. Ils ont été retenus en raison de leur corrélation avec les principales préoccupations et attentes exprimées par le public pendant le processus participatif.

---

<sup>28</sup> La cinquième orientation, « Protéger les personnes et les biens », porte sur les mesures de sécurité à prendre relativement aux contraintes naturelles et anthropiques du territoire.



Tableau 6.1 Gérer la croissance urbaine : objectifs et actions retenus dans le schéma

Objectifs visés	Actions prioritaires et effets attendus sur le territoire
Privilégier une structure urbaine axée sur la mobilité durable	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapprochement entre les lieux de travail et de résidence</li> <li>• Densification du cadre bâti</li> <li>• Plus grande mixité des fonctions autour des axes de TC rapide</li> <li>• Création d'un nouveau pôle mixte dans la partie nord d'Aylmer et de zones axées sur le transport en commun (ZATC)</li> </ul>
Rendre la ville plus compacte, plus conviviale, capable d'offrir des milieux de vie de qualité et de supporter une desserte efficace en TC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en valeur et revitalisation du centre-ville</li> <li>• Établir des cibles de densité modulées en fonction de la hiérarchie de la structure urbaine</li> <li>• Revitaliser les quartiers anciens</li> <li>• Assujettir le développement des aires d'expansion à des conditions particulières</li> </ul>
Favoriser le développement des activités agricoles sur tout le territoire gatinois	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Élaborer un plan de développement de la zone et des activités agricoles (PDZAA)</li> <li>• Favoriser les initiatives d'agriculture urbaine</li> </ul>

### 6.2.2 Prioriser la mobilité durable

Cette orientation s'attaque en particulier à l'enjeu de la dépendance à l'automobile et de la lutte aux GES. Un Plan de déplacements durables (PDD) a été élaboré parallèlement au SAD pour assurer un meilleur arrimage entre l'aménagement du territoire et la planification des infrastructures de transport en commun et de transport actif. Les objectifs et les actions privilégiés par Gatineau pour encourager la mobilité durable et modifier les comportements de déplacement sur le territoire sont principalement axés sur la bonification du réseau de transport collectif et sur la réalisation d'aménagements propices aux déplacements actifs. La Ville de Gatineau reconnaît également l'impact des navetteurs provenant des municipalités limitrophes sur la congestion routière et a intégré une série d'actions dans son SAD en vue d'améliorer la fluidité des déplacements routiers sur son territoire. Le tableau 6.2 résume les objectifs ainsi que les actions prioritaires prévus dans le schéma à l'égard de cette orientation.

Tableau 6.2 Prioriser la mobilité durable : objectifs et actions retenus dans le schéma

Objectifs visés	Actions prioritaires et effets attendus sur le territoire
Compléter le réseau de transport en commun et augmenter la part modale du TC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planifier la desserte de l'ouest du territoire par un service de TC en site propre rapide</li> <li>• Prolonger le corridor de TC rapide vers l'est</li> <li>• Permettre l'intensification des activités au pourtour des principales stations du Rapibus</li> </ul>
Rendre le transport actif accessible, sécuritaire et convivial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aménager les quartiers pour créer des itinéraires attrayants, sécuritaires et conviviaux pour la marche</li> <li>• Étendre le réseau cyclable utilitaire</li> <li>• Réduire les distances entre le domicile, le travail et les commerces (proximité des services et densification résidentielle)</li> </ul>
Évaluer l'impact des municipalités limitrophes sur la congestion routière	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Envisager une participation financière des municipalités voisines aux infrastructures de TC</li> </ul>

### 6.2.3 Valoriser le patrimoine naturel et culturel

La préservation des milieux naturels est un choix qui a fait consensus dans les consultations en raison de la prédominance des atouts verts et bleus sur le territoire de Gatineau. De nombreux résidents ont en effet témoigné de leur attachement au patrimoine naturel de Gatineau, ville qu'ils décrivent comme « un point d'équilibre entre nature et urbanité » ou comme le parfait compromis entre la vie en milieu urbain et la proximité de la nature. Les mesures prévues dans le SAD pour valoriser le patrimoine naturel passent par un meilleur contrôle de l'urbanisation et sont axées sur la préservation des habitats et des milieux humides ainsi que sur la création d'un réseau vert pour assurer la connectivité entre les milieux naturels.

La valorisation du patrimoine culturel est un élément qui a suscité une forte mobilisation du milieu au cours du processus de consultation, alors que de nombreuses associations sont venues dénoncer la faiblesse de la première mouture du SAD, qui « manqu[ait] de souffle et d'inspiration » selon le porte-parole d'une association de défense du patrimoine. En définitive, c'est sur la question du patrimoine culturel que le deuxième projet de SAD a subi les modifications les plus substantielles en réaction aux commentaires et suggestions recueillis en

consultation publique. Dans la version finale du schéma, la notion de patrimoine culturel est élargie pour englober le patrimoine bâti, le patrimoine naturel et paysager et le patrimoine archéologique. Le patrimoine devient aussi un « facteur de renouvellement urbain » et un « outil fondamental de développement et d'identité » (p. 6-105). Les objectifs retenus par la Ville de Gatineau dans le domaine du patrimoine découlent directement de sa Politique du patrimoine. Le tableau 6.3 présente quelques-unes des actions prioritaires prévues dans le SAD en regard de la valorisation du patrimoine naturel et culturel.

**Tableau 6.3 Valoriser le patrimoine naturel et culturel : objectifs et actions retenus dans le schéma**

Objectifs visés	Actions prioritaires et effets attendus sur le territoire
Adopter et mettre en œuvre un Plan de gestion des milieux naturels	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protéger les habitats d'intérêt et les milieux humides</li> <li>• Créer un réseau vert qui préserve la connectivité des milieux naturels</li> <li>• Fixer à 15 m minimum la largeur de la bande riveraine, sauf en zone agricole</li> </ul>
Assurer une gestion globale et cohérente des interventions en patrimoine	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se doter d'un outil décisionnel et d'un plan de gestion</li> <li>• Considérer le patrimoine dans l'ensemble des décisions de planification</li> </ul>
Mieux connaître le patrimoine, sensibiliser les différents intervenants et favoriser l'appropriation citoyenne	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifier les particularités identitaires propres à chaque secteur de la ville</li> <li>• Améliorer le partage des connaissances</li> <li>• Favoriser l'appropriation du patrimoine par les citoyens en stimulant leur participation et leur collaboration</li> </ul>
Travailler en partenariat et avec cohésion	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faciliter et accroître les partenariats avec les organismes du patrimoine gatinois, l'entreprise privée et les gouvernements</li> </ul>

#### 6.2.4 Créer des milieux de vie complets et écoresponsables

Cette orientation, résumée au tableau 6.4, découle directement des trois premières et s'appuie sur deux principes fondamentaux : l'amélioration de la qualité de vie et la prise en compte des enjeux du développement durable. La mise en œuvre de cette orientation mobilise plusieurs

acteurs du milieu, tels que les constructeurs, partenaires de l'habitation, commerçants et associations de citoyens, autour du village urbain en tant qu'unité territoriale privilégiée pour l'aménagement de milieux de vie complets et écoresponsables.

**Tableau 6.4 Créer des milieux de vie complets et écoresponsables : objectifs et actions retenus dans le schéma**

<b>Objectifs visés</b>	<b>Actions prioritaires et effets attendus sur le territoire</b>
Densifier les villages urbains selon une approche progressive et planifiée, de manière à créer des milieux de vie complets axés sur le transport collectif et actif où l'on peut vivre, travailler, faire ses achats et se divertir	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Favoriser l'implantation de commerces et services de proximité, accessibles à pied</li> <li>• Privilégier les transports collectifs et actifs</li> <li>• Densifier le long des corridors de TC</li> <li>• Créer des lieux de rencontre et d'échanges</li> </ul>
Diversifier les typologies résidentielles dans un objectif de mixité sociale, d'inclusion et d'adaptation aux besoins de clientèles variées	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construire différents types d'habitation dans les quartiers</li> <li>• Inclure des logements abordables et communautaires</li> <li>• Aménager les milieux de vie en fonction des principes d'accessibilité universelle</li> </ul>
Réduire les GES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adopter diverses mesures de promotion du bâtiment vert</li> </ul>

### 6.3 Les principaux constats de l'enquête de terrain

#### 6.3.1 Le développement durable : à chacun sa définition du concept

Les résultats de l'enquête de terrain débouchent sur un constat très net quant à l'élasticité de la définition donnée au concept de développement durable et aux divergences de vues importantes entre les acteurs sur la façon de le transposer dans les pratiques urbanistiques. Tel que l'ont souligné de nombreux chercheurs, le « développement durable » demeure un concept flou dont la mise en application soulève de nombreuses contradictions (Gagnon, 2008; Hamman et Blanc, 2009; Smouts, 2008b; Theys, 2000a, 2000b, 2000c; Theys et Emelianoff, 2001).

Les entretiens réalisés dans le cadre de l'enquête avaient notamment pour objectif de vérifier s'il était possible de rallier les différents groupes d'acteurs autour d'une définition commune du développement durable. Les observations effectuées lors des activités de consultation avaient d'ores et déjà mis en lumière un fossé important à cet égard entre les acteurs du secteur

de la construction résidentielle et les autres intervenants en général. Le « 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 (CI-1), 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. « À trop densifier, on envoie les gens en périphérie de Gatineau. L'APCHQ n'est pas contre les espaces verts, mais il est important d'avoir une économie forte à laisser à nos enfants », déclarait le président de l'APCHQ lors d'une séance de consultation. Dans un mémoire présenté à la Ville dans le cadre de la révision du SAD, l'APCHQ réclame 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 ». À son avis, la construction résidentielle de basse et moyenne densité à l'intérieur des limites municipales « ne peut être considérée comme de l'étalement urbain » dans la mesure où il s'agit d'une stratégie d'occupation du territoire visant à répondre aux besoins des jeunes ménages et des premiers acheteurs en quête de logements neufs et abordables (APCHQ, s.d.). En ce sens, l'APCHQ considère que Gatineau fait fausse route en misant sur la densification du centre-ville, alors que « 68 % des ménages souhaitent vivre dans une résidence unifamiliale » selon un sondage que l'organisme a réalisé. « Écoutez, les gens, ils rêvent d'avoir leur maison, pas leur condo » (CI-1), soutient l'intervenant du secteur rencontré en entrevue.

Sans surprise, les organismes à vocation écologique tels que Vivre en ville, le CREDDO et le Groupe d'action d'Équiterre en Outaouais s'inscrivent totalement en faux contre cette conception du développement durable et prônent plutôt un resserrement du périmètre urbain, une ville plus compacte, bâtie à échelle humaine et articulée autour d'une infrastructure de transport collectif et actif qui permet de réduire la dépendance au pétrole et les émissions de GES, des mesures plus rigoureuses de protection des milieux naturels, ainsi que la préservation et la mise en valeur du potentiel agricole. Selon Vivre en ville, Gatineau « doit résolument

tourner le dos à la logique d'étalement urbain qui a jusqu'ici prévalu »<sup>29</sup> et profiter de l'occasion offerte par la révision de son schéma d'aménagement pour prendre « le virage vers des collectivités viables » et ainsi « améliorer la qualité de vie » des Gatinois (Vivre en ville, 2013, p. 9).

« Faire une collectivité viable, c'est construire des quartiers adaptés à la marche, des milieux de vie complets et bien reliés entre eux par des réseaux performants de transport collectif. Une collectivité viable protégera les terres agricoles [...] renforcera les cœurs de village et les quartiers centraux et favorisera la vitalité économique et les interactions sociales sur l'ensemble du territoire. Construire des collectivités viables, c'est faire en sorte que chacun ait accès à un service de transport collectif efficace qui contribuera à mettre fin à l'augmentation de la circulation automobile et fera économiser des milliards en infrastructures routières » (*ibid.*).

« Qualité de vie » et « développement durable » sont d'ailleurs étroitement liés dans les réponses données par les acteurs interviewés à la question « Que signifie pour vous le concept de développement urbain durable? ». Or, la « qualité de vie » étant elle-même une notion très subjective, la mise en relation des deux concepts ne permet pas réellement d'arriver à une conception partagée de ce qu'est le développement durable. L'application des principes de développement durable à l'aménagement urbain varie selon les valeurs, les intérêts et les préoccupations des acteurs interviewés. Synonyme de « vie de communauté agréable, qualité de vie, réduction des temps de déplacement, modes de transport actifs » pour un citoyen actif dans le mouvement écologique (SV-2), le développement durable se conçoit surtout pour deux représentants d'associations citoyennes comme la manifestation d'un souci de l'esthétisme et de la qualité du milieu de vie (SV-4), comme un « développement harmonieux » basé sur une utilisation optimale et économe de nos ressources et qui fait « une place importante au facteur humain, [...] au respect de l'environnement et des gens qui habitent dans un milieu donné » (SV-1). Pour cette personne, le concept de développement durable est « une expression usée » et galvaudée dont il y a lieu de se méfier. Enfin, pour un étudiant (SV-3), le développement durable est synonyme de prise en compte du long terme, de justice sociale, de respect de l'environnement et de la capacité de support du milieu, ainsi que d'adaptabilité au changement.

---

<sup>29</sup> Déclaration de Christian Savard, directeur général de Vivre en ville, rapportée dans un communiqué publié le 25 mars 2013 et ayant pour titre « Le CREDDO, le Groupe d'action d'Équiterre en Outaouais et Vivre en ville souhaitent des cibles plus ambitieuses pour le développement durable de Gatineau ».

Il est d'ailleurs intéressant de noter que le plus jeune des citoyens interviewés est le seul à afficher une préoccupation à l'égard des conséquences à long terme du développement :

« Une ville durable, c'est une ville qui n'est pas seulement environnementalement durable, mais une ville qui est aussi financièrement, économiquement et socialement durable. C'est où on ne pense pas seulement en fonction des besoins d'aujourd'hui, mais où on va perpétuer un cycle qui peut continuer presque à perpétuité. C'est quelque chose qui peut s'adapter au changement » (SV-3).

Cette préoccupation à l'égard de l'impact des choix d'aujourd'hui sur la ville de demain est partagée par un urbaniste de la Ville (P-1), pour qui le développement durable est « de permettre aux générations futures de pouvoir avoir une ville de bonne qualité, comme nous l'avons eue, une ville qui offrira de meilleures opportunités, une vie meilleure, un environnement naturel et des façons de se déplacer de qualité meilleure ou équivalente. C'est de donner en héritage comme le ferait un père de famille ». Ce dernier reconnaît par ailleurs que chaque ville conçoit sa propre définition du développement durable et que « ce n'est jamais simple ». Pour un autre urbaniste (P-2), le DUD consiste à « faire les choses autrement », à abandonner « les vieux modèles », à se donner des objectifs concrets et des moyens d'atteindre ces objectifs, ce à quoi un élu (E-1) répond qu'il faut y aller graduellement, sans « tout chambarder » et dans le respect des besoins et des préférences des citoyens. Un expert de la participation publique (P-4) rappelle à cet égard l'importance de l'implication des citoyens comme outil de mise en œuvre du développement durable, non seulement en tant que participants à des consultations publiques, mais en tant qu'initiateurs de projets. L'adoption par la Ville de Montréal en 2009 du droit d'initiative citoyenne en matière de consultation publique<sup>30</sup> représente selon lui un pas « très important » vers ce qu'il appelle « l'*empowerment* ou la prise en charge locale » en vue d'une meilleure utilisation des espaces. Il cite à ce sujet la consultation publique sur l'agriculture urbaine découlant du droit d'initiative et l'exemple des ruelles vertes de Montréal, « une formule par laquelle, avec des moyens souvent très modestes, y'a des bouts de ruelle qui ont été rendus plus agréables ». Ce genre d'initiatives

---

<sup>30</sup> Le *Droit d'initiative en matière de consultation publique* permet aux citoyens de proposer des solutions ou des projets reliés à des enjeux qui leur tiennent à coeur en obtenant la tenue d'une consultation publique par le dépôt d'une pétition. Source : [ville.montreal.qc.ca](http://ville.montreal.qc.ca) › [Vie démocratique](#) › [Espace citoyen](#), page consultée le 16 octobre 2014

reflète d'ailleurs sa conception du développement durable, c'est-à-dire une occasion de faire preuve d'imagination, de volonté et d'audace afin de récupérer et de revaloriser des espaces abandonnés, de trouver une nouvelle vocation à des infrastructures désuètes au lieu de tout démolir. « Ça force les gens à y penser deux fois avant d'opter pour la solution facile [...]. Et ça, ça s'inscrit dans mon esprit de ce que c'est le développement durable : faire durer, donner une pérennité, réutiliser » (P-4).

Un expert en environnement (P-3) déplore quant à lui la prédominance systématique des enjeux économiques « quand vient le temps de poser des gestes », faisant remarquer au passage l'attitude souvent paradoxale des citoyens : « Tout le monde est pour le nouvel urbanisme jusqu'à ce que le McDonald s'installe à côté de chez vous... » Il ne manque pas non plus de souligner les contradictions inhérentes au développement durable, citant en exemple les pressions exercées sur la Société de transport pour accroître le nombre de places de stationnement aux abords des stations de transport en commun rapide, ce qui aurait pour effet de « scrapper des hectares en pavage proche du réseau de transport en commun au lieu d'y loger des gens ». Autrement dit, « on a fait le Rapibus pour couper les GES et les îlots de chaleur », mais « le réflexe c'est de prendre l'auto pour aller prendre le Rapibus » parce que les lignes de rabattement sont insatisfaisantes. « La question, c'est combien d'énergie il faut mettre sur le rabattement versus mettre de l'énergie sur le temps de marche vers le Rapibus » (P-3).

