

Recherches sociographiques



La consultation publique et les limites de la participation des citoyens aux affaires urbaines

Pierre Hamel

Volume 40, Number 3, 1999

Action collective et enjeux institutionnels

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/057302ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/057302ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département de sociologie, Faculté des sciences sociales, Université Laval

ISSN

0034-1282 (print)

1705-6225 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Hamel, P. (1999). La consultation publique et les limites de la participation des citoyens aux affaires urbaines. *Recherches sociographiques*, 40(3), 435–466. <https://doi.org/10.7202/057302ar>

Article abstract

In recent years, there have been changes in the status of participation in urban affairs. Over and above its inherent limits, this form of participation has been contributing to the development of a new political culture. Such at least is the hypothesis used here as a point of departure for the examination of the hearings and of the positions of the main categories of actors who have contributed to the development of the consultation policy defined by the city of Montreal in 1988, as well as to its review in 1995, following the accession to power of a new political party. By accepting to participate in the definition of the public consultation policy on the municipal scene, the actors of civil society, particularly the representatives of the community and social movements, have undertaken a twofold process: a process of confrontation with the public authorities, and a process of building recognition of their own identity.

LA CONSULTATION PUBLIQUE ET LES LIMITES DE LA PARTICIPATION DES CITOYENS AUX AFFAIRES URBAINES*

Pierre HAMEL

Ces dernières années, le statut de la participation aux affaires urbaines a changé. Au-delà des limites qui la caractérisent, cette participation alimente une nouvelle culture politique. C'est du moins l'hypothèse servant ici de point de départ à l'examen des audiences – et de la position des principales catégories d'acteurs – qui ont contribué à l'élaboration de la politique de consultation publique définie par la Ville de Montréal en 1988 de même que sa révision en 1995 à la suite de l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle formation politique. En acceptant de participer à la définition de la politique de consultation publique sur la scène municipale, les acteurs de la société civile, en particulier les représentants du milieu communautaire et des mouvements sociaux, se sont engagés dans une double démarche : un processus de confrontation avec les pouvoirs publics et un processus de reconnaissance de leur propre identité.

Non exempte d'ambiguïtés et de contradictions (WIEVIORKA, 1995), la participation des citoyens aux affaires urbaines demeure depuis plusieurs années un thème d'actualité (DAY, 1997). Si la participation a souvent servi de caution démocratique aux dirigeants en estompant « la coupure entre gouvernants et gouvernés » (DONZELOT, 1995, p. 30), elle joue aussi un rôle dans la mise en œuvre des politiques

* Ce texte a bénéficié du soutien financier du FCAR et du CRSH. Je tiens à remercier les lecteurs anonymes de la revue pour leurs commentaires sur la première version du texte. Je remercie également Caroline Larrivée pour avoir effectué une première analyse des mémoires présentés aux audiences sur la consultation publique.

publiques et la gestion des services urbains. Grâce à divers mécanismes institutionnels, les gouvernements tentent de se rapprocher des citoyens, afin d'obtenir un meilleur appui de leur part et d'améliorer la gestion des programmes gouvernementaux (LANGTON, 1978). En outre, la politisation du développement urbain au cours des années 1980 a justifié les tentatives gouvernementales d'associer d'une manière plus directe les citoyens aux décisions publiques (BARLOW, 1995).

Au Québec et au Canada, à l'instar de ce qui a été observé aux États-Unis (SALAMON, 1989), l'appui financier que les gouvernements ont accordé aux associations et organismes communautaires a contribué à façonner les représentations sociales de l'État, de la scène politique aussi bien que du système démocratique. Depuis les années 1950, cet appui a donné lieu à divers programmes destinés à la promotion de la citoyenneté et s'adressant à de multiples communautés d'intérêts. En même temps qu'ils ont favorisé la création de nombreuses associations, ces programmes ont aussi eu pour effet de canaliser les demandes sociales (PAL, 1993). Cependant, ils n'ont pas été en mesure de contenir toutes les formes de revendication et toutes les demandes de participation provenant de la société civile. En outre, ils n'ont pas réussi à prévoir toutes les conséquences sociales et politiques de l'action collective.

C'est ce qu'a révélé l'émergence des nouveaux mouvements sociaux à partir des années 1960. En s'exprimant sur de multiples enjeux (écologie, développement urbain, identité sexuelle, rapports ethniques, etc.), ces mouvements ont contribué à déplacer à la fois vers le local et vers le global des demandes sociales formulées auparavant sur la scène nationale (JENSON, 1996).

Axés sur de « nouvelles » demandes sociales et de « nouveaux » terrains d'expression (« nouveaux » au sens où ces demandes et ces terrains n'étaient pas ou étaient peu considérés auparavant par les acteurs de la société civile), les nouveaux mouvements sociaux ont, par ailleurs, participé à la redéfinition d'espaces sociaux publics-politiques. À cet égard, ils ont contribué à un élargissement du politique en même temps qu'ils ont amorcé une réflexion sur les rapports que les acteurs sociaux entretiennent avec les institutions. En retour, notamment sur la scène locale, ils ont suscité chez les dirigeants politiques des réponses institutionnelles, lesquelles empruntent la voie de la participation des citoyens aux affaires urbaines. On en retrouve un exemple dans la politique et les modalités de consultation publique mises en place à Montréal à la fin des années 1980 afin de favoriser un rapprochement entre l'administration municipale et les citoyens.

Or, l'engagement des mouvements sociaux et du milieu communautaire¹ ne trouve pas son sens uniquement dans les changements institutionnels qui découlent de leur action ou de leur mobilisation, dans des réformes ou de nouvelles politiques. Il repose tout autant, sinon davantage, dans les effets de l'action sur elle-même et dans la redéfinition des intérêts et de l'identité des acteurs.

Dans leurs rapports aux institutions, les acteurs communautaires et les mouvements sociaux contribuent à définir des espaces publics. Sous un angle institutionnel, la démocratie locale et les organisations qui lui sont reliées deviennent des lieux de confrontation, d'expérimentation et d'apprentissage, et créent des occasions privilégiées pour les acteurs qui s'engagent dans ces mouvements d'exprimer leur identité ou leur différence.

La participation des citoyens à la gestion publique comporte de nombreuses limites (CHANDLER, 1991 ; ROTHENBERG, 1992 ; WIRTH, 1995). Il n'en reste pas moins que les changements auxquels doivent faire face les administrations publiques dans un contexte de réduction de l'interventionnisme et de compétition accrue entre les villes (CLARKE et GALE, 1998) exigent un rapprochement, voire une coopération avec les citoyens sans lesquels il est difficile d'améliorer la qualité des services publics (WIRTH, 1995). Selon certains (THOMAS, 1983), dans le domaine de la gestion des affaires urbaines, nous aurions même assisté à un véritable changement de mentalité tant de la part des administrateurs que des citoyens, qui accepteraient désormais plus volontiers de définir leurs relations en termes de coopération plutôt qu'en termes d'affrontement comme dans les années 1960².

1. Depuis les années 1960, dans le contexte montréalais, l'action des mouvements sociaux et celle du milieu communautaire ont souvent convergé. En effet, le milieu communautaire a fourni aux mouvements sociaux des ressources – organisationnelles, financières, intellectuelles – qui leur ont permis de soutenir leur action et de s'engager, au-delà des luttes défensives, à l'intérieur de projets collectifs, transformant de ce fait le sens même de leur action. Ainsi, le milieu communautaire a fourni des réseaux et un espace aux mouvements sociaux sans lesquels ces derniers n'auraient pu élaborer leurs projets avec l'ampleur qu'ils sont parvenus à leur donner. Pensons, notamment, aux mouvements urbains et à leur intervention en matière de développement local. De plus, en s'engageant dans des rapports conflictuels avec les instances étatiques ou avec les pouvoirs publics, l'action du milieu communautaire s'est maintes fois conjuguée à celle des mouvements sociaux. Pour autant, cela ne signifie pas que le milieu communautaire doit être assimilé aux mouvements sociaux. À l'inverse du milieu communautaire dont les modes d'expression ne sont pas d'emblée conflictuels – bien qu'ils puissent l'être à l'occasion –, l'action des mouvements sociaux est toujours engagée dans des formes organisationnelles qui remettent en question les pouvoirs sociaux et les politiques instituées.

2. Soulignons toutefois que cette coopération peut s'avérer parfois très fragile. En effet, à maintes reprises nous voyons surgir des conflits autour d'enjeux concrets qui illustrent cette fragilité. Pensons, notamment, aux revendications du Comité des citoyens du Val Saint-François qui s'est opposé à la construction par Hydro-Québec d'une ligne électrique entre les

La théorie de la coopération en matière de politiques urbaines (*urban regime theory*) soutient qu'il est impossible de gouverner les grandes agglomérations urbaines sans faire appel à des coalitions de plusieurs catégories d'acteurs (LAURIA, 1997). En outre, les négociations qui accompagnent la mise sur pied de telles coalitions ne peuvent avoir lieu sans conventions, lesquelles découlent d'un « réseau serré de règles et de codes » (SAEZ, 1997, p. 19) que renforcent les institutions. C'est ce qui permet de construire un système de confiance mutuelle sans lequel il serait difficile d'agir³.

Mais cela n'empêche pas les conventions d'être elles-mêmes soumises à une compétition entre des régimes différents de légitimité. À cet égard, les mécanismes politico-administratifs (la puissance publique) et le marché (l'argent) coexistent avec la solidarité comme forme d'intégration sociale (OFFE, 1989). Bien entendu, ces diverses formes de régulation n'obéissent pas aux mêmes principes. Alors que le marché et la puissance publique peuvent être définis selon des régulations externes misant sur des moyens juridico-organisationnels forts, ils comportent de nombreuses limites, notamment parce que le droit a pour effet de déresponsabiliser les individus en détachant le « niveau de régulation des contextes » (OFFE, 1989, p. 193). À l'inverse, la promotion de valeurs communes comme la justice et la solidarité passe davantage par les associations intermédiaires qui alimentent la société civile. Bien qu'elles puissent sembler plus vulnérables, les régulations qui en découlent sont au contraire plus durables. Cela s'explique par le fait que ces associations favorisent aussi bien des processus de socialisation que l'expression de jugements moraux ouverts à des principes universels de justice et d'équité.

La démocratie locale et les enjeux de la participation à la gestion publique interpellent ainsi l'ensemble des acteurs sociaux dans leurs préférences et leurs légitimités, y inclus le milieu communautaire et les mouvements sociaux. C'est dans ce contexte que nous soulevons la question du changement et de l'innovation institutionnelle. Que nous apprennent les choix effectués par les instances politiques locales en matière de participation à la gestion publique? Ces choix sont-ils

postes des Cantons et Hertel. Sur le plan de l'aménagement urbain, ces dernières années, plusieurs affrontements témoignent aussi des difficultés de la coopération. C'est le cas, par exemple, du projet de réaménagement de la gare Jean-Talon à Montréal dans le quartier Parc Extension afin d'y construire un hypermarché. Les citoyens ont manifesté une opposition virulente à ce projet sans parvenir à s'entendre avec l'administration municipale.

