

FICHE 2: EXEMPLES DE MESURES DE PARTICIPATION PUBLIQUE

Cette collection de fiches vise à outiller les municipalités qui souhaitent se doter d'une politique de participation publique conforme au Règlement sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme :

- La première fiche apporte des précisions sur chacune des exigences du règlement.
- La deuxième fiche présente différentes mesures de participation publique auxquelles une municipalité peut recourir dans le cadre d'une démarche de participation publique.
- La troisième fiche illustre, de manière schématique, différents scénarios de mise en œuvre d'une démarche de participation publique.
- La quatrième fiche présente l'approche proposée pour la réalisation d'une analyse des principaux impacts prévisibles.

LES MESURES DE PARTICIPATION PUBLIQUE

De manière générale, la participation publique réfère à l'ensemble des moyens mis en œuvre par une municipalité pour permettre et favoriser l'implication des citoyens dans un processus décisionnel.

Le terme « participation » se veut plus large que celui de « consultation » et vise à reconnaître la diversité des moyens par lesquels les citoyens peuvent contribuer à un processus décisionnel et ce, même si la responsabilité de la prise de décision demeure entre les mains des élus.

Dans le contexte du règlement, la participation publique se décline en 4 types de mesures, soit :

- les **mesures d'information** relatives à la production et à la communication d'informations pour le bénéfice des personnes intéressées;
- les **mesures de consultation** qui permettent aux personnes intéressées de poser des questions ou de faire des observations, notamment en exprimant des préoccupations, des attentes ou des opinions et en formulant des suggestions;
- les **mesures de participation active** qui visent à engager activement les personnes intéressées et à leur reconnaître la possibilité de fournir un apport dans le processus décisionnel relatif à un acte, notamment en contribuant à l'identification d'enjeux, à la définition d'options, à l'évaluation de scénarios ou à la formulation de recommandations, et ce, dans le contexte d'une interaction entre les personnes intéressées, les représentants de la municipalité et tout autre intervenant;
- les **mesures de rétroaction** qui rendent compte, pour le bénéfice des personnes intéressées, de la manière dont les résultats d'une mesure de consultation ou de participation active ont été considérés par la municipalité.



LES MESURES D'INFORMATION

L'information est un préalable à toute participation citoyenne efficace, puisqu'elle vise à donner aux citoyens les renseignements nécessaires à leur implication. Une mesure d'information est essentiellement une communication à sens unique qui consiste, pour la municipalité, à fournir des renseignements nécessaires ou pertinents à l'implication éclairée des citoyens dans une démarche de participation publique. De manière générale, les mesures d'information revêtent une grande importance à l'étape initiale d'une démarche de participation publique. Elles sont également utiles tout au long de la démarche, notamment pour informer les citoyens de l'état d'avancement des travaux.

Les mesures d'information comprennent deux dimensions :

- la nature de l'information communiquée;
- le moyen de communication privilégié pour fournir cette information.

LA NATURE DE L'INFORMATION COMMUNIQUÉE

Dans le contexte d'une démarche de participation publique, deux types d'information doivent nécessairement être communiquées par la municipalité aux citoyens.

- Les informations relatives au projet visé par la démarche et à ses implications.
Minimalement, la municipalité devrait fournir à ses citoyens une explication claire du projet visé et des modifications à la planification ou à la réglementation qui sont requises pour le rendre possible. Le cas échéant, une carte permettant aux citoyens de situer facilement le territoire visé par le projet devrait également être diffusée.
Des informations relatives aux impacts prévisibles du projet sur les plans social, économique et environnemental permettent également aux citoyens de mieux en apprécier les différentes implications.
Au cours de la démarche, des informations de nature plus technique, telles que des études et des analyses, peuvent permettre d'enrichir le portrait dressé par les mesures d'information plus générales.
- Les informations relatives à la démarche de participation publique et au rôle que les citoyens sont appelés à jouer.
Pour participer, les citoyens doivent savoir qu'un projet est soumis à une démarche de participation publique. Ils doivent également comprendre les principales étapes du processus décisionnel et les mesures de participation publique qui sont proposées. De manière plus pointue, ils doivent savoir à quel moment et à quel endroit se tiendra chacune des mesures de participation publique et quel genre de contribution est attendu de leur part.

La fiche 1 (section 2.10) présente de manière plus détaillée les informations qu'une municipalité doit diffuser dans le cadre d'une démarche de participation publique.

LE MOYEN DE COMMUNICATION PRIVILÉGIÉ POUR FOURNIR L'INFORMATION

Selon la nature du projet visé, l'ampleur de la démarche proposée et le type d'information à fournir, différents moyens de communication peuvent être privilégiés. Une municipalité devrait toujours recourir à plus d'un moyen de communication lorsqu'elle transmet de l'information à ses citoyens.

Voici différents moyens de communication auxquels une municipalité peut recourir pour informer ses citoyens dans le cadre d'une démarche de participation publique.