Un autre élu (E-2), qui rêve d'une ville qui tend à revaloriser la nature et à « rapprocher les gens », affiche en définitive une vision tout à fait désenchantée du développement durable en faisant valoir les effets souvent contradictoires des choix d'aménagement faits au nom du développement durable et l'incohérence des décisions prises en ce sens par l'administration municipale. Elle cite en exemple le cas d'un terrain de golf, un lieu avec « des milieux humides [et] des gros arbres matures », qu'on veut transformer en « écoquartier pour que ce soit vert », les conséquences de la densification et de la création de ZATC sur l'abordabilité du logement et la capacité des ménages à faible revenu de se loger, de même que la lenteur de l'administration à poser des gestes aussi simples que d'aménager une piste cyclable pour relier un quartier résidentiel à une école polyvalente afin d'encourager les élèves à se rendre à l'école à pied ou en vélo plutôt qu'en voiture. « Ça fait quatre ans que je me bats pour un petit bout de



piste cyclable entre la rue Main et le boulevard Labrosse. C'est peut-être 800 mètres, mais y'a pas d'argent pour finir mon bout de piste cyclable. Pourtant ce bout-là, c'est le lien qui t'amène à la polyvalente » (E-2). Un dossier en particulier semble lui avoir fait perdre confiance dans la capacité de la Ville à mesurer les conséquences des choix qui sont faits et à appliquer les nouvelles orientations du schéma sur le terrain. Il s'agit du cas d'un quartier dans son district qui vient d'être intégré dans le périmètre urbain, mais dans une « aire d'expansion » où le développement est assujéti au fait que « la capacité d'accueil résiduelle de développement [de l'aire de marché dans lequel est situé ce quartier] est inférieure à la capacité requise pour les 10 prochaines années » (Ville de Gatineau, 2013b, p. 4-51). Alors qu'une des grandes orientations du SAD est de « créer des milieux de vie complets et écoresponsables », cet élu souligne que cette décision vient anéantir les espoirs des résidents de ce quartier d'atteindre une densité suffisante pour avoir accès à des services de transport en commun, des commerces de proximité, une école, etc.

« Et là on parle de développement durable... J'ai 2000 résidents qui n'ont aucun service. Ils ont la STO le matin, à l'heure du dîner et le soir, à des heures pas suffisantes pour vraiment offrir un bon service. Et puis [il n'y a] pas assez de densité pour augmenter le niveau de service. J'ai une roue vicieuse. [...] Ça fait que moi, mes citoyens, n'ont rien. Ils sont exclus. [...] Pis là on parle de 20 ans, 30 ans, 40 ans... Oublie ça! » (E-2).

Cette personne en conclut que le DUD se fera toujours au détriment d'une partie de la population, une opinion partagée en partie par le représentant du secteur de la construction immobilière, lui aussi très préoccupé par l'abordabilité des logements, et qui évoque le caractère élitiste du développement durable en faisant référence au prix exorbitant des maisons dans les écoquartiers (CI-1).

### 6.3.2 L'évolution des pratiques d'urbanisme et la résistance au changement

L'évolution des pratiques dans le sens d'un développement urbain durable requiert une évolution des mentalités qui n'est pas encore acquise dans certains groupes d'acteurs, à commencer par la Ville elle-même. Comme nous le faisait remarquer un professionnel de l'aménagement (P-2), le DUD, c'est faire les choses autrement sur le terrain et changer les façons de faire à l'interne. Or, pour les citoyens rencontrés en entrevue, l'évolution est certes palpable au niveau du discours de la Ville, mais tarde à se traduire par des actions concrètes sur le terrain. On se réjouit de voir que la Ville parle enfin d'objectifs de durabilité, mais « il y

a beaucoup de chemin à faire. On n'a pas encore remis en question le modèle de l'étalement urbain, l'idée de la voiture comme mode de transport principal et sacro-saint » (SV-3).

Aux dires d'un professionnel (P-2), c'est l'appareil politique plus que tout autre groupe qui force le Service d'urbanisme à reculer dans ses propositions, sous la pression d'acteurs influents de la société civile, comme les développeurs et les groupes d'intérêt. Le conseil municipal, qui conserve le pouvoir de décision final, doit donc démontrer une certaine ouverture aux changements car c'est lui en bout de ligne qui doit être convaincu du bien-fondé des propositions d'aménagement qui sortent du modèle établi. Selon ce qu'un conseiller municipal nous a affirmé (E-1), les pratiques d'aménagement évoluent tout de même, malgré « la mentalité de nombrilisme autour de la table » qui maintient certains élus dans une vision sectorielle du développement, au détriment d'une vision d'ensemble. La prépondérance des intérêts économiques sur les autres aspects du développement est aussi en voie de changer selon cet interlocuteur. Bien que certains membres du conseil restent principalement préoccupés par le développement économique, aujourd'hui « on construit en pensant aux conséquences ». Même les promoteurs emboîtent le pas et proposent maintenant des projets fondés sur de nouveaux principes d'aménagement, comme la mixité des usages, dont ils « ne voulaient rien savoir au début ».

L'évolution des pratiques urbanistiques passe également par une évolution des mentalités dans la population, car la Ville hésite à faire des choix impliquant des changements que les gens ne sont peut-être pas prêts à faire. À titre d'exemple, un urbaniste de la Ville (P-1) évoquait avec regret certaines pratiques de densification des banlieues, comme la construction de logements multigénérationnels, que le Service d'urbanisme a dû renoncer à intégrer dans le SAD faute d'appui de la collectivité. « Les conditions sont là pour densifier, mais on n'a pas senti que les gens étaient prêts à aller là encore. *Touche pas à ma banlieue!* » À l'inverse, les professionnels de l'aménagement ont été surpris de constater une ouverture à la densification dans certains secteurs ou chez certaines clientèles jusque-là réticentes à toute proposition susceptible de modifier leur milieu de vie.

Il n'en demeure pas moins que la concrétisation des principes du développement urbain durable sur le terrain se heurte très souvent à un manque de ressources. Il est reconnu qu'on a plus de

chances de convaincre les gens de modifier leurs habitudes si on leur facilite la vie en leur offrant les infrastructures appropriées, comme un système de transport collectif fiable, efficace et performant. « Il faut vraiment faire comme on a fait pour le recyclage, le compostage. Faut que ce soit facile aux citoyens. Le développement durable, faut faciliter la vie aux citoyens », déclarait un élu (E-1) à ce sujet. Malheureusement, les contraintes budgétaires forcent la Ville à donner la priorité aux besoins plus conventionnels (la réfection des routes par exemple). Comme nous le rappelait un professionnel de l'aménagement (P-1), « [les autres services municipaux] sont bien d'accord avec nos belles propositions d'urbanistes, de rêveurs, mais eux, pour vrai, dans la vraie vie, y'a pas d'argent dans le pot pour payer ça ». Un intervenant de la société civile (SV-1) évoquait lui aussi l'évolution au ralenti des pratiques d'aménagement en raison du manque important de financement combiné à la compartimentation des responsabilités entre les services municipaux et les divers paliers de gouvernement. Un autre (SV-2) dénonçait à ce sujet l'attitude attentiste de l'administration municipale, qui tarde à faire avancer les projets sous prétexte que la ville est une grosse machine et que les changements sont longs et difficiles à mettre en place. « C'est bien beau sur papier, mais il faut un plan d'action, avec des échéanciers. Il faut que les choses bougent. »

*L'administration municipale, principal frein au changement?*

C'est d'abord dans le dessein de surmonter une certaine résistance au changement du conseil municipal que le Service d'urbanisme a eu l'idée d'impliquer le public dans la détermination des orientations du nouveau schéma. Il faut préciser que le conseil municipal se montrait « plutôt favorable » aux demandes des promoteurs d'ouvrir le périmètre d'urbanisation avant le déclenchement du processus de révision du SAD (P-1). En réussissant à convaincre le conseil municipal de l'importance de réviser le schéma avec la participation du public, le Service d'urbanisme allait en quelque sorte se chercher des alliés pour contrer les arguments des promoteurs devant le conseil et sortir des sentiers battus pour l'élaboration du nouveau schéma. Comme l'explique un urbaniste :

« On savait un peu vers où on s'en allait, on a essayé de se donner du temps, de dire au conseil : '[...] Ne prenez pas de décisions précipitées. C'est complexe. Vous n'avez même pas entendu ce que les citoyens veulent'. [...] Les promoteurs, ils veulent ouvrir les zones différées, ça on le sait. [...] Maintenant, il y a d'autres enjeux. Allons voir la population et demandons-leur ce qui est important pour eux dans le futur, ce qui les

préoccupe aujourd'hui. [...] Alors ils nous ont dit : 'OK, allez consulter'. Et c'est là qu'on a mis le paquet. On s'est dit 'Il faut vraiment embarquer la population, là. On a une chance, le conseil nous donne une chance d'aller chercher les gens, et c'est le moment de faire sortir toutes les opinions'. Alors une fois qu'on a eu ça, il y a eu un rapport de consultation. On est retourné au conseil et on leur a dit : 'Écoutez, l'expansion du territoire, c'est pas ben ben populaire... C'est plutôt ça qui intéresse les gens' » (P-1).

Un autre urbaniste (P-2) confirme d'ailleurs que la forte influence exercée par les promoteurs sur le conseil municipal et l'administration a tout de même forcé le Service d'urbanisme à « céder sur la question des aires d'expansion », et donc à ouvrir la porte au développement dans les zones d'aménagement différé sous certaines conditions. Selon cette personne, la Ville craint de « passer à côté des opportunités » en adoptant des règles et des procédures trop contraignantes qui ne tiennent pas compte de la réalité. Ses propos illustrent bien la réticence de l'administration municipale à changer ses façons de faire et l'influence indéniable que conservent les promoteurs malgré tout :

« On a demandé des choses qu'on ne faisait pas avant, et nous on voulait tout le temps serrer la vis aux promoteurs, être plus coercitifs, développer des outils qu'on n'avait pas [...]. Le message de l'administration, notre direction, c'était plutôt « attention, il y a la réalité des choses, y'a les processus, c'est des longueurs administratives, c'est du temps. Derrière les projets y'a des gens qui investissent des montants, qui doivent saisir des opportunités rapidement » (P-2).

Sur ce point, un citoyen (SV-2) soutient que la « Ville est très peureuse », que c'est à elle de « décider [de] ce qu'elle veut comme développement territorial » et que le marché va s'adapter. Cependant, au-delà des appréhensions du conseil à surmonter, les urbanistes se heurtent également à la résistance des autres services municipaux, tels que les travaux publics et les infrastructures notamment, qui ont d'autres priorités comme l'explique un professionnel.

« Une ville, c'est plus que des routes, du tuyau et de l'aqueduc, mais si ça, ça lâche... ça coûte très cher. Les infrastructures durent beaucoup moins longtemps qu'on ne l'avait prévu [...], donc on n'a pas d'argent pour réparer ou refaire ce qu'on avait fait vite dans les années 70 en raison de la croissance. Dans ce contexte-là, les pistes cyclables, par exemple, c'est considéré comme de la fantaisie, du luxe. Il y a un changement des façons de faire à réaliser à l'intérieur même de la ville » (P-1).

Un autre citoyen est aussi d'avis que la résistance au changement se situe au niveau du conseil et de l'appareil municipal, mais celui-ci pointe en particulier la réticence de la Ville à changer

ses méthodes. Il constate une évolution des pratiques d'aménagement dans le discours, mais pas dans la pratique.

« Je suis vraiment heureux que la Ville parle au moins d'atteindre des buts de durabilité, par rapport à il y a 10 ans où il n'en était même pas question. C'est vraiment entré dans le *mainstream* politique à la Ville de Gatineau. Par contre, ouf... Il y a beaucoup de chemin à faire. Je pense que la Ville est très concentrée sur l'urbanisme à 20 000 pieds, où on regarde ça de Google Map et on se dit : 'Bon, on va mettre une ville là et ça va être densifié ici'. C'est beau sur une carte, mais il faut regarder la réalité de la rue [...], car il faut vivre avec les conséquences des choses qu'on construit » (SV-3).

Selon cet intervenant, le changement doit passer par un mode de planification axé davantage sur le dialogue, la collaboration et la prise en compte des conséquences des choix d'aménagement sur le terrain. Et c'est à l'administration municipale qu'il revient de changer sa façon de travailler :

« Je pense que trop souvent, le municipal voit des choses à partir de la perspective des cartes. Il voit le zonage, où les routes passent, où sont les parcs. Par contre, ils ne peuvent pas s'imaginer, ils n'ont aucune idée de comment c'est « être là ». Donc quelque chose d'aussi simple que de prendre une marche, de parler aux gens, de leur demander « comment est-ce que vous vivez », essayer de vraiment se mettre dans les souliers des gens qui habitent là et être capable de se faire une idée de pourquoi les gens pensent de cette façon, quels sont les enjeux pour eux » (SV-3).

*Les citoyens : « Oui au développement durable, mais ne modifiez pas mon milieu de vie! »*

Un effort important de sensibilisation et d'éducation a été déployé au début de la démarche pour susciter l'intérêt et l'adhésion du public, l'objectif premier de la phase 1 de la consultation étant justement de « combattre la résistance innée au changement et [de] voir jusqu'où la population était prête à aller » (P-3). À cet égard, le rapport de consultation de la première étape est arrivé à la conclusion suivante :

« Les participants ont témoigné d'une certaine ambivalence face au changement : ouverts, d'accord, pour que les nouveaux quartiers soient différents, mais peu enclins à supporter le changement dans les quartiers existants, là où ils habitent » (Ville de Gatineau, 2011e, p. 17).

Les rencontres de discussion sur les scénarios, à la phase 2 du processus, ont mis en lumière une gradation du degré d'ouverture au changement entre les secteurs. De façon générale, on

constate que les résidents d'Aylmer sont résolument attachés aux pratiques antérieures à la fusion, que les gens de Buckingham-Masson-Angers souhaitent conserver le modèle actuel, que les gens de Gatineau sont plutôt réceptifs aux changements proposés et qu'à Hull, les résidents veulent non seulement du changement, mais demandent à la Ville un schéma plus ambitieux<sup>31</sup>. Ce constat est partagé par les professionnels du Service de l'urbanisme. « Y'a des gens qui ont peur de perdre leurs acquis, mais y'a des gens qui veulent que ça change. Et au centre-ville, c'est frappant. Eux voulaient un centre-ville dynamique, trouvaient que c'était un peu inanimé et délabré. Mais dans certains quartiers paisibles et cossus, avec des beaux arbres, eux veulent le statu quo » (P-1). « Dans les vieux quartiers, les gens refusent le changement. On veut un esprit de village et on veut que ça reste pareil » (P-2). Une nouvelle ouverture au changement a toutefois été constatée à Buckingham, où les gens ont exprimé le souhait qu'une certaine densification génère un plus grand dynamisme dans le secteur. « Les gens disaient 'oui, développez, intensifiez les activités, fournissez-nous plus de services', alors qu'avant c'était 'non, nous on est correct comme ça' » (P-2).

Quel que soit le degré d'ouverture ou de résistance au changement observé dans les différents secteurs, il est ressorti de cette étape charnière du processus de consultation un constat fondamental, c'est-à-dire l'attachement profond des citoyens au concept de village urbain évoqué précédemment<sup>32</sup>. Aux yeux d'un professionnel du Service d'urbanisme, cette réaction signifie que « la transformation urbaine doit se faire sans trop d'impact sur l'empreinte des villages urbains existants : 'Ne touchez pas à mon village urbain' » (P-3). Comme l'exprimait un citoyen de l'est de la ville lors d'une rencontre de discussion sur les scénarios : « On peut densifier les centres existants, mais sans 'pénaliser' les autres territoires. » À noter, l'emploi du terme *pénaliser* qui montre bien les préjugés tenaces envers la notion de densification.

Les citoyens sont donc en faveur d'un virage vers un développement urbain plus durable, mais pas au point de modifier leurs habitudes de vie si l'on en croit les propos entendus lors des consultations. Comme le souligne un professionnel du Service d'urbanisme, le schéma propose des changements dans nos façons de faire, « car la grande maison unifamiliale sur un grand

---

<sup>31</sup> Cette question est traitée plus en détail à la section 5.4.2.

<sup>32</sup> Voir à ce sujet la section 5.4.3.

terrain, c'est un concept qui n'est pas durable, [...] mais dans l'imaginaire collectif, le rêve de la maison unifamiliale est encore là, car on a une génération de jeunes qui ont grandi dans ce modèle [...] et c'est une tendance naturelle de reproduire le modèle qu'on connaît » (P-1). Un élu (E-1) constate aussi une certaine résistance quand la mise en œuvre des principes de développement durable touche aux habitudes de vie des citoyens : « Même les jeunes pensent à leur pelouse et à leur piscine ». À son avis, la clé consiste à adopter une approche graduelle, basée sur l'éducation et la préparation au changement. « Il faut rendre ça facile pour les citoyens ». Un expert de la participation publique (P-4) confirme d'ailleurs que le fait « d'adhérer en principe, mais en pratique de résister quand ça arrive près de chez nous » est un paradoxe très répandu. À son avis, même si les mentalités évoluent, il faut une génération pour que cette évolution se traduise véritablement par un changement dans les comportements. Pour l'instant, on est encore dans la phase de déni du changement, selon un urbaniste (P-1) : « Ça prend une prise de conscience collective, que ce qu'on faisait n'était pas durable, mais ce n'est pas acquis ».