3. Le principe d'une confiance garantie par les institutions et les conventions permet de mettre en place un régime de partage et d'intériorisation de normes et de valeurs communes à l'ensemble des acteurs : « Sans cette confiance on serait en permanence en train de guetter l'erreur ou la faille dans le comportement d'autrui et l'action ne pourrait jamais commencer. La confiance est donc indispensable pour mettre fin à la logique spéculaire des anticipations, même si le risque d'exploitation n'est pas exclu » (SAEZ, 1997, p. 32).

révélateurs de compromis sociopolitiques en faveur d'une démocratisation de la gestion des affaires urbaines ou reflètent-ils d'une manière plus limitée certaines exigences de modernisation du système politico-administratif au profit des élus et des professionnels ? Comment évaluer la contribution du milieu communautaire et des mouvements sociaux au débat sur les mécanismes et les procédures de participation ?

Afin d'apporter quelques éléments de réponse à ces questions, nous avons choisi d'analyser la politique de consultation publique élaborée par la Ville de Montréal en 1988 de même que sa révision en 1995 à la suite de l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle formation politique. Avant de traiter de la contribution spécifique des principales catégories d'acteurs et en particulier du milieu communautaire à l'énoncé et à la révision de cette politique, il est important de fournir un aperçu du contexte et des principes qui ont présidé à son élaboration.

1. Démocratie locale et participation des citoyens : l'exemple de la consultation publique à Montréal

À première vue, au même titre que la participation des citoyens aux affaires urbaines, la consultation publique ne semble plus à l'ordre du jour. C'est que les changements économiques des dernières années ont attiré l'attention des médias et de la classe politique sur de nouveaux problèmes. Pensons aux nouvelles formes de pauvreté, à l'exclusion sociale, à la revitalisation des quartiers anciens de la ville centrale, à la création d'emplois, à la relance économique de Montréal, aux enjeux métropolitains, etc.

Toutefois, si ces problèmes sont le reflet de changements dans les priorités sociales, il n'en reste pas moins que leur solution passe par des compromis socio-politiques. À ce titre, tant la participation des citoyens que la consultation publique demeurent des préoccupations d'actualité. Du moins, cela était le cas à la fin des années 1980. En effet, il n'était pas possible alors, pour les administrations publiques, d'effectuer les ajustements institutionnels nécessaires à la résolution des nouveaux problèmes évoqués sans tenir compte du point de vue des citoyens, voire sans miser sur leur participation active. Cela renvoie autant à des exigences de justification des décisions publiques qu'aux conditions politico-administratives relatives à l'efficacité de la mise en œuvre de ces mêmes décisions (WIRTH, 1995). C'est que, sur la scène municipale, à l'instar des autres paliers de gouvernement, nous nous trouvons engagés sur le terrain d'une nouvelle culture politique, au sens où en parle BECK (1992). Selon ce dernier, dans le contexte de la modernité avancée, les anciennes structures horizontales et verticales d'autorité doivent de plus en plus fonctionner de concert avec des structures décentralisées et des réseaux qui favorisent la participation des citoyens tout en leur fournissant l'occasion, par ailleurs, de négocier ou d'exprimer des résistances.

Dans cette perspective, la question de la participation des citoyens aux affaires urbaines déborde la conjoncture politique. Elle soulève des problèmes de fond à dimensions sociales, techniques, politiques aussi bien que normatives ou éthiques. À ce sujet, les acteurs de la société civile, et en particulier le milieu communautaire et les mouvements sociaux, possèdent une autonomie qui va au-delà de la coopération ou de l'adhésion à des solutions institutionnelles définies par le haut.

C'est ce que nous pouvons observer en considérant le débat sur la consultation publique tel qu'il a pris forme à Montréal à partir de la fin des années 1980. Il s'agit là du moins d'une hypothèse qui vise à éclairer, au-delà des enjeux politico-administratifs, les raisons pour lesquelles les acteurs de la société civile ont non seulement accepté de participer d'une manière active aux consultations publiques organisées par l'administration municipale à propos de projets d'aménagement et de développement urbains particuliers, mais ont également décidé de s'engager dans les échanges relatifs à la mise en place du cadre institutionnel de consultation publique et, par la suite, en 1995, ont choisi d'intervenir à nouveau au sujet de sa redéfinition.

En 1988, la Ville de Montréal s'est dotée d'une politique-cadre en matière de consultation publique. Dans l'énoncé de politique, on précise que cette politique vise à construire un « espace nécessaire de dialogue et d'échange entre les élus(es) municipaux et la population qu'ils représentent » (Ville de Montréal, 1988a, p. 8). Trois objectifs majeurs sont poursuivis à cette occasion : 1) « renforcer le sentiment d'appartenance de la population à sa ville et à son quartier » ; 2) faciliter l'accès aux mécanismes de consultation publique à l'ensemble de la population en s'assurant que ces mécanismes sont « intégrés aux processus décisionnels » ; 3) « consacrer les droits de la population à la consultation en enchâssant ces droits dans la réglementation municipale et la Charte de la Ville » (Ville de Montréal, 1988a, p. 8)⁴.

4. Afin de mettre en œuvre sa politique de consultation publique, l'administration municipale a fait appel à trois mécanismes clés qui étaient vus comme autant de moyens stratégiques pour atteindre les objectifs mis de l'avant. Il s'agit, d'abord, de la reconnaissance des commissions permanentes du Conseil, mises sur pied l'année précédente à titre d'instances privilégiées pour « jouer un rôle fonctionnel d'étude, de consultation et de recommandation quant à l'adoption des règlements par le conseil » (Ville de Montréal, 1988a, p. 11) en plus d'effectuer des consultations publiques sur les énoncés de politique. Le deuxième mécanisme consiste en la création de Comités Conseils dans chacun des neuf arrondissements de Montréal, et composés des élus locaux sur le territoire de chacun des arrondissements. Une série d'objets statutaires – notamment, « les révisions et modifications aux règlements de zonage », « les plans d'ensemble », « les plans particuliers d'urbanisme » – sont soumis aux Comités Conseils qui doivent transmettre leurs avis ou leurs recommandations au Comité exécutif. À noter, les Comités Conseils d'arrondissement (CCA) ou Conseils d'arrondissement désignent une seule et même instance. Toutefois, la dénomination Conseils d'arrondissement apparaît en 1994 avec les modifications apportées par le Conseil municipal aux CCA. Le troisième mécanisme est la création d'un bureau de consultation indépendant, le Bureau de

Formulée et adoptée en 1988 par l'administration municipale du Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal (RCM)⁵ qui a remporté les élections de novembre 1986, la politique-cadre de consultation publique, même si elle participe d'un changement d'orientation dans la gestion municipale, fait appel à certains facteurs externes à la sphère décisionnelle. C'est dire que les choix effectués sur le plan institutionnel ne relèvent pas de décisions politiques isolées ou redevables en exclusivité à la seule capacité d'initiative ou de créativité des élus et, en particulier, du Comité exécutif. Ils s'expliquent d'abord par un contexte général. Quatre facteurs au moins méritent notre attention.

Le premier facteur a trait à la scène politique municipale. Même si le RCM arrive au pouvoir avec un projet réformiste visant à instaurer de nouvelles pratiques démocratiques (VÉZINA, 1996), il n'hérite pas moins d'un appareil déjà inscrit sur la voie du changement. En effet, sous la direction du Parti civique de Montréal (PCM), à partir de 1978-1979, l'administration municipale avait amorcé une cure de rajeunissement en mettant sur pied de nouvelles instances d'intervention – Commission d'initiative et de développement économique (CIDEM), Sociétés d'initiative et de développement des artères commerciales (SIDAC), Sociétés paramunicipales – destinées à contribuer à la relance de l'économie montréalaise. À ce chapitre, des expériences de collaboration avec les acteurs de la société civile et en particulier avec les milieux d'affaires ont été mises de l'avant dès la fin des années 1970. De plus, ces démarches doivent être associées à un processus de rationalisation de l'ensemble de l'administration municipale (BOYER, 1986). C'est pourquoi certains chercheurs (LÉVEILLÉE, 1988) n'hésitent pas à parler de continuité – en opposition à l'idée de rupture – pour décrire les transformations et les réformes entreprises par le RCM une fois au pouvoir. En ce sens, l'ensemble des réformes relatives à la vie démocratique municipale entreprises avec la définition de la politique-cadre de consultation publique en 1988 découle, en partie, d'un processus de transformation de l'appareil politico-administratif déjà amorcé quelques années auparavant.

Le deuxième facteur concerne des pratiques élaborées à l'extérieur de la scène locale montréalaise mais auxquelles l'administration municipale en quête de légitimité a pu faire appel, que ce soit sur un plan cognitif ou sur un plan idéologique. Il s'agit, d'une part, de la Loi 125 sur l'aménagement et l'urbanisme et, d'autre part, des pratiques professionnelles de consultation et d'audiences publiques qui

consultation de Montréal (BCM). Cet organisme a le mandat « de consulter la population sur les objets qui lui sont déferés par le Comité exécutif, et de lui en faire rapport » (Règlement 7989).

5. Le RCM a conservé le pouvoir aux élections de 1990. Toutefois, en novembre 1994, il a perdu les élections au profit de Vision Montréal (VM) et de son chef Pierre Bourque.

ont pris forme autour des questions environnementales dès le milieu des années 1970.

La Loi 125 a été votée par le gouvernement du Québec en 1979. Elle reconnaît, pour toutes les municipalités du Québec à l'exception des villes de Montréal et de Québec, que l'aménagement est avant tout une responsabilité politique. De plus, elle oblige les municipalités à informer les citoyens et à mettre en place des mécanismes de participation et de consultation publique à leur intention, en ce qui concerne les démarches d'urbanisme et d'aménagement⁶. Même si la Loi 125 ne s'applique pas à Montréal, on ne reconnaît pas moins au sein de l'administration municipale que « cette loi constitue la référence obligée pour toute discussion sur l'aménagement du territoire » (Ville de Montréal, 1988b, p. 39). Cela a permis à l'administration montréalaise de recourir à « l'esprit » de la loi et, de ce fait, d'y trouver une justification fondant le principe ou la nécessité d'une politique-cadre de consultation publique.

Les pratiques de consultation et d'audiences publiques en matière d'aménagement se sont développées au Québec à partir des enjeux environnementaux, de l'évaluation des impacts sur l'environnement, requis en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement et, surtout, grâce à la création du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) en 1979. De plus, à la même époque, l'expertise en consultation publique s'est développée à l'intérieur de sociétés d'État comme Hydro-Québec.