L'assemblée d'information

L'assemblée d'information consiste à réunir les citoyens pour leur fournir de l'information sur un projet. La tenue d'une assemblée publique permet à tous de recevoir la même information en même temps et d'obtenir des précisions auprès des élus ou des représentants de la municipalité. Contrairement à une assemblée de consultation, une assemblée d'information ne vise pas à recevoir les commentaires des citoyens sur le projet. Une assemblée d'information peut être particulièrement pertinente en amont d'un processus décisionnel d'envergure ou sur un projet plus sensible. Une telle assemblée témoigne de l'ouverture de la municipalité à la contribution des citoyens et permet de jeter les bases de la démarche de participation publique.

La journée « portes ouvertes »

La journée « portes ouvertes » possède un caractère moins formel que l'assemblée d'information. Elle se déroule dans un lieu donné où les citoyens sont invités à se rendre au moment qui leur convient à l'intérieur de la plage horaire fixée pour l'événement. Sur place, des maquettes, des cartes, des panneaux d'information et d'autres supports visuels ou informatifs sont mis à la disposition des citoyens, qui peuvent circuler librement pour s'informer, poser des questions et échanger avec les élus ou les représentants de la municipalité. Le cadre informel de l'activité favorise les contacts directs entre les citoyens et les représentants de la municipalité en plus d'encourager les échanges entre participants. Les personnes intimidées par la prise de parole en public se sentent ainsi plus à l'aise de poser leurs questions.

- En 2012, l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal a élaboré la troisième phase du projet d'aménagement pour le secteur Saint-Viateur Est, visant à mettre en place des infrastructures urbaines facilitant les déplacements à pied, à vélo et en transport collectif. À cette occasion, une table de concertation regroupant une vingtaine d'organismes, de représentants et de propriétaires du secteur a été créée afin de recueillir les commentaires sur le projet. De plus, une soirée de type « portes ouvertes » a été organisée pour présenter, à l'aide de panneaux, le projet global d'aménagement ainsi que le concept préliminaire de la troisième phase. Plus d'une centaine de citoyens du secteur ont participé à cette soirée et ont pu émettre leurs commentaires directement aux professionnels qui étaient sur place, par écrit sur des copies papier du concept d'aménagement ou par courriel. Toute la documentation a d'ailleurs été déposée sur le site Web de l'arrondissement pour être consultée et commentée par les citoyens. La préparation des plans et des devis, bonifiés grâce à la démarche de consultation, a eu lieu en 2013 et les travaux ont été amorcés au printemps 2014.



Le Plateau-Mont-Royal

Le site Web

Le site Web de la municipalité joue un rôle central d'information, puisqu'il permet aux citoyens d'avoir facilement accès à la documentation pertinente sur les démarches de participation publique en cours. Lorsque cela est possible, il peut être pertinent de regrouper au sein d'une même section du site Web toutes les informations pertinentes relatives à ces démarches. Ainsi, tout nouveau document qui est rendu accessible dans le cadre d'une démarche peut être versé dans la sous-section appropriée et être facilement localisable par les personnes intéressées.

- Aux prises avec des problèmes liés à la gestion des eaux de surface (p. ex., inondations, dommages aux infrastructures, problèmes de qualité de l'eau, prolifération de cyanobactéries), la MRC de Brome-Missisquoi a élaboré un cadre réglementaire sur la gestion de l'érosion et des eaux de surface pour lequel elle a consulté des représentants du milieu agricole, des promoteurs immobiliers, des consultants en génie-conseil et des entrepreneurs. La MRC a ensuite invité sa population à s'exprimer au cours d'une séance de consultation publique. Afin de s'assurer que les citoyens étaient bien informés de la fonction du cadre réglementaire, la MRC a d'abord mis en ligne un site Web qui donnait notamment accès au document préliminaire de consultation visant à encadrer la gestion des eaux de ruissellement, du contrôle de l'érosion et la conservation des sols. De manière à obtenir l'opinion du plus grand nombre de citoyens, elle leur a également offert la possibilité de répondre à un sondage en ligne portant sur les principaux sujets, soit la gestion des eaux de surface et le contrôle de l'érosion. Les citoyens ont également pu s'exprimer par courriel ou en déposant un mémoire ou une lettre d'opinion.

Les infolettres, les flux Web et les alertes SMS

Pour informer adéquatement les citoyens sur une démarche de participation publique, il n'est généralement pas suffisant de diffuser l'information sur le site Web de la municipalité. En effet, les citoyens ne consultent pas le site Web de manière régulière, à l'affût des nouvelles informations. Différents moyens existent pour informer spécifiquement les citoyens qui le souhaitent sur des sujets précis de l'administration municipale et les diriger, le cas échéant, vers des informations plus complètes, notamment sur le site Web de la municipalité.

Les médias sociaux

Les médias sociaux tels que Facebook, Twitter et Youtube sont de plus en plus utilisés par les municipalités, notamment pour susciter l'intérêt du public pour les questions d'aménagement. Ils représentent un moyen simple, efficace et peu coûteux de joindre la population. Les médias sociaux permettent non seulement de diffuser de l'information, mais également d'échanger directement avec les citoyens sur certaines questions. Ces plateformes sont un lieu d'expression de commentaires des citoyens en réaction à des nouvelles publiées par la municipalité.