### *Les promoteurs*

La résistance au changement ne se manifeste pas que dans la population en général. La position défendue par les promoteurs immobiliers lors du processus de consultation publique traduit une forte réticence de ce groupe d'acteurs à modifier ses pratiques. Alors que le scénario axé sur une densification accrue et sur la concentration du développement à proximité des circuits de transport en commun ralliait la majorité des citoyens, à l'étape 2 du processus de consultation, les promoteurs présents aux rencontres de discussion préconisaient au contraire le scénario construit autour d'un territoire étendu, arguant que la clientèle ne veut pas « d'une densification à outrance » et que « ce sont les promoteurs qui savent ce que veulent les gens ». Selon un d'entre eux, en voulant densifier, la Ville impose une façon de vivre qui ne correspond pas à la qualité de vie souhaitée. Le représentant de ce secteur rencontré en entrevue abonde dans le même sens :

« La mode est à la densification, au développement durable. La densification, c'est quand vous développez beaucoup beaucoup de condos haut de gamme, entre autres dans le centre-ville. On veut développer le centre-ville parce que ça coûte moins cher. [...] Moi je ne suis pas convaincu qu'une jeune famille avec deux enfants (c'est ça la

moyenne des familles) vont vouloir aller rester dans le centre-ville de Hull, dans un condo, que ce soit le VIU ou le Maisonneuve... » (CI-1).

De l'avis de cet interlocuteur, la réduction du périmètre urbain joue sur l'offre et la demande et fera augmenter le prix des terrains. Les orientations du schéma ne tiennent pas compte du profil sociodémographique de Gatineau, deuxième ville plus jeune du Québec, et feront fuir une partie de la population vers les MRC voisines. « Les gens rêvent encore de leur bungalow avec leur terrain », alors que la Ville encourage la construction de condos. Quant à ceux qui aspirent à de nouveaux modes d'habitation et à un changement dans les pratiques urbanistiques, il rétorque que les modèles de planification européens cités en exemples par les gens dans les consultations ne s'appliquent pas du tout à notre réalité.

« Moi j'ai assisté à des rencontres et c'était complètement farfelu parfois, ce qu'on entendait. Les gens parlaient de ce qui se fait en Europe. On ne parle pas du tout de la même affaire. En Europe, ils n'ont tout simplement pas d'espace. [...] On a bien plus d'espace ici au Québec qu'en France, et [...] on n'a pas du tout les mêmes moyens de transport. Ça ne se compare pas du tout » (CI-1).

Un citoyen rencontré en entrevue déplorait à ce sujet le peu d'efforts déployés par les constructeurs pour innover et améliorer leurs pratiques.

« À Ottawa, il y a un promoteur immobilier proactif (Minto) qui a décidé qu'à chaque année, il allait faire quelque chose de mieux. Exemple, la première année, installer des toilettes à faible débit. Un changement comme ça par année pour permettre tranquillement d'améliorer les choses et de permettre à la main-d'œuvre de s'adapter en conséquence. Ces changements vont devenir les nouvelles normes dans la construction de logements. Les promoteurs ici sont campés sur leur position, ils ne veulent rien savoir de changer les choses » (SV-2).

En somme, même si leurs propos trouvaient généralement peu d'échos auprès des citoyens, ou allaient clairement à contre-courant des idées exprimées par ces derniers, les promoteurs ont continué de marteler le même message à chacune des activités de consultation et à toutes les étapes du processus.

#### *À quoi doit-on attribuer cette résistance?*

Plusieurs intervenants pensent que la résistance au changement prend racine dans une attitude défaitiste, et ce tant au sein de l'administration municipale que de la population. Un urbaniste,



entre autres, se désolé de constater qu'une partie de la population refuse de croire en la possibilité d'innover en matière d'urbanisme à Gatineau. Il considère d'ailleurs que la Ville manque aussi de leadership à cet égard alors que c'est son rôle de proposer d'autres modèles et de convaincre les promoteurs et les citoyens de l'intérêt de ces nouvelles façons de faire.

« On a beau sortir les plus beaux modèles ailleurs sur la planète, et nos gens sont à l'affût de ça, mais les gens s'imaginent que ça ne peut pas se faire ici. Pas ici, parce qu'ici c'est jamais pareil... [...] Il y a eu à travers le temps des décisions de gens convaincus qu'on pouvait [proposer des nouveaux modèles]. Mais ça prend des gens forts pour amener ces changements-là car dès qu'il y a un peu de grogne, bien ils prennent le bord de la grogne, et il y en a tous les jours, de la grogne... » (P-1).

Un groupe d'une quarantaine de citoyens engagés fait écho à ces propos dans une lettre ouverte - véritable manifeste pour l'avenir de Gatineau – publiée dans les pages du quotidien local :

« Nous nous voyons trop souvent comme la banlieue dormante d'Ottawa. Gatineau a une population enviable qui a le potentiel de devenir une ville modèle au Québec. Il faudra apporter des changements draconiens et cela fera de nombreux mécontents, mais nous devons penser dans une optique d'innovation et d'avant-garde. Nous citons souvent ce qui se passe dans les autres villes. À quand le jour où les autres villes parleront de ce qui se fait ici, à Gatineau? Aménageons le futur! » (Le Droit, 2012a).

Le manque de leadership de la Ville est aussi déploré par un citoyen, qui en vient à la conclusion que Gatineau manque d'ambition, se contente de vieilles idées, de déjà vu. « Ça me frustre de voir que la Ville est toujours prise dans ce discours : 'On sait qu'il y a d'autres villes qui ont bien fait, mais il faut être réaliste...' Je suis vraiment tanné de ça, parce qu'il y a tellement de villes qui n'avaient rien de spécial et qui se sont complètement réinventées » (SV-3). Un autre citoyen exprime la même frustration. À son avis, la Ville se prive de ressources utiles en restant fermée aux suggestions provenant de personnes informées de la collectivité : « Y'a des gens qui arrivent avec des suggestions et des solutions, y'a des gens qui ont vécu ailleurs. Mais 'ailleurs, c'est ailleurs'. Donc il y a des gens qui ont des connaissances, mais on ne les utilise pas » (SV-2). Selon lui, le manque d'éducation et de vulgarisation des concepts clés entretient la résistance au changement et nuit à l'utilité des consultations, d'où l'importance d'offrir aux citoyens « des formations, des conférences web » pour qu'ils soient en mesure de bien comprendre les enjeux quand ils participent à des consultations, et de leur

fournir toute l'information utile pour « montrer les conséquences de nos choix »<sup>33</sup>. « Ailleurs ils ont compris ça, mais ici ils sont très conservateurs et ne veulent rien changer ». Cet acteur préconise à cet égard l'instauration d'un dialogue constructif et éclairé pour remplacer la tendance du conseil à s'enliser dans des débats stériles qui sont un frein au changement. « Un des gros problèmes évidents qu'on a à Gatineau depuis plusieurs années, [...] c'est qu'on ne fait que polariser : t'es pour ou bien t'es contre ». Un urbaniste pense aussi que l'ouverture au changement passe par une bonne information, parce que « le changement, c'est toujours inquiétant. [...] Des fois c'est de l'incompréhension, d'autre fois c'est un manque d'information, mais parfois aussi c'est une question de valeurs et il faut adapter notre vision » (P-2).

Un expert en participation publique (P-4) rappelle à ce sujet que les deux premières étapes du processus de consultation publique ont justement apporté cette dimension pédagogique en vue de surmonter la résistance au changement. Le but de l'exercice, « c'est de leur faire prendre conscience, gentiment, qu'effectivement ils sont pour la vertu mais qu'un moment donné il va falloir faire encore mieux et accepter de changer nos comportements ».

### 6.3.3 La confrontation des aspirations du public avec les propositions de la Ville

De façon générale, les propositions contenues dans le premier projet de schéma révisé présenté au public à l'étape 3 du processus de consultation semblaient rallier l'adhésion de la majorité, même si de nombreux acteurs venus exprimer leur opinion lors de l'audience publique ont déploré que la Ville se soit « arrêtée à mi-chemin » et n'aille pas assez loin en matière de densification et de mobilité durable. Un élu rencontré en entrevue considère que pour la Ville, c'est « mission accomplie » tant sur le plan de l'éducation et de la sensibilisation au développement durable que dans la prise en compte des souhaits et des préoccupations de la

---

<sup>33</sup> Lors d'un forum de discussion organisé par le parti politique municipal nouvellement formé Action Gatineau, en septembre 2012, le conseiller municipal et chef de cette formation politique Maxime Pedneaud-Jobin (devenu maire en novembre 2013) exprimait le même souhait. À son avis, il importe d'expliquer aux citoyens les enjeux réels avec lesquels le conseil municipal doit composer lorsqu'il doit prendre une décision si l'on veut favoriser une implication significative des citoyens dans la prise de décision et mobiliser tous les acteurs dans la recherche de solutions.

population, même si cette personne reconnaît que certains groupes espéraient des mesures plus audacieuses.

« On a des félicitations. Je pense que les gens sont contents du rapport final. Ils [ne] nous trouvent pas assez extrémistes, mais je pense qu'on est à la limite de ce que la population pouvait accepter pour le moment » (E-1).

Ce même élu insiste à ce sujet sur le fait que la Ville doit représenter aussi les absents, c'est-à-dire « une grande partie de la population [qui] ne s'implique pas [...] parce qu'elle a confiance dans les décisions qui vont être prises pour elle », et qu'elle doit « avoir le courage de dire NON aux gens ». Un expert en participation publique souligne à ce sujet l'énorme difficulté pour l'administration municipale de concilier les intérêts très divergents, mais tous légitimes, des différents groupes de la société.

« Il y a de tout dans la société. La Ville se positionne quelque part entre les extrêmes. [...] Parfois face à des préoccupations organisées, la Ville doit reculer ou le promoteur doit reculer. Parfois à tort, parfois à raison. Il y a aussi, [...] à l'autre bout du spectre, des gens qui disent 'c'est pas encore assez, la Ville ne va pas encore assez loin'. Les dossiers de route, c'est un bel exemple. [...] Les camionneurs, c'est légitime, [veulent] sortir de la ville au plus sacrant, [mais] d'autres arrivent avec leurs préoccupations environnementales, le transport public, blablabla. Forcément il y a des gens pour qui c'est pas assez, et d'autres pour qui c'est trop » (P-5).

En définitive, le nouveau schéma d'aménagement et de développement révisé de la Ville de Gatineau témoigne de la volonté de l'administration municipale de prendre le virage d'un développement urbain plus durable, tout en respectant la particularité de chaque secteur et en valorisant le concept de village urbain, en réponse directe aux souhaits exprimés par une majorité de citoyens. Comme l'explique un urbaniste :

« [O]n peut bien avoir une grande ville qui se donne des orientations durables, avec plus de mixité des usages, de densité et de transport collectif, mais ça va se concrétiser de façon différente dans chacun des quartiers. Donc on continue de travailler avec cette mosaïque de villages urbains. [Par exemple,] on faisait des simulations d'augmentation de la densité. C'est complètement différent d'un secteur à l'autre. [...] Mais d'avoir un quartier complet, mixte et agréable, ça peut être vrai dans tous les territoires de la ville » (P-1).

On peut donc en conclure que la participation du public au processus de révision du schéma a eu une influence réelle en remettant de l'avant une conception de l'organisation spatiale à laquelle les Gatinois avaient massivement adhéré peu après la fusion municipale, mais qui

semblait « avoir disparu des scénarios présentés », comme l'ont déploré de nombreux citoyens à l'étape 2 des consultations. « Les villages urbains représentaient exactement ce que les gens souhaitent comme milieu de vie », déclarait une résidente de Hull, qui aurait d'ailleurs souhaité, comme bien d'autres, que les discussions sur le schéma se fassent à cette échelle. « L'échelle de planification actuelle est trop vaste », dira-t-elle. Preuve que la Ville a pris bonne note du message des citoyens, on peut lire ceci en page 7-115 du schéma d'aménagement et de développement révisé :

« Le village urbain comme milieu de vie se veut une réponse aux préoccupations et aux aspirations des citoyens. Ces derniers souhaitent des quartiers sécuritaires, adaptés à la marche, et où on peut se rendre à pied aux commerces et aux services de proximité ainsi qu'à des activités culturelles et communautaires. Des quartiers qui proposent des choix en habitation et des opportunités d'emploi. Des quartiers où la protection de la biodiversité est intégrée aux décisions d'aménagement et de gestion et où les résidents ont facilement accès à un espace vert. Des quartiers distincts les uns des autres, qui mettent en valeur leurs attributs identitaires. Des quartiers reliés entre eux par des réseaux performants de transport collectif et actif » (Ville de Gatineau, 2013b).

Les entrevues réalisées auprès de quelques citoyens permettent d'apporter des éléments de réponse supplémentaires à notre interrogation sur la satisfaction des attentes du public. Selon un citoyen impliqué de près dans un regroupement d'associations citoyennes, la participation du public a eu une influence indéniable sur l'élaboration du schéma révisé.

« Oui, le projet qui nous a été présenté a été bonifié avec la participation citoyenne. [...] J'ai eu le sentiment que les consultations avaient été utiles [et qu']ils en ont retenu quelque chose. [...] Est-ce qu'elles ont eu une influence, ces consultations? Oui. Premièrement, le fait qu'elles ont eu lieu, c'était déjà un signe d'ouverture. Les différentes techniques de consultation ont permis d'expérimenter différents outils. D'accueillir comme ça, de permettre aux gens de soumettre des mémoires, même en ligne à la dernière minute, ces différents événements j'ai trouvé que c'était vraiment impeccable » (SV-1).

Un autre citoyen (SV-3) ayant suivi de près le processus de révision et participé activement à plusieurs activités de consultation croit également à l'influence exercée par le public au cours du processus de révision et apprécie le suivi donné aux propositions citoyennes dans le schéma, même s'il admet être en désaccord avec certaines orientations et ressentir de la frustration devant la difficulté de la Ville à remettre ses idées en question. Il souligne à ce sujet que

l'insistance de la Ville à articuler la planification autour du Rapibus l'empêche de se poser « les bonnes questions », de se demander « quels sont les enjeux et quelles sont les solutions ».

« Le problème avec le Rapibus c'est qu'ils sont arrivés avec une solution pour le transport dans l'ouest. Là, ils ont cherché comment accommoder le Rapibus. Et le Rapibus ne peut pas passer sur le chemin d'Aylmer, donc on ne peut pas avoir un pôle au centre d'Aylmer. Il faut qu'on ait un pôle là où le Rapibus peut passer. Ce qui est entièrement la mauvaise question. [...] J'aimerais ça que les gens puissent commencer à remettre les choses en question. [...] Est-ce que notre façon de voir les choses, de faire les choses, est-ce que ça convient le plus à nos besoins? » (SV-3).

Un autre citoyen (SV-2) abonde dans le même sens : « La Ville et la STO pensent que le Rapibus va tout régler. [Comme le disait] un jeune homme à la consultation, 'Vous voulez nous sortir de la dépendance à l'auto pour nous rendre dépendants du Rapibus'<sup>34</sup> ». Celui-ci exprimait par ailleurs sa déception que la Ville n'explique pas en quoi les commentaires et suggestions du public ont contribué à bonifier le second projet de schéma, et soulignait à grands traits le flou qui persiste dans le schéma final en ce qui concerne la mise en œuvre. « C'est bien beau sur papier, mais il faut un plan d'action, avec des échéanciers. Y'a ben des gens qui disaient dans leurs mémoires 'Ils sont où, les outils de suivi?' ». À ce sujet, un quatrième citoyen rencontré avoue d'entrée de jeu n'avoir « ABSOLUMENT PAS CONFIANCE<sup>35</sup> » dans la capacité de la Ville à livrer ses promesses. Cette personne garde un souvenir très amer de consultations antérieures et ses propos au sujet du processus de consultation témoignent de son scepticisme face à la volonté de la Ville de changer ses façons de faire :

« Moi, je suis allé à la première étape. [...] Parce que quand ils ont fait la deuxième étape, je trouvais ça un petit peu ridicule... Un petit peu plus de maisons, un petit peu moins de maisons... Leurs scénarios là... Quatre scénarios qui revenaient à la même affaire... Moi je suis allé à la première (le café urbain). Ce dont je me souviens, c'est que les gens parlaient de zonage, d'étalement urbain. À ma table, sur 9 ou 10 personnes, il y avait au moins 3 promoteurs. C'était plein de promoteurs » (SV-4).

Plus généralement, la participation du public à la révision du schéma semble avoir renforcé les propositions défendues par le Service d'urbanisme en opposition au statu quo prôné par les promoteurs et constructeurs d'habitation. En ce sens, le public est devenu en quelque sorte

---

<sup>34</sup> Cette remarque faite à l'étape 3 des consultations est attribuable au citoyen SV-3 cité précédemment.