En intégrant aux mécanismes de consultation publique un bureau autonome responsable de l'organisation d'audiences publiques, la référence au BAPE s'est révélée très utile aux planificateurs⁷. En fait, pour créer le BCM, on a calqué le modèle du BAPE, en y apportant quelques modifications.

Ainsi, en 1988, lorsque la Ville de Montréal décide d'aller de l'avant avec sa politique-cadre sur la consultation publique, elle n'avance pas en terrain complètement inconnu. Premièrement, elle prend appui sur l'esprit de la Loi 125 qui

6. « Le processus de consultation publique prévu par la loi 125 pour l'adoption des plans d'urbanisme peut se résumer aux quatre règles suivantes : la description de l'information à diffuser pour chacune des étapes de consultation ; la tenue d'une audience publique en deux étapes sur la proposition préliminaire du plan d'urbanisme, laquelle sera présentée sous forme d'options, dont on identifiera les effets ; la tenue d'une assemblée publique sur la proposition finale du plan d'urbanisme ; la tenue d'audiences publiques sur les modifications et les révisions ultérieures des plans d'urbanisme » (Ville de Montréal, 1988b, p. 33).

7. « Pour l'aménagement du territoire, les modèles de consultation publique développés par la Loi 125 ont une valeur de référence incontestable. Cependant, quand la consultation par audience publique est abordée, c'est le [...] BAPE, [...] qui est brandi comme référence » (Ville de Montréal, 1988b, p. 54).

reconnaît l'importance d'associer les citoyens à l'urbanisme et à l'aménagement. Ensuite, elle peut miser sur l'expertise professionnelle, voire institutionnelle, qui existe ailleurs au Québec en la matière.

Le troisième facteur met en scène le parti politique qu'est le RCM avec son programme, sa base sociale et la coalition qui le soutient. Depuis sa création en 1974, le RCM a mis de l'avant la démocratisation de l'administration municipale. Cet objectif a été réitéré à maintes reprises au sein du parti jusqu'à son arrivée au pouvoir en 1986. En dépit des controverses qu'il a suscitées parmi les militants et les instances du RCM – certains ayant une vision radicale de la participation populaire et réclamant une décentralisation des pouvoirs par le biais de conseils de quartier, tandis que d'autres misaient plutôt sur la promotion d'une démocratie représentative traditionnelle accompagnée de mécanismes usuels d'information et de participation de la population –, l'objectif d'une démocratisation de l'appareil municipal a donné tout son sens à l'action de ce parti politique. Tous les objectifs poursuivis par le RCM quant à l'amélioration de la gestion des services publics, la planification urbaine ou la protection et la rénovation de l'habitat s'y greffaient. Aussi, devenait-il difficile pour cette formation politique, une fois au pouvoir, d'ignorer l'objectif ayant servi à soutenir sa combativité électorale et politique, si ce n'est à fonder sa légitimité. En d'autres termes, en dépit des ambiguïtés et des controverses que suscitait cet objectif, l'administration municipale du RCM se devait d'en tenir compte afin de ne pas s'aliéner la base sociale et la coalition qui l'avaient porté au pouvoir.

Rappelons qu'entre 1974 et 1986, une transformation du rapport de forces entre les principales instances est survenue à l'intérieur du RCM, conduisant les militants à opter pour une attitude plus réaliste et plus pragmatique tant dans l'orientation du parti que dans les stratégies électorales (LÉVEILLÉE et LÉONARD, 1987). Cela a favorisé un rapprochement avec les milieux d'affaires que le RCM avait plutôt tendance à laisser de côté dans les années 1970.

En tant que parti, le RCM s'inscrit à l'intérieur d'un nouveau modèle de gestion politique sur la scène locale (QUESNEL et BELLEY, 1991). Il propose aux élus de jouer un rôle pour lequel il n'existe pas de modèle et que la Charte de la ville ne favorise pas. En outre, en dépit de son autonomie tant à l'égard du parti que de la population montréalaise, l'administration municipale élue du RCM n'en restait pas moins redevable devant cette même population et devant le parti de ses choix et de ses orientations fondamentales : d'où la nécessité, du moins dans une certaine mesure, de respecter ses engagements fondamentaux.

Le dernier facteur met en cause le milieu communautaire et les mouvements urbains, aussi bien dans leurs relations avec le RCM en tant que parti politique que par rapport à la scène politique locale proprement dite et aux enjeux urbains. Depuis le début des années 1960, avec les organismes communautaires qu'ils ont

contribué à mettre sur pied, les mouvements urbains ont réclamé une démocratisation de l'administration municipale. En cela, à plusieurs occasions, le RCM est d'ailleurs apparu comme un allié.

La capacité des mouvements urbains à intervenir d'une manière concrète dans la gestion des affaires urbaines nous renvoie en outre au changement de perspective – définie par une approche pragmatique faisant place à la coopération, à la concertation et au partenariat – pour laquelle ils ont opté au cours des années 1980 (HAMEL, 1995). Ce faisant, dans une certaine mesure, ces mouvements sont devenus des partenaires des administrateurs publics. Aussi, était-il prévisible qu'ils réclament des élus du RCM, une fois ces derniers au pouvoir, le respect de leurs engagements électoraux à propos de la participation et de la démocratisation de la gestion municipale.

2. La politique municipale de consultation publique et la position des acteurs

Le contenu de la politique-cadre de consultation publique élaborée par la Ville de Montréal, tout comme sa redéfinition en 1995, ont été soumis à des audiences publiques conformément à l'esprit de ces énoncés de politique. Même si ce qui se dégage de ces rencontres ne peut expliquer complètement les choix et les orientations qui ont, par la suite, été ceux de l'administration municipale, ils n'en sont pas moins révélateurs de l'opinion publique et de son évolution, si nous comparons les positions mises de l'avant par les principaux acteurs à ces deux occasions.

Depuis le milieu des années 1980, les comités de citoyens, les organismes communautaires et les acteurs des mouvements sociaux sont intervenus de concert avec d'autres acteurs de la société civile plus volontiers qu'ils ne le faisaient dans les années 1960 et 1970, afin de contribuer aux débats publics. Au cours des audiences publiques de 1988 organisées par un Comité du Conseil sur l'énoncé de politique-cadre de consultation publique (Ville de Montréal, 1988a), quelques organismes communautaires ont formulé des mémoires réclamant des changements à l'énoncé de politique⁸. Ils y ont vu l'occasion de suggérer quelques modifications au contenu de cet énoncé. Il était aussi possible de revoir ou de préciser leur propre conception de la démocratie locale.

8. La politique de consultation publique a été adoptée à la suite d'un certain nombre d'expérimentations en matière de consultation publique en 1987, peu après l'arrivée au pouvoir du RCM. En plus des consultations publiques et des démarches de concertation effectuées par divers services administratifs, quelques projets d'envergure avaient été soumis à des assemblées publiques sous la responsabilité du Service de l'habitation et de l'urbanisme. Pensons au Centre de Commerce Mondial, à l'agrandissement du Musée des Beaux-Arts, à la carrière Miron, etc.

En 1995, lorsque le nouveau parti au pouvoir manifeste sa volonté de transformer en profondeur les mécanismes en place et soumet sa vision de la participation des citoyens à la vie municipale à de nouvelles audiences publiques, les organismes communautaires n'hésitent pas à prendre la parole de nouveau. Encore là, c'est le bon moment pour eux de préciser leurs attentes et de revoir leurs exigences concernant la participation aux affaires urbaines.

En plus d'intervenir sur les enjeux urbanistiques tant à l'échelle métropolitaine qu'à celle des quartiers, les organismes communautaires n'hésitent plus à se prononcer d'une manière directe sur des éléments de régulation sociopolitique dont le contrôle leur échappe en bonne partie, à savoir le cadre institutionnel qui définit et réglemente la participation des citoyens aux affaires urbaines. Ce faisant, ils confrontent leur conception de l'intérêt public à celles que préconisent d'autres acteurs. Pensons aux promoteurs et aux milieux d'affaires, aux gestionnaires publics et aux professionnels de même qu'aux élus.

En 1988 aussi bien qu'en 1995, la majorité des intervenants aux audiences sur la politique de consultation publique peuvent être regroupés sous quelques catégories générales d'acteurs sociaux. Compte tenu de leur position, de leurs intérêts et de leurs convictions, ces catégories d'acteurs tiennent des discours qui s'articulent à des rhétoriques contradictoires, bien qu'elles ne soient pas pour autant homogènes. Dans l'ensemble, ces rhétoriques sont reliées à des systèmes de valeurs contrastés. C'est du moins l'hypothèse que nous proposons ici. Elle nous servira à mettre en lumière les logiques institutionnelles qui se sont affirmées ou opposées à l'occasion de ces débats publics.

Les audiences publiques de 1988 sur la politique-cadre de consultation publique

Lors des audiences sur la politique-cadre de consultation publique, le Comité du Conseil municipal responsable de la démarche a entendu plus de quarante intervenants. Même si la très grande majorité d'entre eux n'ont pas remis en question le bien-fondé de cette politique, plusieurs opinions et arguments ont demandé une clarification des objectifs fondamentaux. En même temps, certains ont réclamé de lever des ambiguïtés par rapport aux mécanismes créés. Cela concernait notamment les relations entre les décisions finales et le processus de participation. Par la même occasion, on demandait des clarifications sur les changements suggérés par la politique-cadre eu égard aux relations entre les élus, les fonctionnaires municipaux et la population.

Pour autant, il ne faut pas conclure que l'ensemble des intervenants partageaient une vision commune de la participation aux affaires urbaines. À ce sujet, s'il existe des divergences entre les affirmations ou les positions soutenues par les principales catégories d'acteurs, on retrouve aussi des points de vue contrastés à l'intérieur d'une même catégorie.

Pour les intervenants communautaires, c'est d'abord le rôle de la consultation publique dans le processus décisionnel – tel qu'il est défini à l'intérieur de l'énoncé de politique – qui pose problème. Quelle est la place de la consultation dans le processus de décision ? À ce propos, quelques organismes communautaires déplorent le fait que les CCA n'ont pas suffisamment d'autonomie par rapport au Comité exécutif⁹. Même chose en ce qui a trait aux relations du BCM vis-à-vis de l'administration municipale. En ce qui concerne les Commissions permanentes du Conseil, on demande que les exigences administratives soient mieux encadrées. Encore là, les critères retenus par l'administration municipale afin de justifier le fait de recourir à la consultation publique ne sont pas jugés suffisamment clairs¹⁰. Par ailleurs, plusieurs intervenants du milieu communautaire voudraient obtenir des garanties de la part de l'administration municipale sur la démarche à laquelle il est suggéré de les associer. D'après le Comité Logement Rosemont, l'énoncé de politique manque de précision. On ne sait pas vraiment quelle sera l'influence véritable des citoyens¹¹ dans le cadre de cette politique.

Les intervenants du milieu communautaire se préoccupent aussi des ressources, tant financières que techniques, mises à la disposition des citoyens afin de leur permettre de s'engager à part entière dans les processus de consultation publique. Certains suggèrent d'élargir le rôle du BCM afin qu'il puisse aider les citoyens à préparer leurs interventions. De plus, il faut respecter des délais permettant de bien informer les citoyens et leur laissant le temps de se préparer à intervenir à l'occasion des audiences publiques. Enfin, le Comité Logement Rosemont souligne l'importance pour l'administration municipale d'assurer un suivi des consultations publiques : « Après une consultation publique sur un dossier particulier, on se demande souvent qu'est-ce qui se passe ? Où en est le dossier ?

9. Dans son mémoire, la Table de concertation des organismes de Pointe Saint-Charles mentionne que « les citoyens devraient pouvoir proposer des sujets de consultation au CCA » (1988, p. 3) plutôt que ceux-ci ne soient déterminés d'une manière exclusive par le Comité exécutif. Une remarque similaire est faite aussi, notamment, par les représentants d'Atelier Habitation Montréal, par ceux du Centre Justice et foi et par les représentants du Collectif en aménagement urbain Hochelaga-Maisonneuve qui regroupe neuf organismes communautaires.

10. À ce sujet, le groupe Atelier Habitation Montréal écrit : « L'Administration devrait rendre publics les critères en vertu desquels un dossier ou un projet doit être soumis à la consultation, de même que l'étape de l'échéancier où doit se réaliser la dite consultation » (1988, p. 3).

11. Comme il est mentionné dans le mémoire du Comité Logement Rosemont : « Il nous semble primordial que soit clarifiée cette marge et notion d'« influence », parce que la possibilité d'influencer les choix politiques en fonction de nos revendications s'avère être notre seule motivation à participer à des consultations » (1988, p. 3).

Qu'a-t-on fait avec les informations recueillies ? » (Comité logement Rosemont, 1988, p. 7).

Les professionnels voient l'énoncé de politique d'un œil un peu différent. Pour eux, la consultation publique ne doit pas se résumer aux seules audiences publiques. Par exemple, l'Atelier de Design Urbain de Montréal de même que les consultants Enviromax pensent qu'il faut recourir à d'autres moyens pour joindre les citoyens, comme les enquêtes, la concertation sous forme de forum et diverses autres modalités de participation¹². De plus, dans l'ensemble, ils déplorent que la consultation publique survienne trop tard dans le processus de planification, c'est-à-dire une fois prises les décisions importantes.

À l'instar des autres catégories d'intervenants, les milieux d'affaires ne s'opposent pas en principe à l'idée que l'administration municipale s'engage dans la formulation d'une politique-cadre de consultation publique. Toutefois, ils s'inquiètent du retard que les mécanismes mis en place risquent de provoquer dans les décisions publiques, ce qui pourrait décourager les investissements sur le territoire montréalais. C'est pourquoi ils soulignent que la politique manque de clarté en ce qui a trait aux délais reliés à l'implantation des mécanismes de consultation publique. Qui plus est, les milieux d'affaires pensent que les consultations publiques devraient avoir un caractère exceptionnel et être réservées à des questions importantes.

Pour ce qui est des élus, ceux qui sont intervenus¹³ siègent dans l'opposition au Conseil municipal. Ils trouvent que le Comité exécutif conserve trop de pouvoir à l'égard des CCA. De surcroît, ils souhaitent que la décentralisation évoquée dans l'énoncé de politique soit plus audacieuse. C'est ce que mentionne en particulier Marcel Sévigny lorsqu'il écrit : « Si la politique-cadre de consultation vise une autre relation du citoyen aux institutions et au pouvoir, elle doit nécessairement proposer des moyens concrets non seulement pour décentraliser le pouvoir politique mais aussi pour partager le pouvoir de décider » (SÉVIGNY, 1988, p. 9). Dans cette perspective, il considère que les CCA devraient être une étape dans la création de véritables conseils de quartier.

Le « Rapport sur l'énoncé de politique en matière de consultation publique » (Ville de Montréal, 1988b) rédigé à la suite des audiences tenues par le Comité du Conseil sur la politique-cadre de consultation publique, prend en compte plusieurs des avis et suggestions exprimés par les intervenants, tout en conservant l'esprit de l'énoncé de politique. Ce rapport a été transmis au Conseil municipal le 26 septem-

12. Voir le mémoire présenté par l'Atelier de Design Urbain de Montréal (1988).

13. À cette occasion, quatre élus ont présenté des mémoires. Il s'agit de Sam Boskey, Pierre Goyer, Marvin Rotrand et Marcel Sévigny.

bre 1988, à la suite de quoi le Comité exécutif a lui-même réagi, un mois plus tard, précisant l'orientation définitive qu'il préconisait (Ville de Montréal, 1988c). Dans son rapport, le Comité exécutif prend quelques précautions afin de ne pas s'engager trop avant sur certaines questions difficiles. Que ce soit en matière de partage des pouvoirs, de relations entre les instances politico-administratives, de la place et du rôle de la consultation publique dans les processus décisionnels, le Comité exécutif prend acte de la complexité des mécanismes et des interactions en cause, et joue de prudence. Cela s'explique sans doute, en partie, par le fait que le Comité exécutif mesure encore mal toutes les implications des changements suggérés par l'énoncé de politique. Une autre lecture y verrait plutôt une position tactique, compte tenu de la nature des enjeux politiques majeurs soulevés par un tel énoncé.

Les trois paragraphes qui suivent, extraits du rapport du Comité exécutif, permettent de saisir la nature des précautions qu'a prises ce dernier ainsi que les ambiguïtés relatives à la place et au rôle de la consultation publique en ce qui a trait au fonctionnement de la démocratie locale :

Le Comité exécutif reconnaît que l'énoncé de politique en matière de consultation publique ne constitue qu'une facette d'une approche plus large de la question de la participation des publics à la gestion des affaires de la Ville, mais ne croit pas que ce soit l'occasion de préciser les intentions générales de l'Administration à l'égard de l'ensemble de ces questions.

La présente politique de consultation constitue un acquis de plus dans cette direction. Le Comité exécutif considère cependant qu'il importe de s'assurer que ce rapprochement entre les instances politiques, les services municipaux et la population se fasse harmonieusement et que progressivement, ces pratiques puissent devenir des acquis pour la démocratie montréalaise.

Néanmoins les travaux du Comité du Conseil auront permis de mettre en lumière les limites des processus de consultation liés exclusivement à la phase finale de la décision. Le Comité exécutif reconnaît en conséquence la nécessité de préciser le champ de la concertation, de favoriser la consultation publique à la phase de l'élaboration des projets et d'assurer une politique d'information adéquate (Ville de Montréal, 1988c, p. 5).

Ainsi, le Comité exécutif nuance la recommandation 3 du Comité du Conseil selon laquelle il y aurait lieu de définir plus clairement le rôle de la consultation publique en regard du pouvoir municipal. De la même façon, il n'est pas prêt non plus à se commettre par rapport à la recommandation 2 qui suggérait de considérer les pratiques de participation dans les quartiers à l'aune d'une décentralisation des pouvoirs municipaux sur la base de la mise en place d'éventuels conseils de quartier, c'est-à-dire sur la base de la création d'instances décentralisées.

Par la suite, l'administration municipale a mis en œuvre sa politique de consultation publique avec l'implantation des trois mécanismes qu'elle prévoyait¹⁴. Deux de ces mécanismes, à savoir les Commissions du Conseil et les Conseils d'arrondissement, ont de nouveau été soumis au débat public par l'administration municipale de Vision Montréal au printemps de 1995, le BCM ayant déjà été aboli.

Les audiences de 1995 sur la redéfinition de la politique de consultation publique

La position de Vision Montréal sur la consultation publique était connue avant que le parti et son maire ne remportent les élections de novembre 1994. En effet, la « Plate-forme » électorale de Vision Montréal dénonçait sans ménagement les coûts de la consultation publique et portait un jugement très sévère sur les mécanismes mis en place par l'ancienne administration¹⁵. De plus, en préconisant une « culture entrepreneuriale » – justifiant que la Ville devienne, avant tout, un « facilitateur » et un « catalyseur » du développement –, elle proposait de « réformer en profondeur » le fonctionnement de l'administration municipale. C'est pourquoi, lorsque le nouveau maire a annoncé qu'il décrétait la fermeture du BCM en même temps qu'il manifestait son intention de démanteler les Conseils d'arrondissement (CA) et de revoir le nombre et le fonctionnement des Commissions du Conseil, peu d'observateurs avertis de la scène municipale ont été surpris. Toutefois, cela était sans compter avec le gouvernement du Québec qui a refusé l'abolition des CA¹⁶.

Le bilan sur lequel prennent appui les travaux de la Commission instaurée pour revoir la politique de consultation publique est explicite. En effet, dans le document d'orientation mis à la disposition de la Commission, l'Administration

14. Rappelons, toutefois, que dans le cas des cinq commissions permanentes du Conseil, celles-ci avaient été créées en 1987 par voie de règlement. La politique-cadre de consultation publique ne faisait que confirmer leur mandat.

15. Voici un extrait du document à ce sujet : « Assez paradoxalement, au même moment où Jean Doré encourageait la mise en place d'une structure administrative rigide et de techniques de gestion abusivement compliquées qui éloignent la prise de décision des réalités concrètes du citoyen, il faisait l'apologie de la participation et multipliait les mécanismes pseudo-démocratiques (CCA). Dans les faits, tous ces processus se sont révélés n'être qu'une caricature de la vie démocratique et, en accumulant les obstacles à la prise de décision, ils vont finalement à l'encontre des intérêts du citoyen » (Vision Montréal, 1994, p. 3).

16. En effet, les Conseils d'arrondissement ont été inscrits à la charte de la Ville de Montréal en 1994. C'est pourquoi leur abolition exigeait un amendement à cette charte, lequel dépend de l'Assemblée nationale. Dans un premier temps, la demande d'abolition des CA de la part de l'administration municipale a été refusée par le gouvernement du Québec. Cela a motivé la mise sur pied d'une « Commission sur la révision des procédures de participation et de consultation publiques » qui a déposé son rapport au Conseil du 15 mai 1995 (voir Ville de Montréal, 1995a).

considère qu'en 1988 la Ville de Montréal s'est dotée d' « un appareillage lourd et complexe », peu efficace pour arriver à une participation concrète des citoyens à l'aménagement de leur milieu de vie (Ville de Montréal, 1995b). C'est pourquoi on y précise que les mesures et les instances reliées à la politique de consultation publique mises de l'avant en 1988 ne sont pas « une réponse valable à la démocratisation de l'Administration montréalaise ni à la participation réelle des citoyens et à la prise en charge de leur cadre de vie » (Ville de Montréal, 1995b, p. 3). Dès lors, on propose de resituer la consultation publique parmi l'ensemble des pratiques relatives à la participation publique¹⁷. C'est ce qui explique la fermeture du BCM ainsi qu'une proposition de redéfinition substantielle des Conseils d'arrondissement et des Commissions permanentes.