<sup>35</sup> L'emploi des majuscules a pour but d'illustrer le ton sans équivoque sur lequel a été faite cette déclaration.

l'allié du Service d'urbanisme pour faire pression sur le conseil municipal afin que le nouveau SAD tienne compte des aspirations et préoccupations de l'ensemble de la population, et non seulement des acteurs du domaine de la construction.

#### **6.4 Résumé des principaux constats relatifs à l'intégration des principes du DUD dans les pratiques planificatrices**

En conclusion de ce chapitre, il ressort que l'idée de se donner un cadre d'aménagement reposant sur des principes de développement durable fait consensus parmi les acteurs, mais que ceux-ci peuvent difficilement s'entendre sur une définition commune du DUD, chacun s'appropriant le concept en fonction de ses valeurs et de ses intérêts. D'autre part, les propos recueillis auprès des personnes interviewées démontrent que l'évolution des pratiques urbanistiques dans le sens du développement durable ne va pas de soi et donne lieu, au contraire, à nombre d'incohérences et de contradictions. Enfin, il semble également difficile de trouver un terrain d'entente entre les acteurs sur les approches préconisées pour mettre Gatineau sur la voie d'un développement plus durable.

La résistance au changement constitue un obstacle de taille au renouvellement des pratiques urbanistiques et se manifeste à des degrés divers selon les groupes d'acteurs. Alors que la réaction à priori favorable des citoyens à l'idée d'engager la ville sur la voie d'un développement plus durable fait place à une certaine ambivalence lorsque les changements que cela implique touchent directement leur milieu de vie, les promoteurs immobiliers affichent une forte réticence à modifier leurs pratiques en exerçant des pressions en faveur du statu quo. Au sein de l'administration municipale, on sent le désir et la volonté du Service d'urbanisme d'instaurer un nouveau modèle de développement urbain à Gatineau, mais ce changement de cap doit se faire avec l'appui des élus, qui peinent à sortir du modèle établi. Le SUDD souffre peut-être quant à lui d'une certaine dépendance au sentier qui se traduit par le maintien de pratiques technocratiques inspirées de la planification rationnelle globale.

## CHAPITRE 7 – L'INFLUENCE DE LA PARTICIPATION PUBLIQUE SUR LES PRATIQUES D'AMÉNAGEMENT ET SUR L'AVANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE : DISCUSSION DES RÉSULTATS ET ANALYSE

Ce chapitre permet de faire un retour sur les résultats présentés dans les chapitres précédents afin d'apporter des éléments de réponse au questionnement de recherche formulé au départ, lequel s'attachait à déterminer l'influence de la participation publique sur les pratiques d'aménagement et l'avancement des principes de développement durable. La littérature scientifique sur laquelle repose le cadre théorique construit pour mener cette recherche sera ici mise à profit pour étayer l'interprétation des résultats. La discussion sur les trois concepts clés qui forment la base de ce mémoire, soit la participation publique, le développement urbain durable et la planification collaborative, sera articulée autour des dimensions procédurales et substantielles de la thématique de recherche qui ressortent comme les plus significatives en réponse au questionnement initial.

### **7.1 Bilan du processus de participation du public à la révision du SAD**

Le processus de participation publique, qui s'échelonnait sur quatre étapes et près de trois ans, a reçu un accueil généralement très favorable des citoyens et groupes de la société civile qui y ont pris part. La première étape en particulier, qui comprenait une série de cafés urbains dans les différents secteurs et se terminait par un grand forum citoyen, a été vivement appréciée par la majorité des intervenants interviewés. « [L]e grand démarrage auquel ils avaient invité Jean-Paul Lallier et Laure Waridel, c'était une belle réussite », évoque un citoyen (SV-1), qui ajoute avoir eu l'impression que les suggestions des nombreux citoyens présents étaient vraiment bienvenues et qu'il ne s'agissait pas d'un « exercice de vente ». Cette première série d'activités participatives organisée en amont du processus de révision du SAD a permis d'asseoir la crédibilité du processus et a manifestement inspiré confiance aux participants. Tel que l'évoquent Combe et al. (2012), « Une des grandes revendications des tenants de la participation dans l'urbanisme et l'aménagement [est] la nécessité de faire remonter la mise en débat le plus tôt possible en amont de la définition de ces politiques », ce que ces auteurs interprètent comme « le premier passage de l'injonction participative du développement durable à sa mise en œuvre » (p. 224).

À l'étape deux, les citoyens ont apprécié qu'on leur donne la possibilité de réagir à quatre scénarios possibles et modifiables, plutôt qu'à une seule proposition déjà ficelée. Le niveau des discussions illustre toutefois la difficulté d'amener les gens à sortir du cadre des enjeux de proximité pour réfléchir aux grandes orientations à prendre pour l'ensemble de la ville, une illustration du défi de la montée en généralité et de la construction d'un intérêt général évoqué par Blondiaux (2005, 2008b). À noter aussi le climat général de méfiance qui se dégageait de la rencontre organisée à Aylmer, où les citoyens digèrent encore difficilement la fusion et se sentent la cible des visées de développement de la Ville. La présence des promoteurs et constructeurs d'habitations à ces rencontres de discussion ajoutait une dimension relativement nouvelle au processus de consultation en mettant en opposition leur point de vue à celui des citoyens, ce qu'un urbaniste de la Ville (P-1) décrit comme une « prise de contact avec la réalité » pour ce groupe d'acteurs habitué à traiter directement avec la Ville.

« C'est sain. Je pense qu'on n'est pas habitués à Gatineau d'avoir ces débats publics là. Tu vas à Montréal et il y a tellement d'organismes qui participent à ce genre de discussions et émettent leur point de vue. Mais à Gatineau, on n'est pas habitués. Nous on a des discussions avec eux (les promoteurs) et on a beau leur dire 'Écoutez, c'est pu comme ça que ça marche. Les choses ont changé'. Mais ils répondent 'Non, non, non, ce n'est pas vrai'. Ils ont des habitudes bien ancrées et pensent que c'est la Ville qui leur met des bâtons dans les roues. Mais le fait qu'ils viennent parler devant la population, c'était comme un *reality check*. Parce que les gens leur ont répondu 'Non, c'est pas ça qu'on veut, nous'. Et là, ils l'entendaient, le message. C'est merveilleux de voir ça! »

À la troisième étape, la formule de l'audience publique a été très bien accueillie et a, elle aussi, paru inspirer confiance aux participants, qui furent nombreux à exprimer leur appréciation de la préoccupation démontrée à l'égard de la participation citoyenne. Même certains « habitués des consultations » généralement très critiques à l'égard de la crédibilité des processus participatifs se sont montrés globalement satisfaits du résultat. Selon un citoyen interviewé, l'utilisation du modèle du BAPE ajoute de la crédibilité au processus et constitue « un maudit bon pas en avant! » (SV-2). À cette étape de la démarche, de nombreux participants ont toutefois profité de l'occasion pour 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 et qui ont eu pour effet de rompre le lien de confiance avec les citoyens. La décision du conseil municipal de revenir sur son engagement de préserver



la vocation récréative de 40 % du terrain visé par le récent projet d'aménagement du quartier Connaught dans le secteur d'Aylmer, selon les vœux exprimés par les citoyens en consultation publique, laisse planer un doute dans l'esprit de certains sur l'utilité du processus de consultation relatif à la révision du schéma d'aménagement. 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 en vue de la révision du SAD. Cette stratégie utilisée pour ajouter de la crédibilité et une homogénéité aux revendications exprimées a également été observée par Gauthier (2008) dans le cadre du débat public entourant l'élaboration du plan d'urbanisme de Montréal.

En résumé, il se dégage de l'ensemble des commentaires entendus lors des activités participatives une satisfaction générale à l'égard du processus et l'impression que les gens se sont sentis écoutés et pris au sérieux. Le commentaire d'un citoyen rencontré en entrevue traduit bien ce sentiment général :

« [C]omparé à ce qui s'est fait avant, les consultations sur le schéma, ça a été superbe! Les gens savaient que ça se passait. C'était médiatisé beaucoup plus que d'autres consultations. On a vraiment vu qu'ils [la Ville] ont fait un grand effort pour aller chercher les gens. [...] Au lieu de seulement dire : « Voici un plan, on vous le présente. Est-ce que vous l'aimez? Oui? Non? », ils sont allés chercher l'opinion et ils étaient intéressés. C'est vachement bien fait! Ça, j'ai vraiment apprécié » (SV-3).

Les efforts de diffusion de l'information déployés par la Ville – notamment la mise en ligne de toute la documentation et des rapports de consultation, ainsi que la webdiffusion des séances – de même que la variété des dispositifs utilisés ont également été salués par plusieurs. En entrevue, un citoyen (SV-1) était d'avis qu'on pouvait difficilement demander plus.

Du côté de la Ville, un sentiment de fierté à l'égard du travail accompli se dégage des commentaires recueillis lors des entretiens. Faisant référence au défi pour la Ville de gagner la confiance du public et de ne pas se faire attaquer sur la qualité du processus, un professionnel du Service d'urbanisme se disait confiant d'avoir répondu aux attentes : « Peut-être qu'on a mal fait nos devoirs pour certains dossiers, qu'on est arrivé avec des projets tout ficelés... Mais je pense qu'on a assez bien réussi dans ce cas-ci à démontrer le sérieux de notre écoute » (P-1). Un autre parle du plaisir et des avantages à innover : « Ça a été le fun comme exercice. Si

c'était à refaire, je [ne] me poserais même pas la question. Très très très utile » (P-3). Parmi les élus, les avis semblent plus partagés. Si le message livré tant à l'étape finale du processus que dans les documents officiels et dans les médias fait état du sentiment de fierté du conseil à l'égard du travail accompli et du caractère novateur du processus mis en place, une opinion confirmée par un élu rencontré en entrevue (E-1), il est regrettable que le processus n'ait pas permis d'instaurer un dialogue entre élus et citoyens selon un autre élu. « Moi, quand je me suis assis avec les citoyens [lors d'un café urbain, à la première étape du processus], je me suis fait dire qu'il fallait rester en arrière et pas dire un mot » (E-2). Même si cette personne reconnaît l'effort important déployé pour consulter les gens dès le début de la révision du schéma, cette contrainte nuirait selon elle au processus d'apprentissage collectif. Les recherches menées par Combe et al. (2012) ont fait ressortir le potentiel d'apprentissage limité du débat public sur les élus lorsque ceux-ci restent à distance du processus.

Du côté des constructeurs d'habitations, les propos recueillis auprès d'un représentant de ce groupe laissent filtrer un certain scepticisme à l'égard de la crédibilité du processus et de la validité des savoirs citoyens. Selon les commentaires formulés par cet interlocuteur, les consultations publiques ont peut-être eu pour effet d'apporter « des petites modifications » au plan directeur déjà établi par la Ville, mais les commentaires des gens dans les séances de consultation étaient « complètement farfelus parfois » (CI-1).

Enfin, selon un expert de la participation publique, Gatineau est un modèle à suivre pour d'autres villes en matière de participation publique et n'a rien à envier sur ce plan aux grandes villes comme Montréal et Québec. « Écoutez, on a travaillé avec plein de villes, dont une très grosse (rires), et Gatineau n'a pas de leçons à recevoir de personne. Impeccable, ce qu'on a pu voir à Gatineau! » (P-5).

## **7.2 Examen des dimensions procédurales du débat public et de leur incidence sur le mode de production du SAD**

À la lumière des constats formulés au chapitre 5 sur le processus participatif, on peut déduire que 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 schéma d'aménagement et de développement

répondait à 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 l'exercice de 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 au processus de révision du SAD, 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.

### 7.2.1 Légitimité et crédibilité du processus

L'analyse du processus participatif permet de dégager les avancées réalisées et les défis qui restent à surmonter en regard de ces deux objectifs. 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 décision (Bacqué et al., 2005b; Blondiaux, 2008b; Combe et al., 2012; Sintomer, 2011). Selon Blondiaux (2008b), deux conditions sont indispensables pour susciter une réelle participation citoyenne : la présence d'un enjeu véritable et la crédibilité des dispositifs participatifs. La mise en branle d'une démarche participative très en amont de l'exercice, à l'étape de « la page blanche » (P-1), ainsi que la possibilité donnée aux citoyens de se prononcer ensuite sur plusieurs scénarios permettent de croire que le processus de participation était motivé par un enjeu véritable. 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), la diffusion d'informations, 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.

### 7.2.2 Valorisation de la compétence citoyenne

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 (Bacqué et al., 2005b; Blondiaux, 2008b; Gauthier et Gagnon, 2013). En ce sens, la multiplication des modes de participation et l'échelonnement de la démarche sur une longue période (près de trois 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 (Blondiaux, 2008b; Sintomer, 2011). Blondiaux (2008b) insiste d'ailleurs sur l'importance de combiner plusieurs dispositifs ayant des portées et des finalités différentes pour assurer l'utilité de toute démarche participative. Lors des deux premières étapes du processus, la tenue de quatre cafés citoyens, d'un forum citoyen et de quatre rencontres de discussion sur les scénarios, ainsi que les séances de clavardage avec les citoyens, offraient des conditions de participation susceptibles d'encourager la prise de parole de tous et l'expression d'une diversité de points de vue. Les rencontres de discussion organisées dans chacun des secteurs à l'étape de définition d'un scénario préférentiel ressortent comme le dispositif de participation ayant sans doute le plus contribué à élargir la participation des citoyens aux groupes marginalisés, à ceux qu'on ne voit pas et qu'on n'entend pas d'habitude. C'était d'ailleurs le mandat confié à l'expert en participation publique chargé d'animer ces rencontres : « faire parler, expliquer, puis faire parler le plus de gens possible aussi. On a essayé que ce ne soit pas toujours les mêmes. Vous avez vu, on a fait des efforts pour faire parler les silencieux » (P-5).

Il apparaît assez clairement que l'étape de discussion des scénarios a été le moment charnière du processus de révision, et que c'est à cette étape que les « citoyens ordinaires » ont joué un rôle clé dans l'orientation à donner au nouveau schéma, une orientation, disons-le, clairement souhaitée par les experts de la planification. Parmi les quatre scénarios sur lesquels on leur demandait de se prononcer se trouvaient, outre le scénario de référence qui représente la situation actuelle, le scénario de prédilection des promoteurs prônant l'étalement du territoire et deux autres scénarios privilégiant des modes de développement plus durables. 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 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 » (P-2), « propos[er] un changement dans nos façons de faire » (P-1). C'est sans doute à ce niveau que la parole citoyenne a le plus pesé sur la décision, avec le concours indirect des planificateurs.

Malgré tout, certains groupes restaient sous-représentés dans le débat. Les jeunes étaient pratiquement absents des discussions sauf dans le secteur de Hull, et la présence de groupes défavorisés socialement ou d'origine étrangère demeurait marginale. Ce constat rejoint les propos de Blondiaux (2008b), qui rappelle que « les dispositifs de participation mis en place par les autorités politiques contribuent à reproduire les inégalités politiques existantes plutôt qu'à les amoindrir » (p. 71) et que les jeunes, les populations d'origine étrangère et les groupes précaires y sont généralement faiblement représentés alors que « les populations installées de longue date sur un territoire, les classes moyennes et les personnes dotées d'un fort bagage culturel y sont prépondérantes » (*ibid.*). Les modalités de participation des étapes subséquentes favorisaient justement certaines catégories d'acteurs plus aptes à se plier aux règles fixées pour prendre part au débat, 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 (Blondiaux, 2008a, 2008b; Le Goff, 2011). Certaines nuances méritent d'ailleurs d'être apportées au statut de « citoyen ordinaire » qui, selon les observations réalisées pendant l'enquête de terrain, doit être entendu ici comme englobant non seulement les citoyens détenteurs d'un savoir d'usage, mais également bon nombre de citoyens informés, compétents et parfois même rattachés au milieu associatif, et dont la participation au processus s'appuyait sur des savoirs professionnels et des savoirs militants (Blondiaux, 2008a, 2008b; Nez, 2011).

### 7.2.3 L'articulation des échelles

Le processus participatif a mis en lumière le dilemme d'articulation des échelles évoqué par Bacqué, Rey et Sintomer (2005b) ou ce que Blondiaux (2008b) désigne comme « le piège de la proximité ». Ce défi fait référence à l'importance cruciale pour un processus participatif d'aller au-delà des comportements de type NIMBY 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. Or les citoyens qui participent à des activités de consultation sont plus naturellement interpellés par des enjeux de proximité, donc reliés à leur milieu de vie immédiat, alors que le processus participatif dont il est question ici portait sur une échelle beaucoup plus large, c'est-à-dire l'ensemble du territoire de la ville. La difficulté persistante d'un bon nombre de citoyens à s'identifier à la grande ville ajoutait à la complexité de l'exercice. Ce problème 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. Les interventions des citoyens à cette étape trahissaient manifestement un malaise ou une difficulté à se projeter au niveau de planification macro du schéma d'aménagement. Le vif attachement au concept de village urbain exprimé par les citoyens traduit sans doute leur plus grande aisance à se prononcer sur des enjeux de proximité, ainsi que leur souhait d'orienter le débat vers un terrain sur lequel ils ont plus de prise et où ils se sentent plus compétents. En revendiquant quasi unanimement un retour à ce concept 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. Les propos de cet urbaniste illustrent comment se traduit cette articulation entre villages urbains et grande ville dans le schéma révisé :

« Oui, c'est une chose d'avoir une vision 'grande ville' et pour certains éléments on est capable de l'avoir, [...] mais ça va se concrétiser de façon différente dans chacun des quartiers. Donc on continue de travailler avec cette mosaïque de villages urbains. [Même si le portrait] est complètement différent d'un secteur à l'autre, [...] d'avoir un quartier complet, mixte et agréable, ça peut être vrai dans tous les territoires de la ville » (P-1).