Même si la Commission ne disposait pas d'une évaluation complète de la politique de consultation publique et de sa portée, deux bilans administratifs étaient néanmoins disponibles relatifs aux Conseils d'arrondissement et aux Commissions du Conseil (Ville de Montréal, 1995c ; 1995d). Ces deux bilans présentent d'une manière sommaire les fonctions, les activités, les objets réglementaires traités de même que les coûts de ces instances. Que faut-il en retenir ?

Pour ce qui est des Conseils d'arrondissement, trois éléments doivent être soulignés. D'abord, tant en ce qui concerne leur cadre juridique et réglementaire qu'en ce qui a trait aux objets examinés par leurs assemblées publiques ou encore par rapport à leur mode de gestion, ces conseils n'ont cessé de se transformer depuis leur mise sur pied en 1989. Une première modification réglementaire a été adoptée en 1991 afin de leur permettre de faire l'étude et d'effectuer des recommandations « concernant des projets de travaux non capitalisés » (Ville de Montréal, 1995c, p. 6). En 1994, de nouvelles modifications leur permettaient de prendre certaines décisions (par ex. dénomination de rues et de places publiques, modification d'un bâtiment résidentiel) en plus de leur fournir la possibilité d'examen public dans les cas où la Ville décide d'intervenir « en matière de loisirs, de culture, d'entretien routier et de parcs » (Ville de Montréal, 1995c, p. 7).

Ensuite, c'est la faible participation des citoyens aux assemblées qui est soulignée. En moyenne, une cinquantaine de citoyens étaient présents à chacune

17. Ainsi, après avoir souligné que depuis 1988 la consultation se situait, la plupart du temps, en aval de la conception et de l'élaboration des projets, on met de l'avant une autre perspective : « La réforme envisagée s'appuie, dans un premier temps, sur la nécessité de développer des pratiques de concertation dans le but d'associer la population dès la phase de conception et d'élaboration des projets, ensuite, sur l'importance de mettre en place, en amont du processus décisionnel, de véritables mécanismes d'information et d'appels de commentaires de la population permettant d'évaluer la présence d'enjeux significatifs et, enfin, selon la nature des objets, l'établissement des mécanismes de consultation publique appropriés » (Ville de Montréal, 1995b, p. 4).

des assemblées tenues par les Conseils d'arrondissement¹⁸. Enfin, on mentionne qu'il faut tenir compte du fait que cette instance s'inscrivait dans une démarche de démocratisation de l'administration municipale. Dans cette perspective, elle constituait une première étape d'un processus d'apprentissage ou d'expérimentation en matière de participation à la démocratie locale. Il reste que sur ce plan, comme il a été observé ailleurs (WOLMAN, 1995), les questions et les incertitudes demeurent plus nombreuses que les certitudes et les convictions.

En ce qui concerne les Commissions du Conseil, entre 1987 et 1994, les cinq commissions ont produit, en moyenne, 27 rapports par année. Deux évaluations ont été effectuées à ce sujet (soit en 1991 et en 1994) par la Division des Commissions et Comités du Conseil. Parmi les recommandations découlant de ces études, mentionnons celle qui suggérait « d'améliorer et de systématiser les mécanismes de liaison entre les Commissions permanentes et l'Administration dans le but de favoriser l'arrimage entre les activités des services municipaux et celles des commissions » (Ville de Montréal, 1995d, p. 16).

Ajoutons qu'au printemps 1994, le BCM a lui-même commandé une étude afin de connaître « les perceptions des résidents de l'Île de Montréal face à la consultation publique et [...] l'importance qu'ils accordent au processus de consultation publique » (Bureau de consultation de Montréal, 1994, p. 7). Effectuée par le Groupe Léger & Léger à l'aide, entre autres, du sondage Omnibus du mois de mai 1994, l'enquête a permis de mesurer le degré de connaissance de la consultation publique à Montréal. Il en ressort que 21,2 % des répondants ne sont pas en mesure de donner un avis pour expliquer l'utilité de la consultation publique tandis que 9,6 % la jugent inutile.

En outre, 30 % des répondants relient la consultation publique à la nécessité de connaître l'opinion des citoyens de la part de l'administration publique tandis que 8,6 % sont d'avis qu'elle sert avant tout à informer la population sur des projets. Enfin, c'est seulement pour 5,7 % des répondants que la consultation publique vise d'abord à aider les décideurs à effectuer des choix entre tel ou tel projet (Bureau de consultation de Montréal, 1994). Par ailleurs, plusieurs ne connaissent pas ou

18. Les mesures pour corriger cette situation ont été identifiées dans les premières années : accroître le pouvoir décisionnel de cette instance, élaguer les objets réglementaires qui y sont soumis pour y inscrire des objets qui constituent des enjeux et suscitent un intérêt réel, supporter la relance des conseils d'arrondissement par des mesures communicationnelles appropriées, etc. » (Ville de Montréal, 1995c, p. 36). L'évaluation de ces mesures reste cependant à faire.

connaissent très mal les instances de consultation publique. Par exemple, 74,1 % avouent ne pas connaître le rôle du BCM¹⁹.

Pendant, la majorité des répondants pensent que les pouvoirs publics ne consultent pas suffisamment. Ainsi, c'est le cas pour 64,7 % d'entre eux relativement aux questions de leur quartier. Lorsqu'il s'agit de leur ville, le pourcentage est de 64,1 %. Fait révélateur de la nature des enjeux urbains actuels, 73,7 % considèrent qu'on ne consulte pas suffisamment concernant « la région métropolitaine » (Bureau de consultation de Montréal, 1994, p. 32).

Si, dans leur ensemble, les citoyens de Montréal connaissent mal ou peu les mécanismes de consultation publique, ce n'est pas le cas de tous les acteurs sociaux, en particulier de celles et ceux qui proviennent du milieu communautaire. D'ailleurs, lors des audiences publiques de la Commission sur la révision des procédures de participation et de consultation publiques à la Ville de Montréal au printemps de 1995, les participants furent nombreux : près d'une quarantaine d'organismes communautaires ont tenu à y présenter un mémoire. La majorité des représentants du milieu communautaire sont alors venus dire à l'administration municipale qu'il ne fallait pas abolir les processus de consultation publique existants, bien qu'il fût utile d'en réviser le fonctionnement.

Les organismes communautaires qui ont pris la parole lors de ces audiences proviennent de secteurs d'activité variés. Il n'en reste pas moins que, dans une large mesure, leur position converge sur la défense des mécanismes de consultation publique en place. À titre d'exemple, mentionnons la position défendue par la Table régionale des organismes volontaires d'éducation populaire (TROVEP) de Montréal, qui représente 265 organismes populaires. La TROVEP a demandé que le BCM soit rétabli. Elle a aussi réclamé que les Conseils d'arrondissement et les Commissions permanentes du Conseil²⁰ soient maintenus. Même son de cloche de la part du Regroupement pour la relance économique et sociale du sud-ouest (RESO) qui craint que les changements apportés aux mécanismes formels de consultation publique comme la transformation des Conseils d'arrondissement « n'affaiblisse cette pratique de consultation et ne marque un retour aux anciennes méthodes de prise

19. En plus du sondage par téléphone, l'étude comportait aussi l'analyse des résultats provenant d'un groupe de discussion composé de 10 participants résidant dans divers secteurs de la ville de Montréal. Il en ressort que les participants connaissent peu le BCM et les consultations qu'il a tenues. Par contre, ils connaissent mieux les Conseils d'arrondissement : « Ils soulignent l'implication des comités conseils d'arrondissement dans les cas de modification au règlement de zonage, de l'aménagement de parcs, au niveau de la qualité de vie dans les quartiers, etc. » (Bureau de consultation de Montréal, 1994, p. 18).

20. D'ailleurs plus d'une vingtaine de participants aux audiences publiques ont réclamé « le maintien (CA et Commissions permanentes) ou la restitution (BCM) des trois instances consultatives » (Ville de Montréal, 1995a, p. 14).

de décision » (RESO, 1995, p. 6). C'est dans le même sens qu'intervient le groupe Alerte Centre-Sud qui suggère de ne pas faire table rase des réalisations de l'administration précédente mais plutôt d'effectuer des améliorations en tenant compte des « insuffisances du passé » (1995, p. 5).

En résumé, les acteurs communautaires ont choisi de manifester leur opposition à la réforme proposée par l'administration municipale. Selon eux, la nouvelle orientation, comme le rappelle d'ailleurs la Commission – résumant le point de vue des intervenants –, constitue un net recul en matière de consultation publique par comparaison à ce qui existait (Ville de Montréal, 1995a). D'ailleurs, pour certains, le document d'orientation mis de l'avant par l'administration municipale manifeste une intention de « limiter l'accès des citoyens aux processus de décision démocratique » (Conseil communautaire de Notre-Dame-de-Grâce, 1995, p. 5). D'autres voient dans cette réforme une démarche qui tend « à imposer une forme de gestion déjà choisie par les décideurs » plutôt qu'une approche tournée vers la construction d'un « espace démocratique réel pour les citoyens » (Action Solidarité Grand Plateau, 1995, p. 1).

Dans l'ensemble, les représentants du milieu communautaire considèrent qu'il conviendrait d'améliorer les mécanismes et les procédures de consultation publique plutôt que de les abolir comme le suggère le Comité exécutif dans son document d'orientation. Ainsi on déplore le fait que le BCM a été démantelé, étant donné son expertise et compte tenu du fait qu'il organisait des forums pour débattre des questions débordant le cadre des quartiers urbains ou se définissant à une échelle métropolitaine (Alerte Centre-Sud, 1995). On demande aussi de conserver tant les Conseils d'arrondissement que les Commissions permanentes du Conseil. Dans le cas des premiers, on y voit un outil indispensable pour consulter les citoyens d'une manière régulière (Aménagement Qualité de vie Ahuntsic, 1995). D'autres les considèrent même comme un moyen de « sensibilisation et de démocratisation à la vie politique municipale » (Conseil Communautaire Côte-des-Neiges / Snowdon, 1995, p. 5). C'est un lieu privilégié du point de vue du contact entre les citoyens et les élus (Les citoyens et le parc Delorimier, 1995). En outre, on estime que, dans le passé, les Conseils d'arrondissement ont maintes fois contribué à résoudre les conflits que font surgir les enjeux du développement local (CDEC Rosemont / Petite-Patrie, 1995). Aussi, réclame-t-on leur amélioration plutôt que leur abolition. C'est qu'en dernière analyse, les représentants du milieu communautaire craignent que l'abandon des mécanismes formels de consultation publique affecte la culture de la concertation qui remonte à quelques années et, surtout, « ne marque un retour aux anciennes méthodes de prise de décision » (RESO, 1995, p. 6). Enfin, concernant le fonctionnement des Conseils d'arrondissement, les positions sont plus nuancées.