#### 7.2.4 La dynamique d'acteurs

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. La perception 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. Comme l'explique Healey (2006), l'ouverture et la transparence démontrées par l'administration municipale peuvent contribuer à rétablir la confiance du public.

« The role of powerful property interests in shaping government policy at both national and local levels has frequently been recorded. [...] However, unchecked, developer pressure may lead governments to equate the general development of a community with the interests of property developers. [...] In these days of greater environmental awareness, however, popular pressure to limit business influence may become a powerful force. In such situations, governments may accept that greater openness and accountability may help to re-establish trust, that is to repair the faith of citizens that politicians and officials behave in a fair and legitimate way in the 'common good' rather than a particular interest » (p. 209-210).

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 lors de laquelle de nombreux promoteurs sont venus défendre leur position, a par ailleurs bien servi les intérêts du Service d'urbanisme, qui souhaitait d'entrée de jeu profiter de la révision du SAD pour sortir des sentiers battus. En fait, en convaincant le conseil municipal de l'importance d'impliquer le public dans le processus, les professionnels de la planification allaient chercher un appui auprès 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.

Néanmoins, 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 au maintien d'une certaine inégalité dans le rapport de force entre les groupes d'acteurs. Comme l'explique Lefebvre (2007), les élus sont 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 » (p. 216). Ceux-ci privilégient donc les espaces de concertation en amont avec des acteurs influents de la société civile que l'administration municipale traite en « partenaires », un statut qui laisse sous-entendre une forme de reconnaissance tacite de

l'expertise d'un groupe d'initiés (Combe et al., 2012), au détriment de la compétence du simple citoyen.

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. Comme le rappelle Fischler, en tant qu'acteurs dans le processus de planification, les urbanistes occupent une position assez ingrate – « appreciated by few, tolerated by some, and blamed by many » – détiennent peu d'influence et n'ont que très rarement un pouvoir décisionnel. Ce sont essentiellement des conseillers qui font des recommandations aux élus, aux entrepreneurs et aux autres acteurs du développement.

« Politicians and investors are the most powerful players in the urban planning game, but well-organized community groups and civil society organizations can acquire great clout, as well. Planners can help them by including them in deliberations on ends and means and by giving them information and expertise » (Fischler, 2012a, p. 112).

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. Ce même constat a été dressé par Combe et al. (2012, p. 184) à l'issue de travaux sur les villes de Grenoble, Lyon et Montréal, et est révélateur de l'influence, certes indirecte, mais véritable exercée par la participation publique sur la prise de décision.

### **7.3 Examen des dimensions substantielles du débat public et de leur portée sur le renouvellement des pratiques planificatrices dans le sens du DUD**

#### **7.3.1 Conceptions différenciées du développement durable**

Les entretiens réalisés auprès de représentants des différentes catégories d'acteurs ont mis en évidence des conceptions très diverses du développement urbain durable, l'élasticité et le flou propres à cette notion permettant à chacun de se l'approprier en fonction de ses valeurs et de ses intérêts. Cependant, dans le discours des citoyens et des acteurs de la société civile qui ont



pris part aux instances participatives, le concept de développement durable ou de développement urbain durable était lui-même rarement évoqué, mais servait implicitement d'argument fondateur pour défendre des points de vue et mettre de l'avant des préoccupations reliés aux enjeux prédominants de chaque catégorie d'acteurs. Gariépy et Gauthier (2009, 2011) avaient constaté le même phénomène dans leur étude de deux grands débats publics en matière d'urbanisme à Montréal. 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 », 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 vue qui témoignent de l'utilité d'engager un dialogue avec une pluralité d'acteurs « pour établir des référentiels communs » (Gauthier, 2005). 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 (Combe et Scherrer, 2011; Gariépy et Gauthier, 2009, 2011; Theys, 2000a).

### 7.3.2 Les obstacles au renouvellement des pratiques vers une plus grande durabilité

Le renouvellement des pratiques planificatrices se heurte à la résistance au changement, qui s'exprime sous diverses formes et à des degrés variables selon les acteurs. L'examen du processus a permis de cerner un certain nombre de facteurs susceptibles d'entretenir cette résistance au changement, ou à tout le moins de l'expliquer. Il ressort d'emblée que les acteurs les plus réticents à changer les façons de faire sont aussi ceux qui détiennent le plus d'influence sur la décision, à commencer par les élus. Les raisons invoquées pour justifier une attitude

qualifiée d'attentiste et de conservatrice par de nombreux citoyens et acteurs de la société civile seraient dictées par le statut même de l' élu, qui se fait le porte-parole de la majorité silencieuse, c'est-à-dire « les absents » du processus participatif (E-1), et qui doit défendre une position institutionnelle (E-2) en plus d'être soumis aux pressions d'acteurs très influents de la société et de groupes organisés (P-2). Comme l'explique Lefebvre (2007), « Alors que la délibération présuppose le caractère évolutif des positions, les élus, tenus par des prescriptions de rôle et des intérêts, se bornent souvent à réaffirmer de manière statique leurs positions de vue et leurs statuts » (p. 208). L'évolution des pratiques est aussi freinée par les services municipaux en général qui, à l'instar des promoteurs immobiliers, invoquent le plus souvent des considérations économiques pour justifier leur résistance au changement. Les citoyens et les acteurs de la société civile attribuent l'inertie et le conservatisme qui découlent de cette position strictement économique à plusieurs facteurs, dont le manque de leadership de la Ville, le peu de concertation entre les différents services et l'absence de vision globale qui continue de caractériser le mode de fonctionnement de l'appareil municipal, un mode de fonctionnement qui s'apparente encore largement à la planification par petits pas éclatés évoquée par Proulx (2008, 2014). Il importe toutefois de mettre ces obstacles au renouvellement des pratiques planificatrices en parallèle avec l'appui massif en faveur d'un virage vers un urbanisme plus durable exprimé par le public pendant la révision du SAD. Comme l'exprimait un professionnel de la planification : « La voix du public était forte. Les intérêts privés ou individuels ont été comme... ont pris moins de place. Ça nous a sauvés par bouts » (P-2).

### 7.3.3 Les vertus pédagogiques du processus pour la mise en œuvre du développement urbain durable

L'apport du processus à l'avancement du développement urbain durable se mesure notamment à sa capacité de produire des connaissances nouvelles susceptibles d'infléchir le contenu du document de planification (Combe et al., 2012). À cet égard, le débat public a contribué à la mise en tension des dimensions du développement durable en élargissant la réflexion à des enjeux négligés et en soulevant certaines incohérences. En tant que « lieu et [...] processus par lesquels les enjeux du développement urbain durable se construisent et sont articulés les uns aux autres » (*ibid.*, p. 196), le débat public a forcé l'intégration de certains thèmes négligés dans le SAD, dont notamment une plus grande prise en compte des enjeux sociaux et la mise

en valeur du patrimoine sous toutes ses formes. En ce sens, le processus « a contribué à donner du sens et du contenu au concept de développement durable » (Gariépy et Gauthier, 2011, p. 171).

L'apport des acteurs de la construction immobilière, qui reprochaient au processus de révision du SAD de ne pas permettre la prise en compte des enjeux de développement à l'échelle pertinente en n'incluant pas les MRC voisines dans les discussions, s'est aussi avéré fort pertinent à cet égard. En déplorant l'apparent manque d'arrimage du nouveau schéma avec les orientations d'aménagement des MRC voisines, ils soulevaient un enjeu incontournable mais souvent négligé en contexte métropolitain, c'est-à-dire la dimension interterritoriale inhérente aux questions d'aménagement et de développement durable (Combe et al., 2012, p. 197). Cette lacune a aussi été relevée par de nombreux acteurs sociaux préoccupés par le manque de concertation à l'échelle métropolitaine, et avec la Ville d'Ottawa notamment, sur des questions d'intérêt commun comme l'organisation du transport et la mobilité durable (Roy-Baillargeon, 2011). Dans les deux cas, l'enjeu soulevé renvoie au problème d'inadéquation entre le territoire d'intervention faisant l'objet du SAD et le territoire d'usage, et à la nécessité de mettre en place « un système de gouvernance fort qui puisse compenser un tel décalage » (Combe et Scherrer, 2011). Comme l'exprimaient éloquemment Theys et Emelianoff (2001), la solution à ce problème d'articulation des échelles consiste à « créer des coutures entre les territoires, entre les quartiers, les régions, les pays, [...] », un travail qui requiert « de nouvelles formes de coopération entre les institutions trop souvent cloisonnées ou des échelles de décision beaucoup trop éclatées » (p. 134-135).

La participation du public au processus de révision du schéma d'aménagement a aussi démontré que l'évolution des pratiques urbanistiques dans le sens du développement durable ne va pas de soi et donne lieu, au contraire, à nombre d'incohérences et de contradictions. Des doutes importants ont été soulevés en particulier quant à l'adéquation entre les propositions du SAD en matière de transport collectif et les objectifs de renforcement de la mobilité durable et de création de milieux de vie complets et écoresponsables. L'emplacement des futurs corridors de transport en commun et l'utilisation du foncier autour des stations du Rapibus, qui ont été l'objet de plusieurs critiques en ce sens, semblent porter l'empreinte du modèle classique de la planification rationnelle. Comme le soulignait un citoyen rencontré en entrevue, « c'est beau

sur une carte mais il faut regarder la réalité de la rue [...] car il faut vivre avec les conséquences des choses qu'on construit » (SV-3). Fischler (Fischler, 2012a) insiste d'ailleurs sur l'importance pour les planificateurs d'entretenir un contact direct avec le terrain :

« Good urban planners know intimately the community for which they work and the territory (neighborhood, city, or region) in which they work. They spend time to get to know the people and the place directly, by interacting with them in person and over a certain length of time. No planner can claim to know a community or a place by studying it on paper or on the screen » (p. 112).

Fait intéressant, la voix dissidente enregistrée par un membre du conseil municipal lors du vote sur l'adoption du schéma d'aménagement et de développement révisé est aussi directement reliée à l'incohérence entre les orientations inscrites au schéma et certaines décisions contraires au développement durable qui en découlent sur le terrain (E-2). Les incohérences dans la mise en application des principes de développement urbain durable soulevées par le débat public ont donc mis en lumière certaines contradictions dans l'action publique municipale qui sèment le doute quant à la mise en œuvre du schéma révisé. C'est d'ailleurs une des retombées importantes du processus que d'avoir donné l'occasion aux participants de faire valoir leurs inquiétudes quant à la concrétisation effective des nouvelles orientations du schéma et au suivi des progrès réalisés, une inquiétude alimentée par l'absence apparente de mécanismes de suivi et de reddition de comptes.

## **7.4 Examen du processus sous l'angle de la planification collaborative**

### **7.4.1 L'apprentissage collectif généré par le processus participatif**

L'examen du processus proprement dit a permis de dégager des constats intéressants en ce qui a trait aux retombées de la démarche participative sur l'enclenchement d'un processus d'apprentissage collectif. Selon Fischler (2012a), la qualité de la planification urbaine se mesure non seulement à sa capacité d'améliorer la qualité des milieux de vie, mais également à la capacité du processus de générer un débat public et un apprentissage collectif. L'implication d'une pluralité d'acteurs serait alors propice à l'ouverture au changement. « Good planning to foster change does not impose a set design from the top; it calls for openness to change and to the initiatives of all stakeholders » (Fischler, 2012b, p. 319).

D'un point de vue procédural, ces apprentissages se mesurent donc 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 (Combe et al., 2012). L'évaluation du processus de planification avec la participation du public renvoie en ce sens à sa capacité de développer une *capacité institutionnelle* au sens où l'entend Healey (1998, 2006). 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, en particulier à l'étape des scénarios. La formation de coalitions entre groupes organisés de la société civile est une autre forme d'apprentissage collectif qui pourrait se poursuivre dans certains cas en dehors du processus de participation officiel. 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.

L'apprentissage collectif généré sur le plan substantiel se mesure plus particulièrement à l'acquisition de connaissances nouvelles favorisée par le débat public (Combe et al., 2012). Les incohérences soulevées par la mise en tension des dimensions du développement durable et l'émergence d'enjeux négligés évoqués plus haut en constituent une illustration. Il convient de souligner par ailleurs les efforts déployés en amont afin d'« instrumenter les citoyens pour qu'ils puissent participer de façon documentée au processus » et de favoriser une compréhension commune des concepts et des enjeux (P-1). De l'aveu même d'un professionnel de la planification, la mise en œuvre du développement durable doit passer par une prise de conscience collective qui n'est pas encore acquise, et ce tant du côté de la population que du conseil municipal. Or, tel que l'ont constaté Combe et al. (2012), le débat public sert davantage à reconnaître les compétences déjà acquises qu'à construire une capacité nouvelle, ce qui

permet en bout de ligne aux acteurs les plus compétents d'exercer une plus grande influence (p. 174).

Plusieurs acteurs interviewés ont fait valoir les limites du processus participatif en tant que lieu d'apprentissage collectif, lesquelles seraient attribuables au maintien d'une frontière étanche entre l'administration municipale et la population. De façon générale, la rareté des occasions données au public de s'informer et de développer leur compétence en dehors des instances participatives – sous forme de conférences, d'ateliers, etc. – ainsi que le manque de transparence et la réticence de l'administration municipale à tirer profit des ressources du milieu contribuent à maintenir les citoyens à distance en ne leur donnant pas les outils nécessaires pour contribuer utilement au débat (SV-2). Le fait que les élus soient restés à l'écart du débat public soulève une autre 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. Selon Lefebvre (2007), le fait que « l'espace de la discussion soit déconnecté de celui de la décision pèse beaucoup sur les lignes de conduite des élus (p. 208). [...] Les élus sont globalement peu affectés par la dynamique du débat. Ils développent un point de vue institutionnel qui préexiste au débat (p. 216). [...] Leur opinion évolue peu parce qu'ils ne participent au débat que de façon limitée, fragmentaire et discontinue » (217). Bref, ils observent à distance mais sont difficilement influençables et conservent le pouvoir de décision.

Il convient toutefois de noter à ce sujet que les forums de discussion organisés en parallèle par Action Gatineau sur les questions d'aménagement et d'urbanisme durable se sont déroulés en présence des élus rattachés à cette formation politique, qui participaient activement aux discussions et faisaient des interventions visant à mieux expliquer les enjeux réels avec lesquels le conseil doit composer lorsqu'il doit prendre une décision. Cette forme de dialogue transparent et constructif entre élus et citoyens initiée par Action Gatineau signale peut-être une transition vers l'établissement d'une approche plus partenariale en matière de planification.

#### 7.4.2 La capacité du processus à bâtir une vision commune

La participation du public au processus de révision du schéma d'aménagement et de développement a mis en évidence un bon nombre de préoccupations et d'aspirations communes parmi les citoyens, mais également certaines divergences de vue très nettes entre les secteurs de résidence et entre différents groupes de la société civile. En définitive, le processus participatif a permis de dégager un fort consensus quant au virage en faveur d'un développement urbain plus durable que doit prendre la Ville de Gatineau. Par contre, il semble difficile de trouver un terrain d'entente entre les acteurs sur les approches préconisées pour faire de Gatineau une « ville durable ». La conclusion qui se dégage de l'analyse du processus est qu'en dépit de la diversité des dispositifs et de l'ampleur des moyens mis en œuvre pour réaliser cette démarche, le processus participatif n'offrait pas d'occasions d'échanges et de débats entre les parties pour les amener à explorer ensemble des avenues susceptibles de répondre aux aspirations de la majorité. En somme, le processus permettait certes une participation active du public en lui offrant la possibilité d'exprimer ses préoccupations et ses aspirations à toutes les étapes pour qu'elles soient prises en compte dans la décision finale, mais sans jamais créer d'espaces de dialogue visant à amener une pluralité d'acteurs aux points de vue différents à échanger et à confronter leurs points de vue dans la recherche de consensus fondés sur des valeurs communes (Bacqué et Gauthier, 2011; Desjardins et al., 2012). En faisant en sorte de déconnecter l'espace de discussion de celui de la décision, le processus ne permet pas de faire évoluer les positions (Lefebvre, 2007), au risque de mener à des résultats décevants fondés sur le principe du plus petit dénominateur commun pour rallier l'adhésion de la majorité (Fainstein, 2000; Wheeler, 2004).

#### 7.4.3 La capacité du processus à rétablir le lien de confiance

La méfiance du public à l'égard des autorités publiques est légitime compte tenu de « l'indifférence » sinon « la surdité » souvent manifestées par ces dernières à l'égard du résultat produit par les instances participatives (Blondiaux, 2008b, p. 31). Selon un professionnel de la participation publique, toute administration publique qui mène des consultations publiques se heurte à la méfiance des citoyens, qui ont pu se sentir floués par le passé en raison d'exercices de participation sans suites ou de tentatives d'instrumentalisation de la consultation. En ce sens,

le fait de gagner la confiance des gens constitue le plus grand défi de ceux qui organisent les consultations (P-4).

Pour restaurer la confiance des citoyens, la Ville de Gatineau devait mettre en place un processus participatif inattaquable et limiter l'influence du milieu des affaires, et plus particulièrement des promoteurs immobiliers, sur la prise de décision. Les propos recueillis auprès des participants laissent entendre que le processus a largement rempli voire surpassé les attentes des citoyens et qu'un pas important a été fait en ce sens pour reconstruire le lien de confiance. L'adhésion du public aux choix d'aménagement inscrits dans le nouveau SAD et l'appropriation collective de la démarche ont cependant créé des attentes élevées face à la mise en œuvre de cet outil de planification, et nombre d'intervenants n'ont pas manqué d'exprimer leurs doutes ou leurs inquiétudes face à la volonté et au leadership requis de la part de la Ville pour concrétiser la vision du schéma sur le terrain. Selon Decoster (2014), le maintien et le développement du lien de confiance passe par la mise en place de « certains outils de vigilance » dans le cadre d'une réforme de la gouvernance.

« La démarche d'appropriation du processus de développement territorial durable par le partenariat décloisonné, occurrente à l'exercice de la citoyenneté, passe par des mécanismes de gouvernance de la confiance territoriale. Ces dispositifs peuvent fertiliser l'implication individuelle et collective car, ils favorisent la traçabilité et la lisibilité de l'action territoriale et concomitamment, la rendent durable. Ils constituent aussi des outils de pédagogie collective pour inciter à la compréhension et à la coproduction des processus de développement territorial durable qui, par leur mode partenarial, ont élargi le champ politique à des acteurs non issus du suffrage démocratique mais légitimes d'un point de vue sociétal » (p. 34-35).

Or le temps qui s'écoule entre l'adoption du schéma révisé par le conseil municipal et son entrée en vigueur ne peut 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.



## CONCLUSION

Ce mémoire consistait à examiner de près les interrelations entre participation publique, planification urbaine et développement durable à partir d'un exemple concret d'action publique urbaine dans le but de vérifier le potentiel de renouvellement des pratiques planificatrices offert par une approche collaborative. Selon l'hypothèse qui sous-tend ce mémoire, la planification collaborative, en tant qu'approche fondée sur l'ouverture du débat public pour favoriser la recherche d'une vision commune et d'objectifs partagés entre individus et groupes ayant des valeurs et des intérêts divergents, favoriserait l'ouverture au changement nécessaire au renouvellement des pratiques planificatrices dans le sens du développement urbain durable. Le processus de révision du schéma d'aménagement et de développement de la Ville de Gatineau, pour lequel une importante armature participative a été déployée, a servi d'étude de cas pour 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 vers une plus grande durabilité. La situation de Gatineau en tant que ville frontalière et nouvelle grande agglomération urbaine issue des fusions municipales de 2001, avec tous les enjeux d'aménagement et de construction identitaire que cela suppose, faisait de cette ville, par ailleurs reconnue pour son engagement en faveur d'une plus grande participation publique, un terrain d'étude particulièrement riche et intéressant.

L'objet de recherche, qui a été abordé à partir d'une posture pragmatique consistant à prendre au sérieux le développement urbain durable et la participation publique, a fait l'objet d'une enquête de terrain pour laquelle plusieurs méthodes de recherche ont été mobilisées. Une étude documentaire a d'abord permis d'élaborer un portrait sommaire de la ville et des enjeux particuliers auxquels elle est confrontée, puis de cerner la position des différents acteurs à travers l'analyse du discours révélé par une revue de presse. Parallèlement à cette étape, le déroulement du processus de révision du SAD a fourni l'occasion d'observer douze événements participatifs. Enfin, une douzaine d'entretiens semi-dirigés ont été réalisés auprès d'un échantillon représentatif des principaux groupes d'acteurs directement touchés.

Les résultats de cette étude tendent à confirmer l'hypothèse de départ en démontrant que l'implication soutenue du public dans l'exercice d'élaboration du schéma d'aménagement et

de développement de la ville a permis de jeter les bases d'un nouveau modèle de planification plus inclusif et résolument tourné vers l'adoption de pratiques plus durables à Gatineau. En revanche, cette étude fait aussi ressortir les failles à combler ainsi que les nombreux défis qui restent encore à surmonter pour instaurer un véritable climat de dialogue fondé sur la confiance mutuelle qui pourra enclencher le processus d'apprentissage collectif nécessaire pour insuffler une transformation tangible des pratiques planificatrices dans le sens du développement urbain durable.

Il ressort plus particulièrement de l'enquête de terrain que la Ville de Gatineau poursuivait deux objectifs principaux en impliquant le public de près dans le processus de révision du SAD, soit d'engager l'ensemble des secteurs et des acteurs dans la construction d'une vision commune pour le développement de la grande ville, puis de reconstruire le lien de confiance avec les citoyens et de rétablir sa crédibilité en matière de participation publique. L'analyse du processus participatif a permis de dégager les avancées réalisées et les défis qui restent à surmonter en regard de ces deux objectifs.

En ce qui a trait aux retombées de la démarche participative sur le mode d'élaboration du SAD et la construction d'une vision commune pour le développement de la ville de Gatineau, les constats suivants se sont imposés. D'abord, l'ouverture du processus aux groupes de la société civile et aux citoyens a permis de faire contrepoids à l'influence exercée par les promoteurs sur les décisions de la Ville en matière d'aménagement, en particulier sur la question du resserrement du périmètre d'urbanisation et du contrôle de l'étalement urbain où la position des promoteurs était le plus souvent diamétralement opposée à celle défendue par les citoyens et les autres acteurs associatifs. En servant d'allié au Service d'urbanisme pour faire pression sur le conseil municipal, le public a indéniablement infléchi l'orientation générale donnée au schéma. Deuxièmement, le vif attachement des citoyens au concept de village urbain a forcé le Service d'urbanisme à recentrer les orientations inscrites dans le schéma sur le village urbain en tant qu'unité territoriale de prédilection pour la planification de collectivités durables. Ce faisant, les citoyens ont contribué à intégrer les enjeux de proximité au processus plus large d'élaboration du SAD et à valoriser les particularités de chaque secteur à l'intérieur de la grande ville. Cette insistance à ramener le débat à l'échelle des villages urbains témoigne aussi du potentiel d'appropriation des enjeux d'aménagement par les citoyens lorsque le débat se

rapproche de leur milieu de vie, un terrain sur lequel ils ont plus de prise et où ils se sentent plus compétents.

L'analyse du processus a aussi mis en lumière le potentiel d'apprentissage collectif offert par la démarche. La variété des dispositifs utilisés a permis d'élargir la participation à des non-habités et a favorisé la valorisation des savoirs citoyens. Le processus a également amené les participants à surmonter une réaction initiale de repli ou de méfiance envers la Ville pour s'engager dans un échange plus constructif, 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. Les professionnels de la planification ont d'ailleurs 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 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. Par contre, en n'offrant pas d'espaces d'échanges et de débat entre les citoyens et les élus, qui sont restés à distance du processus, le processus n'a pas véritablement dépassé le mode de la consultation traditionnelle. En ce sens, les élus, qui détiennent l'ultime pouvoir de décision, ont peu appris du processus. En outre, le manque d'occasions de formation et d'éducation des citoyens sur les enjeux d'aménagement et de développement urbain durable en dehors des instances participatives ressort comme un facteur susceptible d'amoinrir leur influence sur la prise de décision en minant leur crédibilité aux yeux des décideurs.

L'examen des retombées du processus sur le contenu du schéma débouche sur le constat suivant : si l'idée de se donner un cadre d'aménagement reposant sur des principes de développement durable semble à prime abord faire consensus parmi les acteurs, la mise en œuvre se heurte à une résistance tenace au changement, en particulier parmi les acteurs les plus influents, et à des conceptions plurielles du développement durable. Le nouveau schéma d'aménagement et de développement élaboré avec la participation du public est conséquemment le résultat de choix prudents destinés à rallier l'adhésion du plus grand nombre, alors que les citoyens et acteurs de la société civile attendaient des engagements plus ambitieux de la part de l'administration municipale en matière d'urbanisme durable. Avec le

recul, il apparaît donc 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 » (Lefebvre, 2007, p. 207) par l'administration municipale. Cette adhésion du public a cependant créé des attentes élevées face à la mise en œuvre du schéma et fait ressortir le sentiment de méfiance envers la capacité ou la volonté de la Ville de concrétiser la vision du schéma sur le terrain.

En conclusion, il est permis d'affirmer que le processus participatif a débouché sur une contribution réelle du public, dont la participation soutenue à toutes les étapes de l'exercice a permis de faire contrepoids aux promoteurs et de forcer l'administration municipale à le compter comme partie prenante. La démarche participative a permis de révéler les tensions entre les acteurs dans leur conception du développement durable et leur disposition au changement, ainsi qu'une méfiance persistante envers l'administration municipale parmi les citoyens et la société civile en dépit de la satisfaction généralisée manifestée à l'égard du processus participatif. Le processus a tout de même jeté les bases d'un nouveau modèle de planification plus collaboratif par ses vertus pédagogiques, par ses effets en terme de mobilisation et de concertation entre groupes aux intérêts convergents, et par l'intérêt suscité pour les questions d'aménagement au sein du public et les attentes créées face à la mise en œuvre. La portée de l'apprentissage généré par le débat public apparaît à cet égard comme une des retombées les plus importantes du processus et comme l'élément offrant les plus grandes chances de faire évoluer les pratiques planificatrices dans le sens du développement urbain durable. Cet apprentissage n'est cependant pas statique et doit se poursuivre sur le temps long pour porter ses fruits. 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.

En terminant, il convient de rappeler que les préoccupations exprimées à l'égard de la mise en œuvre du schéma témoignent de la volonté du public de rester impliqué dans la suite du

processus. L'attachement aux villages urbains démontre que les citoyens veulent être partie prenante de la mise en œuvre à l'échelle de leur milieu de vie, qui pourrait s'avérer une échelle plus propice à la mise en place d'une véritable planification collaborative fondée sur l'ouverture, la transparence et le dialogue, et qui tire profit de l'expertise citoyenne et des ressources du milieu. L'installation d'une nouvelle dynamique partenariale à l'échelle du village urbain ou du quartier constitue peut-être la clé du lien de confiance que la Ville souhaite rétablir avec les citoyens.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Action Gatineau. (2013). Programme du parti. Propositions adoptées au congrès des 22 et 23 mars 2013. Repéré à [http://actiongatineau.org/wp-content/uploads/2013/05/Programme-adopt%C3%A9-par-les-membres\\_FINAL.pdf](http://actiongatineau.org/wp-content/uploads/2013/05/Programme-adopt%C3%A9-par-les-membres_FINAL.pdf)
- Allmendinger, P. (2002). *Planning Theory*. Palgrave, Macmilan.
- Andrew, C. (1994). Chapitre 12. La présence gouvernementale. Dans C. Gaffield (dir.), *Histoire de l'Outaouais* (p. 462-492). Québec: Institut québécois de recherche sur la culture.
- Andrew, C. et Chiasson, G. (2005a, 2 juin 2005). *Démocratie et solidarité à Gatineau : chronique d'une valse-hésitation métropolitaine*. Communication présentée Congrès de l'Association canadienne de science politique, Université Western Ontario.
- Andrew, C. et Chiasson, G. (2005b). Fusion de l'agglomération de Gatineau et redéfinition du centre. Dans L. Bherer, J.-P. Collin, É. Kerrouche & J. Palard (dir.), *Jeux d'échelle et transformation de l'État : le gouvernement des territoires au Québec et en France* (p. 119-135): Les Presses de l'Université Laval
- APCHQ. (s.d.). Le développement domiciliaire à Ottawa-Gatineau. *Mémoire présenté dans le cadre de la révision du schéma d'aménagement de la Ville de Gatineau*: Association provinciale des constructeurs d'habitations du Québec.
- Arborio, A.-M., Fournier, P. et de Singly, F. (2008). *L'observation directe*. (2<sup>e</sup> éd.). Paris: A. Colin.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224.
- Aydalot, P. (1985). *Économie régionale et urbaine*. Paris: Economica.
- Bacqué, M.-H. et Gauthier, M. (2011). Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis « A ladder of citizen participation » de S. R. Arnstein. *Participations*, 1(1), 36-66.
- Bacqué, M.-H., Rey, H. et Sintomer, Y. (2005a). *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*. Paris: La Découverte.
- Bacqué, M.-H., Rey, H. et Sintomer, Y. (2005b). Introduction. La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique? Dans M.-H. Bacqué, H. Rey & Y. Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative* (p. 9-46). Paris: La Découverte.
- Bacqué, M.-H. et Sintomer, Y. (2010). *La démocratie participative inachevée : genèse, adaptations et diffusions*. Gap [France] : Paris: Éditions Yves Michel , Adels-Revue Territoires.
- Béal, V., Gauthier, M. et Pinson, G. (2011). *Le développement durable changera-t-il la ville? : Le regard des sciences sociales*. [Saint-Étienne]: Publications de l'Université de Saint-Étienne.

- Beaud, S. et Weber, F. (2010). *Guide de l'enquête de terrain. Produire et analyser des données ethnographiques*. (4<sup>e</sup> éd.). Paris: La Découverte.
- Beaudet, G. et Meloche, J.-P. (2012). L'aménagement du territoire au Québec, le parent pauvre des sciences régionales. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*(4), 691-716. doi: 10.3917/rru.124.0691
- Bélanger, M. (2011, 19 octobre 2011). Consultations publiques sur la révision du schéma d'aménagement. Peu de discussions sur la place de Gatineau en Outaouais, *Le Droit*.
- Bélanger, M. (2013, 2 octobre 2013). Le nouveau schéma d'aménagement ne fait pas l'unanimité, *Le Droit*.
- Belley, S. (2014). La notion de "système régulateur spatialisé" : une notion opératoire féconde pour analyser et comparer la gouvernance et la transformation des territoires. Dans M. Robitaille & M.-U. Proulx (dir.), *Sciences du territoire - Tome 2. Défis méthodologiques* (p. 119-139): Presses de l'Université du Québec.
- Bergeron, P. (2012a, 15 juin 2012). C'est parti pour Gatineau, *Le Droit*.
- Bergeron, P. (2012b, 4 mai 2012). Gatineau 2051, *Le Droit*.
- Bergeron, P. (2014, 18 octobre 2014). L'an un du Rapibus, *Le Droit*.
- Berke, P. R. (2002). Does Sustainable Development Offer a New Direction for Planning? Challenges for the Twenty-First Century. *Journal of Planning Literature*, 17(1), 21-36.
- Bherer, L. (2006). La démocratie participative et la qualification citoyenne à la frontière de la société civile et de l'État *Nouvelles pratiques sociales*, 18(2), 24-38.
- Bherer, L. (2011). Les trois modèles municipaux de participation publique au Québec. *Télescope*, 17(1), 157-171.
- Blondiaux, L. (2001). Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège. *Mouvements*, 18(5), 44-51. doi: 10.3917/mouv.018.0044
- Blondiaux, L. (2005). L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes. Dans M.-H. Bacqué, H. Rey & Y. Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative* (p. 119-137). Paris: La Découverte.
- Blondiaux, L. (2007). La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. *Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique*, 50(2), 118-129. doi: 10.3917/mouv.050.0118
- Blondiaux, L. (2008a). Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique ? *Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines*, 30(2), 131-147. doi: 10.3917/rai.030.0131
- Blondiaux, L. (2008b). *Le nouvel esprit de la démocratie*. Éditions du Seuil et la République des Idées.

- Blondiaux, L. et Sintomer, Y. (2002). L'impératif délibératif. *Politix*, 15(57), 17-35.
- Blondiaux, L. et Sintomer, Y. (2009). L'impératif délibératif. *Rue Descartes*, 63(1), 28-38. doi: 10.3917/rdes.063.0028
- Bourdin, A. (2000). Gouvernance. Dans S. Wachter (dir.), *Repenser le territoire. Un dictionnaire critique*. La Tour d'Aigues: DATAR-Éditions de l'Aube.
- Boursier, Y. (2011a, 4 mai 2011). Les gens doivent comprendre l'importance d'un schéma d'aménagement, *La Revue (Gatineau)*.
- Boursier, Y. (2011b). Schéma d'aménagement : un développement harmonieux pour le secteur d'Aylmer, *La Revue (Gatineau)*.
- Boursier, Y. (2015, 25 mars 2015). Schéma d'aménagement : des impacts pour Gatineau *Le Bulletin (Gatineau, QC)*.
- Breux, S., Bherer, L. et Collin, J.-P. (2004). Les mécanismes de participation publique à la gestion municipale. *Notes de recherche, pour la Section de la planification stratégique de la Ville de Gatineau*: GRIM, INRS, Urbanisation, Culture et Société.
- Cardinal, L. et Andrew, C. (2001). *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*. Les Presses de l'Université d'Ottawa.
- Carlton, I. (2007). *Histories of Transit-Oriented Development : Perspectives on the development on the TOD concept*. Californie: Institute of urban and regional development.
- Carrel, M. (2007). Pauvreté, citoyenneté et participation. Dans C. Neveu (dir.), *Cultures et pratiques participatives : perspectives comparatives* (p. 95-112). Paris: L'Harmattan.
- Carrel, M. (2013). *Faire participer les habitants? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*. Lyon: ENS Éditions.
- Carrier, M. et Gingras, P. (2004). Les villes moyennes. Analyse démographique et économique, 1971-2001. *Recherches sociographiques*, 45(3), 569-592. doi: 10.7202/011470ar
- Carson, R. (1962). *Silent spring*. Houghton Mifflin
- Chiasson, G. (2006). Les innovations démocratiques dans un contexte de fusions municipales: le cas de Gatineau. *Organisations et territoires*, 15(2, printemps-été 2006), 83-87.
- Chiasson, G., Gauthier, M. et Andrew, C. (2011). Les élections municipales de 2009 à Gatineau : Quel modèle de démocratie urbaine? Dans S. Breux & L. Bherer (dir.), *Les élections municipales au Québec : enjeux et perspectives* (p. 265-287): Presses de l'Université Laval.
- CMED (1988). *Notre avenir à tous*. Québec: Éditions du Fleuve et les Publications du Québec.
- Combe, L., Gariépy, M., Gauthier, M., Paulhiac Scherrer, F. et Scherrer, F. (dir.). (2012). *Débattre pour transformer l'action urbaine. Planification urbaine et développement durable à Grenoble, Lyon et Montréal*: Les Presses de l'Université de Montréal.