Tous ne tirent pas nécessairement les mêmes leçons des expériences passées. Certains laissent même voir une certaine amertume²¹.

Pour ce qui est des Commissions permanentes du Conseil, plusieurs groupes trouvent qu'elles jouent également un rôle essentiel en matière de démocratie et de gestion des affaires urbaines. Compte tenu de leur capacité technique, elles se sont révélées un lieu d'expertise valable pour les citoyens, pour les élus et même pour les membres du Comité exécutif (Groupe de citoyens du district de Jarry, 1995).

Dans cette foulée, les organismes communautaires se méfient, en général, des mécanismes *ad hoc* que propose le Comité exécutif pour remplacer les instances formelles qui permettent aux citoyens d'intervenir d'une manière statutaire²². À ce sujet, on précise que c'est à l'administration municipale de clarifier les règles du jeu. Cela relève avant tout de sa responsabilité (Conseil communautaire de Notre-Dame-de-Grâce, 1995). En outre, plusieurs groupes réclament la mise sur pied d'un mécanisme qui permette aux citoyens de faire la demande d'une consultation publique lorsque l'importance des enjeux l'exige (voir notamment : Groupe de citoyens du district de Jarry, 1995).

Dans un esprit similaire, on rappelle l'importance d'établir de manière précise les objets susceptibles d'être soumis aux consultations publiques (Écomusée de l'Audela, 1995). Il en est de même du suivi des consultations publiques qui demeure encore trop vague aux dires de certains (Conseil communautaire de Notre-Dame-de-Grâce, 1995).

En intervenant auprès de la Commission sur la révision des procédures de participation et de consultation publiques, les organismes communautaires font état de leur expérience antérieure et de l'apprentissage auquel leur participation aux affaires urbaines a donné lieu au cours des dernières années. C'est pourquoi ils en viennent à expliquer aussi bien leurs désaccords que leurs attentes – que ce soit sur

21. À ce sujet, les remarques contenues dans le mémoire déposé par le Groupe de citoyens du district de Jarry dans le quartier Villeray sont explicites : « Le manque d'information préalable ne permettait pas aux citoyens de connaître et comprendre les enjeux des sujets soumis à la consultation et de se sentir interpellés, d'autant plus que l'arrondissement n'est pas un lieu auquel on s'identifie. Les consultations se faisaient après l'adoption de principe des projets, ce qui rendait l'exercice superflu, voire inutile et frustrant pour les citoyens. Finalement, et c'était peut-être le pire, le climat était mauvais. Les projets ayant été adoptés, les élus étaient là pour les défendre [...] » (1995, p. 2).

22. C'est ce que souligne, notamment, la CDEC Centre-Nord : « Les mécanismes de consultation *ad hoc*, tels que suggérés dans le document sur la révision des procédures de consultation publique à la Ville de Montréal risquent de mettre en péril la véritable démocratisation et la participation publique sur les enjeux qui concernent la population. Des procédures précises et claires permettent généralement le respect de certaines règles de participation » (1995, p. 4).

des changements substantiels ou des amendements mineurs – par rapport à la proposition de l'administration municipale. Ce faisant, les acteurs du milieu communautaire se démarquent autant de l'administration municipale et de sa conception de la participation aux affaires urbaines que de la position adoptée par d'autres, notamment les promoteurs et les milieux d'affaires qui conçoivent la consultation publique avant tout d'un point de vue instrumental, lui attribuant un caractère d'exception dans la gestion du développement urbain (Institut du développement urbain du Québec²³, 1995).

Par la même occasion, les acteurs du milieu communautaire s'engagent dans une démarche de reconnaissance sociale qui leur permet d'établir leur spécificité en tant qu'acteurs autonomes. En précisant leurs priorités et leurs valeurs, ils contribuent à construire les conditions de leur participation à des démarches d'action collective où le rapport aux institutions se révèle constitutif de leur identité et de leur différence. Cela dit, la participation aux débats publics mis en scène par l'administration municipale et portant sur la façon de prendre part aux affaires urbaines a-t-elle eu des retombées pratiques par rapport aux décisions d'aménagement urbain et sur la démocratisation de la gestion municipale ? Que nous révèle, en dernière analyse, la participation du milieu communautaire à l'élaboration de la politique-cadre de consultation publique en 1988 et à sa redéfinition en 1995 ?

3. *Un nouveau cadre de participation aux affaires urbaines*

Malgré ses limites et ses ambiguïtés, la politique-cadre de consultation publique élaborée par l'administration du RCM était un projet ambitieux. Bien qu'elle s'inscrive dans le prolongement des réformes antérieures qui avaient lancé l'administration municipale sur la voie de la modernisation, cette politique n'introduisait pas moins de l'inédit sur la scène politique montréalaise au chapitre de la démocratie, notamment en créant de nouveaux lieux de débat public.

En dépit du peu d'audace des élus qui en ont formulé le contenu – incluant les mécanismes destinés à sa mise en œuvre – la politique-cadre de consultation publique a contribué, dans une certaine mesure, à revoir le modèle de gestion bureaucratique qui avait cours à l'Hôtel de Ville. L'imputabilité des fonctionnaires s'en est trouvée modifiée, voire accrue²⁴. La légitimité des élus s'est révélée plus fragile

23. Il s'agit là d'une association sans but lucratif qui regroupe des promoteurs, des constructeurs, des gestionnaires immobiliers, des investisseurs et des prêteurs.

24. Comme le soulignent des fonctionnaires de la Ville de Montréal, la consultation publique amène le fonctionnaire sur « un terrain neuf » : « Premièrement, il s'aperçoit qu'il est obligé d'expliquer beaucoup plus en profondeur lorsqu'il parle aux citoyens. [...] Deuxièmement, il n'est pas du tout certain que la population se rendra de bonne grâce aux explications

qu'auparavant, étant donné que les nouvelles instances les obligeaient à justifier davantage leurs décisions. Enfin, c'est la place et le rôle des experts qui ont été modifiés. Dans le contexte actuel de la gouvernance urbaine, ces derniers doivent de plus en plus compter avec différentes formes de participation des citoyens. À l'instar des élus, ils doivent aussi opter pour la voie de la coopération et du partenariat. C'est là une des caractéristiques du modèle de la « démocratie spécialisée » qui constitue la forme privilégiée de la nouvelle culture politique (BECK, 1992). Toutefois, dans ce cadre, les professionnels doivent accepter que la coopération et la transformation des échanges avec les citoyens entraînent aussi des changements à la fois sur le plan institutionnel et sur celui des valeurs et des normes. C'est ce que le milieu communautaire, à l'occasion des audiences publiques de 1988 et 1995 sur la politique de consultation publique, a tenté de faire valoir.

En participant, à deux occasions, aux débats sur la consultation publique organisés par l'administration municipale montréalaise, le milieu communautaire a pu observer de près la transformation de cette politique. Si la contribution du milieu communautaire quant aux contenus et aux orientations de cette politique n'a pas été nulle, elle est cependant demeurée faible. Tant en 1988 qu'en 1995, à la suite des audiences publiques, le Comité exécutif n'a pas modifié en profondeur son orientation initiale, malgré qu'il a tenu compte de certaines suggestions des participants²⁵.

À cet égard, on peut retracer des éléments de continuité entre les commentaires et les demandes formulés en 1988 par les représentants du milieu communautaire et ceux qu'ils ont mis de l'avant en 1995. Cela concerne plusieurs aspects : autonomie des Conseils d'arrondissement à l'endroit du Comité exécutif, obtention de ressources pour les groupes communautaires afin qu'ils puissent mieux intervenir à l'occasion des consultations publiques, définition de règles du jeu transparentes, influence accrue et possibilité d'initiative pour les citoyens à l'intérieur du système de gestion municipale, etc.

Il reste qu'en 1995, compte tenu du nombre et de la diversité des intervenants, mais étant donné surtout la nouvelle conjoncture créée par l'élection de VM et par la révision de la politique de consultation publique, les prises de position de la part du

du fonctionnaire, car elle estime que c'est au système à s'adapter à ses besoins et non l'inverse (POIRIER et VERSAILLES, 1992).

25. Par exemple, en ce qui a trait aux Commissions du Conseil, dans sa proposition initiale en 1995, le Comité exécutif suggérait de mettre sur pied deux commissions permanentes en remplacement des cinq qu'il abolissait. À la suite des audiences publiques, la Commission sur la révision des procédures de participation et de consultation publiques a suggéré d'ajouter une troisième commission permanente relative au développement urbain (Ville de Montréal, 1995a). Le Comité exécutif a repris à son compte cette recommandation, créant la Commission du développement urbain de Montréal (Ville de Montréal, 1995e).

milieu communautaire se démarquaient davantage qu'en 1988 de la proposition mise en débat par l'administration municipale. Cela peut s'expliquer en faisant appel à des facteurs idéologiques et politiques. Mais cela découle aussi du fait qu'en 1995 le milieu communautaire montréalais disposait d'une connaissance plus concrète de la consultation publique qu'en 1988. Avec la création des trois instances destinées à opérationnaliser cette politique, les acteurs du milieu communautaire avaient été en mesure d'en expérimenter à diverses occasions les possibilités et les limites. Ce faisant, ils saisissaient mieux la complexité et les difficultés inhérentes à la mise en œuvre de ses procédures.

En même temps, avec le recul, il était possible de mieux comprendre les ambiguïtés qui découlaient de la position pour laquelle l'administration du RCM avait opté à l'époque. En d'autres termes, on était plus à même de saisir pourquoi les tensions entre démocratie participative et démocratie de représentation ou encore, sur le plan de la gestion, entre centralisation et décentralisation ne pouvaient être résolues aisément. En fait, ces tensions s'articulent aux limites du libéralisme démocratique et de la démocratisation. À l'instar des systèmes démocratiques nationaux, la démocratie locale se heurte aux particularismes et aux différences culturelles (PATEMAN, 1996). Pour autant, cela ne veut pas dire que le conflit des intérêts qui en résulte, donnant lieu à des rhétoriques divergentes, ne puisse déboucher sur un débat public ou sur des échanges susceptibles d'engendrer des compromis et des solutions institutionnelles plus satisfaisants. C'est là, à notre avis, l'hypothèse retenue par de nombreux mouvements sociaux ces dernières années de même que par plusieurs représentants du milieu communautaire, notamment par celles et ceux qui se sont exprimés à l'occasion de la définition et de la redéfinition de la politique de consultation publique à Montréal.

Jusqu'à quel point les acteurs des mouvements sociaux et du milieu communautaire sont-ils en mesure de soutenir une telle hypothèse, voire de l'approfondir, compte tenu des exigences propres à la planification et à la gestion des affaires urbaines ? Au départ, cela implique de miser sur une démarche de coopération par opposition à une démarche fondée sur la perspective du conflit « majeur »²⁶ (SAEZ, 1997, p. 35) ou de l'affrontement. Mais cette attitude ne signifie pas que des conflits ne peuvent pas survenir ou ressurgir. Cela ne veut pas dire non plus que la coopération abolit les distances sociales ou ne peut donner lieu à des formes

26. « On peut dire de la coopération ce que l'on a dit du conflit : elle est production du social à travers le processus de l'interaction, elle est production de sens à travers l'interprétation que requiert chaque interaction. La vision coopérative n'évacue pas les conflits, elle évacue en revanche le conflit (majeur, frontal, fondateur) en tant que principe alternatif de même rang logique. Pour elle, si je puis me permettre de paraphraser la célèbre formule, le conflit est de la coopération continuée par d'autres moyens, l'*ultima ratio* de la négociation et non un ordre de réalité autonome » (SAEZ, 1997, p. 35).

d'action radicalisées. Cependant, il faut y voir l'acceptation du fait que nous entrons de plain-pied dans le champ d'une nouvelle culture politique et que les acteurs sociaux prennent acte de la transformation des modèles d'action.

Pour les mouvements sociaux et le milieu communautaire, il n'y a pas de doute que tant les changements urbains que les changements sociopolitiques des dernières années ont contribué à redéfinir les termes de la participation aux affaires urbaines. À ce sujet, c'est la transformation de la démocratie locale – avec les institutions qui la définissent – qui est en cause

Cela dit, dans quelle mesure les mécanismes mis en place par les pouvoirs publics doivent-ils être associés à une démarche d'intégration accommodante, bénéfique avant tout à la stabilité du système politique établi (KUECHLER et DALTON, 1990) ? Les changements institutionnels ne surviennent jamais par hasard. Les innovations institutionnelles sur la scène municipale en matière de consultation publique répondaient à la fois à des changements contextuels et à des demandes sociales.

En 1995, la réforme de la politique de consultation publique en vigueur n'a pas donné lieu à une large mobilisation du milieu communautaire, même si plusieurs sont venus exprimer leur opposition à des modifications contenues dans la proposition de la nouvelle administration municipale. Cela peut s'expliquer en bonne partie par le contexte de la nouvelle culture politique : les acteurs de la société civile ne politisent pas les enjeux sociaux aussi rapidement et avec autant d'intensité qu'avant. Cela est dû au fait que, dans un premier temps, on opte pour des solutions de nature accommodante, en se méfiant d'une politisation hâtive des enjeux. Pour autant, les acteurs communautaires ne rejettent pas toute lecture ou interprétation politique des conflits. Il s'agit cependant d'une autre culture politique, à savoir une conception laissant une large place aux conflits, alors que la dimension politique n'englobe pas l'ensemble du système d'action.

Une telle attitude révèle la présence de dimensions normatives nécessaires à la compréhension de l'action. En venant exprimer leurs points de vue sur la définition ou la redéfinition de la politique de consultation publique, les acteurs du milieu communautaire s'inscrivent et inscrivent leur action dans un espace social public-politique. Ils participent d'une manière active à la production de cet espace, contribuant par la même occasion à la définition de leur identité et à leur reconnaissance sociale. Ici les rapports conflictuels passent par la capacité de définir ou d'infléchir les valeurs et les règles qui alimentent les institutions, bien qu'ils restent fondés sur une conviction, celle de la démocratie, sans laquelle le débat sur les valeurs ou sur les préférences demeure impossible (HELD, 1993). Dans cette perspective et sur un plan institutionnel, il nous apparaît que la participation à la définition de la politique de consultation publique a moins conduit à contenir ou à contrôler l'action qu'à la relancer.

Néanmoins, il demeure une limite dans la participation des citoyens à la définition des enjeux de démocratisation d'une société locale, qui est sa démocratisation effective. Le débat public sur la participation et la consultation publique à Montréal s'est cantonné dans des limites prévisibles qui excluaient au départ un certain nombre de principes et de domaines concernant la démocratisation de la gestion municipale. Ainsi, l'énoncé initial de l'administration municipale n'entrevoit pas une transformation radicale des rapports entre les élus, la bureaucratie municipale, les professionnels et les citoyens. Certains changements n'étaient pas moins inévitables, que ce soit sur le plan de l'information, de la gestion ou en ce qui touche la planification urbaine et ses modalités concrètes. En accordant une plus grande place aux citoyens, la classe politique s'engageait dans un processus d'innovation et de changement qu'elle ne maîtrisait pas complètement. La défaite du RCM aux élections municipales de 1994 n'y est pas étrangère. Déjà aux élections de 1990, en ne participant qu'à 35 % au scrutin municipal, les Montréalais avaient manifesté une certaine indifférence à l'égard de la politique municipale.

Nous retrouvons là une seconde limite à la participation à la vie municipale qui réside dans la légitimité « du régime démocratique » montréalais (BOURASSA, 1992). La participation des citoyens passe par une culture politique civique et un renouvellement des institutions en ce sens. Cela met en cause la classe politique mais aussi l'ensemble des acteurs de la société civile.

D'où l'importance d'une participation des acteurs du milieu communautaire – comme de l'ensemble des citoyens – au renouvellement de l'espace social public-politique. À ce chapitre, la capacité de ces acteurs à transformer les logiques dominantes de contrôle et d'exclusion ainsi que les formes de régulation restrictives qui les accompagnent dépend, en bonne partie, de leur engagement face aux nouvelles formes de ségrégation sociale et urbaine. De ce point de vue, la démocratie locale et la justice sociale apparaissent fortement interreliées. Si les mouvements sociaux des années 1960 et 1970 ont contribué à la transformation des représentations dominantes du développement, leur action s'est toutefois révélée plus limitée du côté de la réforme en profondeur des institutions démocratiques (ROTH, 1996). Ce défi demeure encore à l'ordre du jour à la fin des années 1990.

*

* * *

Que faut-il retenir de la participation du milieu communautaire à la définition de la politique de consultation publique à Montréal ? En termes positifs, il apparaît que la participation du milieu communautaire à la formulation de cette politique a mis en lumière le processus de modernisation du modèle de gestion à l'intérieur duquel se trouve engagée l'administration municipale ainsi que les enjeux qui lui sont reliés. Ce processus passe clairement par l'élaboration d'une nouvelle culture

politique ouverte à la spécialisation des domaines d'intervention et à une coopération plus grande avec les acteurs de la société civile.

À l'occasion des audiences publiques, le milieu communautaire a formulé sa propre vision de la gestion municipale – de sa modernisation – qui implique une capacité, pour les acteurs de la société civile, d'influencer les décisions à partir de règles du jeu claires et de ressources qui facilitent leur intervention. De surcroît, cela s'est révélé une occasion pour eux de revoir leur conception de la démocratie locale et de souligner, entre autres choses, que celle-ci comporte des dimensions normatives échappant à une conception limitative du politique. Ce faisant, à deux reprises, ils ont été en mesure non seulement de mieux évaluer le poids des résistances institutionnelles et politiques face au changement, mais aussi de remettre en cause les formes usuelles de prise de décision.

Nous pouvons maintenant évaluer le chemin parcouru depuis les années 1960. La participation des citoyens aux affaires urbaines était alors considérée inutile par la classe politique, voire suspecte, compte tenu du statut que les élites reconnaissaient à l'autorité politique ; aussi, les professionnels et les élus étaient les seuls à disposer d'une légitimité suffisante pour négocier avec les promoteurs et les investisseurs. Si le discours de l'administration municipale en matière de participation des citoyens à la vie municipale témoigne à cet égard d'un changement de mentalité, il ne signifie pas pour autant que les rapports de pouvoir sur la scène locale ont été transformés en profondeur. C'est en considérant le chemin à parcourir qu'il est possible de faire la part des choses.

S'il est vrai que les changements institutionnels sont nécessaires à la transformation des pratiques sociales, ils ne sont pas nécessairement une garantie suffisante. C'est que les institutions évoluent et changent non seulement en fonction de leurs finalités propres mais aussi en relation aux rapports sociaux qui les alimentent et les soutiennent (COLIGNON, 1997). Ce n'est pas parce que des possibilités institutionnelles existent qu'elles sont pour autant empruntées par les citoyens²⁷. De ce point de vue, il ne suffit pas de concevoir de nouvelles modalités de gestion pour que celles-ci engendrent une transformation des pratiques sociales. Il faut aussi tenir compte des intérêts en cause.

Les innovations institutionnelles impulsées par la politique de consultation publique à Montréal ont poussé un cran plus loin la démarche de modernisation

27. Une étude comparative portant sur la participation des citoyens aux affaires urbaines dans plusieurs villes des États-Unis a montré que cette participation n'est pas plus élevée ou plus forte dans les villes pourvues de structures organisationnelles qui la facilitent : « The data are unequivocal : overall participation in the five cities is similar to that in the comparison groups. The structures of strong democracy do not bring people out of the woodwork » (WOLMAN, 1995, p. 157).

que l'administration municipale avait entreprise dans les années 1970. Dans une moindre mesure, elles ont contribué aussi à sa démocratisation. Toutefois, sous cet angle, la contribution du milieu communautaire comporte de nombreuses limites qui se fondent dans les ambiguïtés, voire les contradictions, tant de la participation que de la démocratie locale.

Pierre HAMEL

*Institut d'urbanisme,
Université de Montréal.*

BIBLIOGRAPHIE

Action Solidarité Grand Plateau

1995 *Sur la révision des procédures de participation et de consultation publiques à la Ville de Montréal*, Montréal, avril.

Alerte Centre-Sud

1995 *Avance en arrière*, Mémoire présenté à la Commission du Conseil de Montréal sur la révision des procédures de participation et de consultation publiques, avril.

Aménagement Qualité de vie Ahuntsic

1995 Mémoire présenté à la Commission sur la révision des procédures de participation et de consultation publiques, Montréal, mars.

Atelier de Design Urbain de Montréal

1988 « Consultation et design urbain », (Mémoire présenté au comité du Conseil sur la consultation publique dans le cadre des audiences publiques sur les processus de consultation), août.

Atelier Habitation Montréal

1988 *Un dialogue à poursuivre*, Mémoire présenté à la consultation publique sur l'énoncé de politique en matière de consultation.