- Combe, L. et Scherrer, F. (2011). Le débat public d'agglomération face à l'enjeu interscalaire du développement urbain durable. Dans V. Béal, M. Gauthier & G. Pinson (dir.), *Le développement durable changera-t-il la ville?* (p. 191-209): Publications de l'Université de Saint-Étienne.
- Crofton, F. S. (2001). *Outils pratiques pour la participation à la planification et au développement de collectivités durables : rapport final*. Société canadienne d'hypothèques et de logement.
- Crozier, M. et Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Éditions du Seuil.
- Da Cunha, A. (2005). *Enjeux du développement urbain durable : transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Decoster, D.-P. (2014). Pourquoi faut-il "apprivoiser" la confiance entre tous pour cultiver un processus de développement local durable? *Global Health Promotion*, 21(31), 31-35.
- Desjardins, X., Douay, N. et Gagnière, V. (2012). Évolution des schémas, permanence des tracés : la planification de la région parisienne au prisme des réseaux ferroviaires. *Géocarrefour*, 87(2), 209-224.
- Dorcey, A. et McDaniels, T. (2001). L'implication des citoyens en environnement : attentes élevées et résultats incertains. Dans E. A. Parson (dir.), *Gérer l'environnement* (p. 239-301). Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- Douay, N. (2008). La planification métropolitaine montréalaise à l'épreuve du tournant collaboratif. Dans M. Gauthier, M. Gariépy & M.-O. Trépanier (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*: Les Presses de l'Université de Montréal.
- Duquette, P. (2012, 17 octobre 2012). Nouveau schéma d'aménagement à Gatineau. Un développement urbain le long du Rapibus, *Le Droit*.
- Duquette, P. (2013, 3 juin 2013). Consultations à la Ville de Gatineau. Déjà décidé d'avance?, *Le Droit*.
- Emelianoff, C. (2004). Urbanisme durable? *Écologie et politique*, 2(29), 13-19.
- Emelianoff, C. (2008). Conclusion : la ville durable, vers un modèle d'action conjointe. *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 4(52), 68-71.
- Fainstein, S. S. (2000). New directions in planning theory. *Urban Affairs Review*, 35(4), 451-478.
- Faure, A., Glassey, O. et Leresche, J.-P. (2010). Démocratie participative et Démocratie différentielle. *Pôle Sud*, 32(1), 11-23.
- Fijalkow, Y. (2002). *Sociologie de la ville*. Paris: Éditions La Découverte.
- Filion, P. et Gunter, G. (2006). Chapter 10 - Urban and suburban downtowns : trajectories of growth and decline Dans T. Bunting & P. Filion (dir.), *Canadian cities in Transition. Local through global perspectives* (3e<sup>e</sup> éd., p. 171-191): Oxford University Press.

- Fischler, R. (2012a). Fifty theses on urban planning and urban planners. *Journal of Planning Education and Research*, 32(1), 107-114.
- Fischler, R. (2012b). Reflective practice Dans B. Sanyal, L. J. Vale & C. D. Rosan (dir.), *Planning Ideas that matter. Livability, territoriality, governance and reflective practice* (p. 313-332). Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Fischler, R. et Wolfe, J. M. (2006). Contemporary planning. Dans T. Bunting & P. Fillion (dir.), *Canadian Cities in Transition. Local through Global perspectives*, (3rd<sup>e</sup> éd.): Oxford University Press.
- Flon, M. (2013). Les règles de l'art de la participation publique Dans M. Fahmy (dir.), *L'état du Québec 2013-2014. Le pouvoir citoyen* (p. 59-64). Institut du Nouveau Monde: Les éditions du Boréal.
- Forester, J. (1999). *The deliberative practitioner. Encouraging participatory planning process*. Cambridge: The MIT Press.
- Frère, S. (2011). Développement urbain durable et démocratie participative dans l'agglomération lilloise : une transformation des rapports entre politique et société? Dans V. Béal, M. Gauthier & G. Pinson (dir.), *Le développement durable changera-t-il la ville? Le regard des sciences sociales* (p. 107-128): Publications de l'Université de Saint-Étienne.
- Friedmann, J. (1987). *Planning in the public domain: From knowledge to action*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Friedmann, J. et Weaver, C. (1979). *Territory and function, the evolution of regional planning*. University of California Press.
- Gagnon, C. (2008). Le développement durable, un nouveau paradigme scientifique? Dans G. Massicotte (dir.), *Sciences du territoire - Perspectives québécoises* (p. 335-367). Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Gagnon, L. et Gauthier, M. (2013). La réforme de l'aménagement et de l'urbanisme au Québec. Attentes élevées et espoirs déçus. Dans Institut du Nouveau Monde (dir.), *L'état du Québec 2013-2014* (p. 403-407): Boréal.
- Gagnon, Y.-C. (2011). *L'étude de cas comme méthode de recherche*. (2e<sup>e</sup> éd.). Presses de l'Université du Québec.
- Gariépy, M. et Gauthier, M. (2009). Le débat public en urbanisme à Montréal : un instrument de développement urbain durable? *Canadian Journal of Urban Research*, 18(1, supplément), 48-73.
- Gariépy, M. et Gauthier, M. (2011). Débat public, urbanisme et développement urbain durable à Montréal. Dans V. Béal, M. Gauthier & G. Pinson (dir.), *Le développement durable changera-t-il la ville? Le regard des sciences sociales* (p. 159-188): Les Presses de l'Université de Saint-Étienne.
- Gauthier, M. (2005). La planification des transports et le développement durable à Montréal: quelles procédures de débat public pour quelles solutions intégrées ? *Flux*, 60-61(2-3), 50-63.

- Gauthier, M. (2006). La ville, l'urbain et le développement durable dans la revue *Natures Sciences Sociétés* : rétrospectives et prospectives. *Natures, Sciences, Sociétés*, 14(4 (octobre-décembre)), 383-391.
- Gauthier, M. (2008). Développement urbain durable, débat public et urbanisme à Montréal. Dans M. Gauthier, M. Gariépy & M.-O. Trépanier (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable* (p. 163-199): Les Presses de l'Université de Montréal.
- Gauthier, M. et Gagnon, L. (2013). La participation du public dans les démarches municipales de développement durable : principes, conditions de réussite, enjeux et dispositifs *Les cahiers du CRGRNT* (1307<sup>e</sup> éd.): Université du Québec en Outaouais.
- Gauthier, M., Gariépy, M. et Trépanier, M.-O. (2008a). Planification territoriale, débat public et développement durable : une triangulation complexe aux contours incertains. Dans M. Gauthier, M. Gariépy & M.-O. Trépanier (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable* (p. 329-346). Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.
- Gauthier, M., Gariépy, M. et Trépanier, M.-O. (2008b). *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme : planification territoriale, débat public et développement durable*. [Montréal]: Presses de l'Université de Montréal.
- Gordon, D. 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*, XXIX(2), 43-61.
- Gordon, D. L. A. et Juneau, A. (2011). Bridge mechanisms for the federal capital region. Dans G. Paquet, R. Chattopadhyay, Forum of federations & Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa (dir.), *The unimagined canadian capital : challenges for the federal capital region* (p. 87-104). Ottawa: Invenire Books.
- Grant, J. (2006). Shaped by planning : the Canadian city through time. Dans T. Bunting & P. Filion (dir.), *Canadian cities in transition* (3rd<sup>e</sup> éd., p. 320-337): Oxford University Press.
- Grant, J. (2009). Experiential planning. A practitioner's account of Vancouver's success. *Journal of the American Planning Association*, 75(3), 358-370.
- Guay, L. (1998). Chapitre 3. L'aménagement du territoire : une gestion sociale des problèmes urbains et régionaux. Dans M.-U. Proulx (dir.), *Le phénomène régional au Québec* (p. 57-75): Presses de l'Université du Québec.
- Guay, P.-Y. (1987). *Introduction à l'urbanisme : approches théoriques, instruments et critères*. Mont-Royal, Québec: Modulo Editeur.
- Hamel, P. (1996). Crise de la rationalité : le modèle de planification rationnelle et les rapports entre connaissance et action. Dans R. Tessier & J.-G. Vaillancourt (dir.), *La recherche sociale en environnement. Nouveaux paradigmes* (p. 61-73). Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.

- Hamel, P. (1997). La critique postmoderne et le courant communicationnel au sein des théories de la planification. Une rencontre difficile. *Cahiers de géographie du Québec*, 41(114), 311-321.
- Hamel, P. (2006). Participation, consultation publique et enjeux urbains. Le cadre du débat public à Montréal et son évolution. Dans L. Simard, L. Lepage, J.-M. Fourniau, M. Gariépy & M. Gauthier (dir.), *Aménagement et environnement : le débat public en apprentissage. Regards croisés sur les expériences françaises et québécoises* (p. 229-240). Paris: L'Harmattan.
- Hamman, P. et Blanc, C. (2009). *Sociologie du développement durable urbain : projets et stratégies métropolitaines françaises*. Bruxelles, Belgique: P. Lang.
- Hamman, P., Blanc, C. et Henninger, F. (2008). *Penser le développement durable urbain : regards croisés*. Paris: L'Harmattan.
- Hatzfeld, H. (2011). De l'autogestion à la démocratie participative : des contributions pour renouveler la démocratie. Dans M.-H. Bacqué & Y. Sintomer (dir.), *La démocratie participative. Histoire et généalogie* (p. 51-64). Paris: La Découverte.
- Healey, P. (1998). Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning. *Environment and Planning*, 30, 1531-1546.
- Healey, P. (2003). Collaborative planning in perspective. *Planning Theory*, 2(2), 101-123.
- Healey, P. (2006). *Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies*. (Second<sup>e</sup> éd.). Palgrave macmillan.
- Healey, P. (2012). Communicative planning : practices, concepts, and rhetorics. Dans B. Sanyal, L. J. Vale & C. D. Rosan (dir.), *Planning ideas that matter. Livability, territoriality, governance and reflective practice* (p. 333-357). Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Innes, J. (1995). Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice. *Journal of Planning Education and Research*, 14(3), 183-190.
- Innes, J. et Gruber, J. (2005). Planning Styles in Conflict, The Metropolitan Transportation Commission. *Journal of the American Planning Association*, 71(2), 177-188.
- Jean, B. (2006). Présentation : le développement territorial : un nouveau regard sur les régions du Québec *Recherches sociographiques*, 47(3), 465-474.
- Jean, B. (2008). Le développement territorial. Une discipline scientifique émergente Dans G. Massicotte (dir.), *Sciences du territoires. Perspectives québécoises* (p. 283-313): Presses de l'Université du Québec.
- Jepson, E. J. J. (2001). Sustainability and planning: Diverse concepts and close associations. *Journal of Planning Literature*, 15(4), 499-510.
- Jepson, E. J. J. (2011). Planning and sustainability (*Urban Planning in the 21st Century* (p. 103-116).

- Jepson, E. J. J. et Edwards, M. M. (2010). How possible is sustainable urban development? an analysis of planners' perceptions about new urbanism, smart growth and the ecological city. *Planning Practice and Research*, 25(4), 417-437.
- Lascoumes, P. (2001). *Les ambiguïtés des politiques de développement durable*. Paris: Odile Jacob.
- Lascoumes, P. (2008). Le développement durable : une 'illusion motrice'. Dans M.-C. Smouts (dir.), *Le développement durable : les termes du débat* (2<sup>e</sup> éd., p. 94-120). Paris: A. Colin.
- Le Droit. (2011, 6 juillet 2011). Aménagement, identité et français, *Le Droit*.
- Le Droit. (2012a, 20 juin 2012). Aménageons notre futur à Gatineau, *Le Droit*.
- Le Droit. (2012b, 13 juin 2012). Bris de communication à la Ville de Gatineau, *Le Droit*.
- Le Galès, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 45(1), 57-95.
- Le Goff, A. (2011). Démocratie délibérative, contestation et mouvements sociaux. L'idée d'un "activisme délibératif" et ses implications. *Archives de Philosophie*, 74(2), 241-257.
- LeBlanc, D. (2012, 6 juin 2012). Un boom démographique sans précédent d'ici 2051. Le secteur d'Aylmer comptera au moins 25 000 habitants de plus, *La Revue (Gatineau)*.
- Lécuyer, M. P. (2014, 2 avril 2014). Un rapport des usagers mécontents du Rapibus remet en doute son efficacité, *Le Bulletin (Gatineau)*.
- Lefebvre, R. (2007). Les élus : des acteurs peu dialogiques du débat public. Dans M. Revel, C. Blatrix, L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, B. H. Dubreuil & R. Lefebvre (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative* (p. 207-218): La Découverte.
- Lévy, J. et Lussault, M. (2003). *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Paris: Belin.
- MAM (1994). *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement. Pour un aménagement concerté du territoire*. Gouvernement du Québec.
- MAMOT. (2013). Des modèles de démarche : "The Natural Step". Repéré à <http://municipalitedurable.gouv.qc.ca/entreprendre-une-demarche/modeles-de-demarches/the-natural-step/>
- MAMR (2005). *Aménagement et développement du territoire. La vision stratégique du développement culturel, économique, environnemental et social*.
- MAMR (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*.
- MAMROT. (2010). Outils de planification. Schéma d'aménagement et de développement. Repéré le 26 novembre 2012 à <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/schema-damenagement-et-de-developpement/>

- MAMROT (2011). *Bâtissons ensemble les municipalités de demain. Avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme, Document d'information.*
- Manzagol, C. (2002). L'aménagement du territoire entre l'ambition et le renoncement. *Revue Interventions économiques*(28).
- Margerum, R. D. (2002a). Collaborative planning building consensus and building a distinct model for practice. *Journal of Planning Education and Research*, 21(3), 237-253.
- Margerum, R. D. (2002b). Evaluating collaborative planning: Implications from an empirical analysis of growth management. *Journal of the American Planning Association*, 68(2), 179-193.
- Margerum, R. D. (2011). *Beyond consensus: Improving collaborative planning and management.*
- Martin, V. (2009). *Développement urbain durable et gestion de l'urbanisation à Gatineau : vers un renouvellement des pratiques planificatrices?* (mémoire de maîtrise, Université du Québec en Outaouais, Gatineau).
- Marx, K. (1867). *Le capital*. Paris: Gallimard.
- Mathieu, N. et Guermond, Y. (2005). *La ville durable, du politique au scientifique*. (Editions Quæ « Indisciplines »<sup>e</sup> éd.). Versailles Cedex.
- Meadowcroft, J. (2004). Deliberative democracy. Dans R. F. Durant (dir.), *Environmental governance reconsidered: challenges, choices and opportunities* (p. 183-217). Cambridge: MIT Press.
- Merlin, P. (2009). Essai de définition de l'urbanisme. *Que sais-je ?*(187), 3-4.
- Merlin, P. et Choay, F. (dir.). (2005). *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*: Presses universitaires de France.
- Mill, J. S. (1855). *Principes d'économie politique*. Paris: Daloz.
- Moine, A. (2006). Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie. *L'Espace géographique*, 35(2), 115-132.
- Nez, H. (2011). Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif *Sociologie*, 2(4), 387-404.
- Ordre des urbanistes du Québec. (2009). Villes et territoires durables. L'apprentissage *Urbanité*(automne 2009), 11.
- Organisation de coopération et de développement économiques (2001). *Impliquer les citoyens : L'information, la consultation et la participation du public dans le processus de prise de décision*. OCDE. Repéré à <http://www.oecd.org/fr/internet/innovation-publique/2384248.pdf>
- Paquette, J. (2014, 1er avril 2014). Dévoilement d'un rapport signé par plusieurs usagers mécontents. Le Rapibus vertement critiqué, *Le Droit*.