BARLOW, James

1995 *Public Participation in Urban Development. The European Experience*, London, Policy Studies Institute.

BECK, Ulrich

1992 *Risk Society. Towards a New Modernity*, London, Newbury Park, Sage.

BOURASSA, Guy

1992 « La démocratie à Montréal, pourquoi ? », *Possibles* 16, 1 : 25-30.

BOYER, Richard

1986 « Description des structures politiques et administratives de la Ville de Montréal (1984) », dans : Guy BOURASSA et Jacques LÉVEILLÉE (dirs), *Le système politique de Montréal*, Montréal, Cahiers de l'ACFAS, 101-140.

Bureau de consultation de Montréal

- 1994 *Perception des résidents de l'île de Montréal à l'égard de la consultation publique*, Montréal, BCM, Le Groupe Léger et Léger, mai.

CDEC Centre-Nord

- 1995 *Mémoire sur la révision des procédures de participation et de consultation publiques à la Ville de Montréal*, avril.

CDEC Rosemont Petite-Patrie

- 1995 *Le défi de la démocratie et du partenariat*, Mémoire présenté à la Commission sur la révision des procédures de participation et de consultation publiques à la Ville de Montréal, mars.

CHANDLER, J. A.

- 1991 « Local democracy », dans : J. A. CHANDLER (dir.), *Local Government Today*, Manchester et New York, Manchester University Press, 213-227.

CLARKE, Susan E. et Gary L. GAILE

- 1998 *The Work of Cities*, Minneapolis, University of Minnesota Press.

COLIGNON, Richard A.

- 1997 *Power Plays*, Albany, State University of New York Press.

Comité Logement Rosemont

- 1988 « Mémoire présenté au comité du Conseil sur l'énoncé de politique-cadre de consultation publique », août.

Conseil Communautaire Côte-des-Neiges / Snowdon

- 1995 *Mémoire déposé dans le cadre des consultations sur la révision des procédures de participation et de consultation publiques à la Ville de Montréal*, avril.

Conseil communautaire de Notre-Dame-de-Grâce

- 1995 *Révision des procédures de participation et de consultation publiques à la Ville de Montréal : mémoire présenté par le Conseil communautaire de Notre-Dame-de-Grâce*, mars.

DAY, Diane

- 1997 « Citizen participation in the planning process: An essentially contested concept ? », *Journal of Planning Literature*, 11, 3 : 421-434.

DONZELOT, Jacques

- 1995 « De la consultation à l'implication », *Informations sociales*, 43 : 21-32.

Écomusée de l'Au-Delà

- 1995 « Mémoire de l'Écomusée de l'Au-Delà à la Commission sur la révision des procédures de participation et de consultation publiques à la Ville de Montréal », mars.

Groupe de citoyens du district de Jarry dans le quartier Villera y

- 1995 *Pour une participation accrue des citoyens*, Mémoire présenté devant la Commission du Conseil sur la révision des procédures de participation et de consultation publiques, avril.

HAMEL, Pierre

- 1995 « Mouvements urbains et modernité : l'exemple montréalais », *Recherches sociographiques*, XXVI, 2 : 279-305.

HELD, David

- 1993 « Liberalism, marxism, democracy », *Theory and Society*, 2, 2 : 249-281.

Institut de développement urbain du Québec

- 1995 *Notes additionnelles au mémoire sur l'Énoncé de politique de l'Administration municipale de la Ville de Montréal sur la consultation publique*, avril.

JENSON, Jane

- 1996 « La démocratie à l'ère de la globalisation », dans : Mikhaël ELBAZ, Andrée FORTIN et Guy LAFOREST (dirs), *Les frontières de l'identité. Modernité et postmodernisme au Québec*, Sainte-Foy et Paris, Les Presses de l'Université Laval et L'Harmattan, 133-154.

KUECHLER, Manfred et Russell J. DALTON

- 1990 « New social movements and the political order : Inducing change for long-term stability ? », dans : Russell J. DALTON et Manfred KUECHLER (dirs), *Challenging the Political Order. New Social and Political Movements in Western Democracies*, New York, Oxford University Press, 277-300.

LANGTON, Stuart

- 1978 « Citizen participation in America : Current reflections on the state of the art », dans : Stuart LANGTON (dir.), *Citizen Participation in America*, Lexington, Mass., Lexington Books, 1-24.

Les citoyens et le parc De Lorimier

- 1995 « Document soumis à la Commission sur la révision des procédures de participation et de consultation publiques », mars.

LAURIA, Mickey

- 1997 « Introduction : Reconstructing urban regime theory », dans : Mickey LAURIA (dir.), *Reconstructing Urban Regime Theory. Regulating Urban Politics*, Thousand Oaks, London, New Delhi, Sage Publications, 1-12.

LÉVEILLÉE, Jacques

- 1988 « Pouvoir local et politiques publiques à Montréal : renouveau dans les modalités d'exercice du pouvoir urbain », *Cahiers de recherche sociologique* 6, 2 : 37-63.

LÉVEILLÉE, Jacques et Jean-François LÉONARD

- 1987 « The Montreal Citizens' Movement comes to power », *International Journal of Urban and Regional Research*, 4, 1 : 567-580.

OFFE, Claus

- 1989 (réédité en 1997). « Les liens et les freins : Habermas et les aspects moraux et institutionnels d'une autolimitation intelligente », dans : Claus OFFE, *Les démocraties modernes à l'épreuve*, textes réunis et présentés par Yves SINTOMER et Didier LE SAOUT, Paris, L'Harmattan, 168-198.

PAL, Leslie A.

- 1993 *Interests of State. The Politics of Language, Multiculturalism, and Feminism in Canada*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

PATEMAN, Carole

- 1996 « Democracy and democratization », *International Political Science Review*, 17, 1 : 5-12.

POIRIER, Roch et Guy VERSAILLE

- 1992 « Comment le changement d'orientation politique entraîne le changement dans l'administration publique : le cas de Montréal », dans : F.W. REMIGGI en coll. avec Gilles SÉNÉCAL (dirs), *Montréal, tableaux d'un espace en transformation*, Montréal, ACFAS, Les Cahiers scientifiques, 379-389.

QUESNEL, Louise et Serge BELLEY

- 1991 *Partis politiques municipaux. Une étude de sociologie électorale*, Montréal, Éditions Agence d'Arc.

RESO

- 1995 *Renforcer la concertation, et non pas l'affaiblir*, Mémoire du RESO sur la révision des procédures de participation et de consultation publiques à la Ville de Montréal présenté à la Commission du Conseil municipal sur la révision des procédures de participation et de consultation publiques, avril.

ROTH, Roland

- 1996 « The institutionalization of new social movements in Germany. Empirical findings at the local level and theoretical perspectives », Paper for the Conference *Europe and the United States : Movement Societies or the Institutionalization of Protest*, Cornell University, March 1-3.

ROTHENBERG, Lawrence S.

- 1992 *Linking Citizens to Government : Interest Group Politics at Common Cause*, Cambridge, Cambridge University Press.

SAEZ, Guy

- 1997 « Les politiques publiques comme systèmes de coopération. Une lecture de l'approche conventionnaliste à travers H.-S. Becker (et quelques autres...) », dans :

Jean-Pierre GAUDIN et Gilles NOVARINA (dirs), *Politiques publiques et négociation. Multipolarités, flexibilité, hiérarchies*, Paris, CNRS Éditions, 19-43.

SALAMON, Lester M.

1989 « The changing partnership between the voluntary sector and the welfare state », dans : Virginia A. HODGKINSON, Richard W. LYMAN and Associates (dirs), *The Future of the Nonprofit Sector*, San Francisco et London, Jossey-Bass Publishers, 41-60.

SÉVIGNY, Marcel

1988 *Mémoire présenté dans le cadre de la consultation publique sur le Projet de politique cadre en matière de consultation publique*, août.

Table de concertation des organismes de Pointe Saint-Charles

1988 *Un dialogue à établir*, contribution de la Table de concertation des organismes de Pointe Saint-Charles à la consultation sur la consultation, août.

THOMAS, John Clayton

1983 « Citizen Participation and Urban Administration : From Enemies to Allies ? », *Journal of Urban Affairs*, 5, 3 : 175-182.

VÉZINA, François

1996 *Démocratie de participation ou démocratie consultative. L'évolution politique du R.C.M.*, mémoire présenté comme exigence partielle de la maîtrise en science politique, Montréal, Université du Québec à Montréal.

Ville de Montréal

1988a *Un dialogue à poursuivre : la consultation publique, énoncé de politique*, juin.

1988b *Rapport sur l'énoncé de politique en matière de consultation publique*, adopté le 21 septembre 1988.

1988c *Un dialogue à poursuivre*, Rapport du Comité exécutif faisant suite aux recommandations du Comité du Conseil sur l'énoncé de politique en matière de consultation publique, déposé au Conseil municipal le 27 octobre 1988.

1995a *Rapport*, Commission sur la révision des procédures de participation et de consultation publiques à la Ville de Montréal, déposé au Conseil du 15 mai.

1995b *Révision des procédures de participation et de consultation publiques à la Ville de Montréal*, document d'orientations de l'Administration présenté dans le cadre des travaux de la Commission du Conseil sur la révision des procédures de participation et de consultation publiques, mars.

1995c *Bilan administratif des activités des conseils d'arrondissement de 1989 à 1994*, Rapport préparé pour les membres de la Commission sur la révision des procédures de participation et de consultation publiques, Module des relations avec les citoyens et les citoyennes, Unité de liaison, 15 mars.

1995d *Bilan administratif. Commissions permanentes et comités du Conseil 1987-1994*, Service du Greffe, Division des commissions et comités du Conseil, mars.

- 1995e *Révision des procédures de participation et de consultation publiques à la Ville de Montréal, Rapport du Comité exécutif au Conseil municipal à la suite du rapport de la Commission, déposé à l'assemblée spéciale du Conseil municipal du 1^{er} juin 1995.*

Vision Montréal

- 1994 *Avec Pierre Bourque et son équipe ça va changer !, Élections municipales 1994, Plateforme électorale.*

WIEVIORKA, Michel

- 1995 « Critique de la participation », *Informations sociales*, 43 : 15-20.

WIRTH, Wolfgang

- 1995 « L'exigence de justification », dans : Isaac JOSEPH et Gilles JEANNOT (dirs), *Métiers du public. Les compétences de l'agent et l'espace de l'usager*, Paris, CNRS Éditions, 293-304.

WOLMAN, Harold

- 1995 « Local government institutions and democratic governance », dans : David JUDGE, Gerry STOKER et Harold WOLMAN (dirs), *Theories of Urban Politics*, London, Thousand Oaks et New Delhi, Sage, 135-159.