- Paulhiac, F. (2008). Débat public et Plan de déplacements urbains en France. Dans M. Gauthier, M. Gariépy & M.-O. Trépanier (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable* (p. 139-162): Les Presses de l'Université de Montréal.
- Pecqueur, B. et Zuindeau, B. (2010). Chapitre 3. Espace, territoire, développement durable. Dans B. Zuindeau (dir.), *Développement durable et territoire* (p. 49-58): Septentrion.
- Pinson, G., Béal, V. et Gauthier, M. (2011). Introduction. Le développement durable et les sciences sociales de l'urbain. Dans G. Pinson, V. Béal & M. Gauthier (dir.), *Le développement durable changera-t-il la ville?* (p. 9-30): Publications de l'Université de Saint-Étienne.
- Polèse, M. et Shearmur, R. (2009). *Économie urbaine et régionale. Introduction à la géographie économique* (3e<sup>e</sup> éd.). Paris: Economica.
- Proulx, M.-U. (2008). Quarante ans de planification territoriale au Québec. Dans M. Gauthier, M. Gariépy & M.-O. Trépanier (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme* (p. 23-53): Les Presses de l'Université de Montréal.
- Proulx, M.-U. (2014). Saisir la pratique québécoise de planification territoriale. Dans M. Robitaille & M.-U. Proulx (dir.), *Sciences du territoire. Tome 2: défis méthodologiques* (p. 365-386). Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Rouillard, C. et Burlone, N. (dir.). (2011). *L'État et la société civile sous le joug de la gouvernance*. [Québec]: Presses de l'Université Laval.
- Roy-Baillargeon, O. (2011). *Gouvernance et planification métropolitaines : Les pratiques d'aménagement du territoire et des transports dans la région de la capitale nationale du Canada*. (Mémoire, Université du Québec en Outaouais).
- Roy-Baillargeon, O. et Gauthier, M. (2012). Gouvernance et concertation métropolitaines à Ottawa-Gatineau : la planification et l'aménagement du territoire en contexte interprovincial. *Cahiers de géographie du Québec*, 56(157), 173-188.
- Roy, S. N. (2009). L'étude de cas. Dans B. Gauthier (dir.), *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données* (p. 199-225). Québec: Presses de l'Université Laval.
- Saint-Pierre, G. (2014, 25 avril 2014). Baisse de l'achalandage et des abonnements à la STO. "À court terme, on a un problème", *Le Droit*.
- Savoie-Zajc, L. (2009). L'entrevue semi-dirigée. Dans B. Gauthier (dir.), *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données* (p. 337-360). Québec: Presses de l'Université Laval.
- Scherrer, F. (1995). Le développement durable urbain va-t-il traverser l'Atlantique? *Techniques Territoires Sociétés*(30), 11-14.
- Scherrer, F. (2008). Planification métropolitaine et débat public urbain en France. Dans M. Gauthier, M. Gariépy & M.-O. Trépanier (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable* (p. 83-108): Les Presses de l'Université de Montréal.

- Schön, D. A. (1983). *The reflective practitioner: how professionals think in action*. New York: Basic Books.
- Sintomer, Y. (2011). Démocratie participative, démocratie délibérative : l'histoire contrastée de deux catégories émergentes. Dans M.-H. Bacqué & Y. Sintomer (dir.), *La démocratie participative. Histoire et généalogie* (p. 113-134). Paris: La Découverte.
- Smouts, M.-C. (2008a). Le développement durable : une "illusion motrice" (*Le développement durable : les termes du débat* (2e<sup>e</sup> éd., p. 94-120). Paris: A. Colin.
- Smouts, M.-C. (2008b). Le développement durable : valeurs et pratiques. Dans M.-C. Smouts (dir.), *Le développement durable : les termes du débat* (2<sup>e</sup> éd., p. 12-25). Paris: A. Colin.
- Statistique Canada (2012). *Recensement de 2011*.
- Theys, J. (2000a). Développement durable. Dans S. Wachter (dir.), *Repenser le territoire. Un dictionnaire critique*. La Tour d'Aigues: DATAR-Éditions de l'Aube.
- Theys, J. (2000b). Gouvernance. Dans S. Wachter (dir.), *Repenser le territoire. Un dictionnaire critique*. France: La Tour d'aigues, DATAR, Éditions de l'Aube.
- Theys, J. (2000c). Un nouveau principe d'action pour l'aménagement du territoire? Le développement durable et la confusion des (bons) sentiments. Dans S. Wachter (dir.), *Repenser le territoire : un dictionnaire critique* (p. 225-284). France: La Tour d'Aigues, DATAR-Éditions de l'Aube.
- Theys, J. (2001). À la recherche du développement durable : un détour par les indicateurs. Dans M. Jollivet (dir.), *Le développement durable, de l'utopie au concept. De nouveaux chantiers pour la recherche* (p. 269-279). Paris: Elsevier.
- Theys, J. (2002). L'approche territoriale du développement durable, condition d'une prise en compte de sa dimension sociale *Développement durable et territoires*(septembre 2002).
- Theys, J. (2003). La gouvernance, entre innovation et impuissance : le cas de l'environnement. *Développement durable et territoires*(2).
- Theys, J. et Emelianoff, C. (2001). Les contradictions de la ville durable. *Le Débat*, 1(113), 122-135.
- Thibault, A., Lequin, M. et Tremblay, M. (2000). Cadre de référence de la participation publique (Démocratique, utile et crédible) *Proposé pour avis aux citoyens actifs du Québec par le groupe de travail sur la qualité de la participation publique formé à la suite du Forum sur le développement social*.
- Touraine, A. (1999). *Comment sortir du libéralisme?* Paris: Fayard.
- Tremblay, R. (2003). Le tandem Gatineau-Ottawa ou la frontière fantôme. Dans R. Côté & M. Venne (dir.), *Annuaire du Québec 2003* (p. 312-315). Montréal: Fides.
- Trépanier, M.-O. (2004). Le cadre juridique de l'urbanisme québécois en mouvement : 1961-2001. Dans G. Beaudet (dir.), *Un urbanisme ouvert sur le monde : l'Institut d'urbanisme 1961-1962/2001-2002* (p. 59-72). Montréal: Trames.



- UNFPA (2010). *État de la population mondiale 2010*. New York: Fond des Nations Unies pour la population.
- Van Campenhoudt, L. et Quivy, R. (2011). *Manuel de recherche en sciences sociales*. (4e<sup>e</sup> éd.). Paris: Dunod.
- Ville de Gatineau. (2004a, 24 avril 2004). *Compte rendu du Colloque sur la démocratie participative*. Communication présentée Colloque sur la démocratie participative, Palais des congrès de Gatineau.
- Ville de Gatineau. (2004b, 24 avril 2004). *Programme du colloque*. Communication présentée Colloque sur la démocratie municipale, Palais des congrès de Gatineau.
- Ville de Gatineau (2005a). *Règlement de plan d'urbanisme numéro 500*.
- Ville de Gatineau (2005b). *Vision communautaire sur les villages urbains. Rapport de consultation*.
- Ville de Gatineau (2006). *Habiter ma ville. Politique d'habitation*.
- Ville de Gatineau (2009a). *Gatineau aujourd'hui*. Gatineau.
- Ville de Gatineau (2009b). *Programme particulier d'urbanisme. Centre-ville*. Gatineau.
- Ville de Gatineau (2009c). *Un plan stratégique renouvelé dans une perspective durable. Ville de Gatineau 2009-2014*.
- Ville de Gatineau (2011a). *Caractéristiques de l'identité gatinoise*. Service de l'urbanisme et du développement durable.
- Ville de Gatineau (2011b). *Participez! Voici votre guide*.
- Ville de Gatineau (2011c). *Pistes de réflexion. Aménageons le futur! Révision du schéma d'aménagement et de développement*.
- Ville de Gatineau (2011d). *Portrait de Gatineau. Profil démographique et socioéconomique*. Repéré à [http://www.gatineau.ca/servicesenligne/infoterritoire/profil\\_web/profil1\\_pres.html](http://www.gatineau.ca/servicesenligne/infoterritoire/profil_web/profil1_pres.html)
- Ville de Gatineau (2011e). *Première phase - Révision du schéma d'aménagement et de développement durable. Rapport de consultation septembre 2011*.
- Ville de Gatineau (2012a). *Dossier d'information sur les scénarios d'aménagement*.
- Ville de Gatineau (2012b). *Premier projet de schéma - Objets de vérification gouvernementale*.
- Ville de Gatineau (2013a). *Résumé du 1er projet de schéma d'aménagement et de développement*. Repéré à [http://www.ville.gatineau.qc.ca/portail/default.aspx?p=guichet\\_municipal/urbanisme\\_habitati on/revision\\_schema\\_aménagement\\_developpement/documents\\_references](http://www.ville.gatineau.qc.ca/portail/default.aspx?p=guichet_municipal/urbanisme_habitati on/revision_schema_aménagement_developpement/documents_references)

- Ville de Gatineau (2013b). *Schéma d'aménagement et de développement révisé. Aménageons le futur!* Gatineau.
- Ville de Gatineau (2014). *La participation citoyenne à Gatineau. Rapport de la Commission sur l'implication du milieu.* Gatineau.
- Ville de Gatineau (s.d.). *Gatineau. Cartes guides.*
- Vivien, F.-D. (2001). Histoire d'un mot, histoire d'une idée : le développement durable à l'épreuve du temps. Dans M. Jollivet (dir.), *Le développement durable, de l'utopie au concept* (p. 18-54). Paris: Elsevier.
- Vivre en ville (2012). *Rêver Gatineau 2051 : faire la ville +. Mémoire présenté à la Ville de Gatineau dans le cadre de la Consultation de la 2e étape de la révision du schéma d'aménagement et de développement.*
- Vivre en ville (2013). *Concrétiser Gatineau 2051 : Faire la ville +. Se donner les moyens de nos ambitions. Mémoire dans le cadre de la révision du schéma d'aménagement et de développement durable de la Ville de Gatineau.*
- Wachter, S. (2000). Introduction (*Repenser le territoire : Un dictionnaire critique*. France: La Tour d'Aigues, DATAR-Éditions de l'Aube.
- Wheeler, S. M. (2000). Planning for metropolitan sustainability. *Journal of Planning Education and Research*, 20(2), 133-145.
- Wheeler, S. M. (2004). Chapter 3. Theory of sustainability planning (*Planning for sustainability. Creating livable, equitable and ecological communities* (p. 34-52). London: Routledge.
- Wheeler, S. M. (2012). Planning for more sustainable urban development (*Metropolitan Sustainability: Understanding and Improving the Urban Environment* (p. 587-606).
- Wolfe, J. (2002). Reinventing planning : Canada. *Progress in Planning*, 57(3-4), 207-235.
- Yin, R. K. (2009). *Case study research : design and methods*. (4th ed.<sup>e</sup> éd.). Thousand Oaks, Calif.: Sage.

## ANNEXE 1



Université du Québec en Outaouais

Case postale 1250, succursale B, Hull (Québec), Canada J8X 3X7

Téléphone (819) 595-3900

### **Formulaire de consentement**

## **Le développement urbain durable à Gatineau : examen de l'influence de la participation citoyenne sur le renouvellement de la planification urbaine**

**Projet financé par le  
Conseil de recherche en sciences humaines (CRSH)  
2012-2013**

**Lynda Gagnon, étudiante responsable de la recherche  
sous la direction de Mario Gauthier, professeur titulaire  
Département des sciences sociales  
Université du Québec en Outaouais (UQO)  
Tél. : 819-778-7375  
Courriel : [lyndagagnon@videotron.ca](mailto:lyndagagnon@videotron.ca)**

Nous sollicitons par la présente votre participation à la recherche en titre, qui porte de manière générale sur le rôle de la participation publique en aménagement et urbanisme au Québec, et qui vise plus particulièrement à mieux comprendre l'influence exercée par le public sur la planification urbaine et sur la mise en œuvre des principes de développement durable dans le contexte d'une ville moyenne. Ce projet de recherche, mené dans le cadre de mes études de maîtrise, a reçu l'approbation du Comité d'éthique de la recherche de l'UQO et est financé par le Conseil de recherche en sciences humaines (CRSH). Les objectifs de ce projet de recherche consistent à vérifier l'hypothèse voulant qu'un cadre urbain à échelle humaine est plus propice à la participation publique en raison du lien de proximité entre les décideurs et la société civile, et donc plus susceptible d'engendrer les conditions favorables à l'instauration d'un échange constructif entre les acteurs d'où pourront émerger des décisions en matière d'aménagement et de développement fondées sur des valeurs communes et qui reflètent les préoccupations et aspirations exprimées par la population. Le processus de révision du schéma d'aménagement et de développement de la Ville de Gatineau, qui s'appuie sur un vaste exercice de consultation publique et se veut empreint d'une approche de développement durable, servira d'étude de cas pour vérifier notre hypothèse de recherche.

Votre participation à ce projet de recherche consiste à répondre à une série de questions sur les thèmes du développement urbain durable, de l'aménagement et de la planification urbaine à Gatineau, de la participation publique dans ce domaine et du processus de révision du schéma d'aménagement et de développement de la Ville dans le cadre d'une entrevue semi-directive d'une durée approximative de quatre-vingt-dix (90) minutes et qui se tiendra à un moment et dans un lieu de votre choix.

Les données recueillies dans le cadre de cette étude sont entièrement confidentielles et ne pourront en aucun cas mener à votre identification. Les résultats de l'étude seront diffusés dans un mémoire de maîtrise dans lequel votre anonymat et la confidentialité de vos propos seront assurés par une codification des différentes catégories d'intervenants où aucun nom de participant n'apparaîtra. La confidentialité sera assurée, entre autres, par les moyens suivants :

- L'enregistrement de l'entrevue sera conservé dans l'ordinateur personnel du chercheur;
- La transcription écrite de l'entrevue sera codée (votre nom et vos coordonnées n'y apparaîtront pas) et il ne sera accessible que par le chercheur;
- Les données recueillies (transcriptions des entrevues ou verbatim) seront conservées dans l'ordinateur personnel du chercheur dont l'accès est protégé par un mot de passe. Elles seront détruites à la fin de la présente recherche et ne seront pas utilisées à d'autres fins que celles décrites dans le présent document.

Votre participation à cette étude se fait sur une base volontaire. Vous êtes entièrement libre de participer ou non, et de vous retirer en tout temps sans préjudice. Les risques associés à votre participation sont minimaux et le chercheur s'engage à mettre en œuvre les moyens nécessaires pour les réduire ou les pallier. Le seul inconvénient est le temps passé à participer au projet, soit environ 90 minutes. La contribution à l'avancement des connaissances au sujet de l'influence de la participation publique sur les choix d'aménagement et les pratiques d'urbanisme dans le contexte d'une ville moyenne au Québec sont les bénéfices directs anticipés. Aucune compensation d'ordre monétaire n'est accordée. **En revanche, vous aurez accès sur demande au rapport final d'enquête de terrain (mémoire de maîtrise) faisant état des résultats de la recherche.**

Si vous avez des questions concernant ce projet de recherche, communiquez avec Lynda Gagnon, étudiante à la maîtrise en sciences sociales du développement territorial à l'Université du Québec en Outaouais, au 819-778-7375 ou par courrier électronique à l'adresse suivante : [lyndagagnon@videotron.ca](mailto:lyndagagnon@videotron.ca). Si vous avez des questions concernant les aspects éthiques de ce projet, communiquez avec Monsieur André Durivage, président du Comité d'éthique de la recherche de l'Université du Québec en Outaouais au 819-595-3900, poste 1781 ou par courrier électronique : [andre.durivage@uqo.ca](mailto:andre.durivage@uqo.ca).

Votre signature atteste que vous avez clairement compris les renseignements concernant votre participation au projet de recherche et indique que vous acceptez d'y participer. Elle ne signifie pas que vous acceptez d'aliéner vos droits et de libérer les chercheurs ou les responsables de leurs responsabilités juridiques ou professionnelles. Vous êtes libre de vous retirer en tout temps de l'étude sans préjudice. Votre participation devant être aussi éclairée que votre décision initiale de participer au projet, vous devez en connaître tous les tenants et aboutissants au cours du déroulement de la recherche. En conséquence, vous ne devrez jamais hésiter à demander des éclaircissements ou de nouveaux renseignements au cours du projet.

Avec votre permission, nous aimerions pouvoir conserver les données recueillies à la fin du présent projet pour d'autres activités de recherche dans le même domaine pour lequel vous êtes aujourd'hui invités à participer. Afin de préserver vos données personnelles et votre identité, les données seront anonymisées, c'est-à-dire qu'il ne sera plus possible à quiconque de pouvoir les relier à votre identité. Nous nous engageons à respecter les mêmes règles d'éthique que pour le présent projet.

Il n'est pas nécessaire de consentir à ce volet pour participer à la présente recherche. Si vous refusez, vos données seront détruites à la fin du présent projet. Si vous acceptez, vos données seront conservées pour une période de 15 ans après la fin du présent projet et ensuite détruites.

- J'accepte une utilisation secondaire des données que je vais fournir.
- Je refuse une utilisation secondaire des données que je vais fournir.

Après avoir pris connaissance des renseignements concernant ma participation à ce projet de recherche, j'appose ma signature signifiant que j'accepte librement d'y participer. Le formulaire est signé en deux exemplaires et j'en conserve une copie.

Nom du participant : \_\_\_\_\_

Signature du participant : \_\_\_\_\_ Date : \_\_\_\_\_

Nom du chercheur : \_\_\_\_\_

Signature du chercheur : \_\_\_\_\_ Date : \_\_\_\_\_