Les journaux, les bulletins d'information et les envois postaux ciblés

Certains moyens de communication plus traditionnels sont particulièrement efficaces pour informer un nombre important de citoyens. Un journal diffusé sur l'ensemble du territoire ou un bulletin municipal distribué à chaque adresse sont des moyens simples d'informer sur des projets qui concernent l'ensemble de la population. Un envoi postal ciblé peut également être envisagé pour informer sur un projet dont la portée est plus restreinte.

MESURES DE CONSULTATION

La consultation vise à recueillir l'opinion de la population et à permettre aux personnes intéressées d'exprimer leurs idées et préoccupations à l'égard d'un projet. La consultation prend souvent la forme d'un processus formel dans le cadre duquel chaque intervenant, à titre personnel ou au nom d'un groupe ou d'un organisme, est invité à soumettre ses commentaires, à l'oral ou par écrit. La consultation permet un certain échange entre les participants et les représentants de la municipalité, mais l'interaction entre l'ensemble des participants est généralement limitée. La consultation s'avère particulièrement pertinente à la fin du processus décisionnel, afin d'obtenir l'avis de la population sur un projet préalablement à son adoption par le conseil.

Voici différentes mesures de consultation auxquelles une municipalité peut recourir dans le cadre d'une démarche de participation publique.

L'assemblée publique de consultation

Certains projets proposés par la municipalité doivent être présentés aux citoyens lors d'une assemblée publique avant leur adoption. En vertu de la LAU, les projets de règlement d'urbanisme et les projets de modification ou de révision du plan d'urbanisme doivent notamment faire l'objet d'une assemblée publique. Elle est toujours précédée de la diffusion d'un avis public mentionnant minimalement les date, heure, lieu et objet de l'assemblée. L'assemblée commence normalement par une présentation de l'information sur le projet à l'étude, après quoi la parole est donnée aux participants, qui peuvent poser des questions et exprimer des opinions ou des préoccupations à l'égard du projet. Le déroulement de l'assemblée est encadré par des règles assez formelles qui limitent, par exemple, le temps alloué à la période de questions et le temps de parole accordé à chaque intervenant.

L'appel de mémoires

L'appel de mémoires ou, plus simplement, la réception de commentaires écrits, peut être une mesure de consultation en soi ou être accessoire à une mesure de consultation en personne, telle qu'une assemblée publique ou une audience publique. L'avantage de l'appel de mémoire est qu'il permet de recueillir des commentaires et des suggestions plus étoffés et davantage muris que lors d'interventions en public. Il permet également aux personnes qui ne pourraient être présentes lors d'une assemblée publique ou à celles qui ne sont pas à l'aise de s'exprimer devant un public de soumettre autrement leurs commentaires.

L'enquête par sondage

Un sondage par questionnaire est une mesure de consultation relativement simple à mettre en œuvre et qui permet de recueillir des données pertinentes pour dresser un portrait général de l'opinion publique sur un projet ou différents aspects d'un projet. Il permet souvent d'obtenir des informations d'un large spectre de la population et notamment de sonder l'opinion de la majorité silencieuse. Le sondage constitue une mesure de consultation particulièrement intéressante dans les premières étapes d'une démarche de consultation. Il permet de susciter l'intérêt et la curiosité des citoyens à l'égard du projet. De plus, les résultats du sondage peuvent servir de base de discussion lors de mesures de participation publique subséquentes.

→ En 2013, dans le but de renouveler son plan de développement, la Municipalité de Saint-Jude a mis sur pied l'initiative « Rêver Saint-Jude ». Un comité d'action local, nommé par le conseil municipal et formé d'une douzaine de représentants de la population (commerçants, agriculteurs, résidents, femmes, jeunes, etc.), a d'abord effectué une séance de remue-méninges afin de faire ressortir différents thèmes d'importance pour la municipalité. Ces thèmes ont servi de base à la création des ateliers d'un groupe de discussion ouvert à tous et auquel 42 citoyens ont participé, en mars 2013. En avril, afin de valider les idées mises de l'avant dans le groupe de discussion, un questionnaire portant sur le projet « Rêver Saint-Jude » de même que sur une évaluation des services municipaux a été transmis par la poste à chaque ménage résidant sur le territoire de la municipalité de Saint-Jude. Finalement, 152 ménages sur un total de 500 ont répondu au sondage. Par la suite, le comité d'action local s'est de nouveau réuni pour travailler sur une ébauche de plan de développement. La version définitive de ce plan d'action sur quatre ans a été présentée au conseil municipal et adoptée par ce dernier en février 2014. L'initiative a depuis été reprise par l'agent de développement rural de la MRC des Maskoutains, et des démarches similaires ont été implantées dans cinq autres municipalités.

Le groupe de discussion

Le groupe de discussion, parfois désigné sous le nom de « *focus group* » ou « groupe témoin », consiste à réunir un petit groupe de citoyens — une quinzaine tout au plus — choisis sur invitation de façon à composer un groupe diversifié et représentatif du milieu visé. Il s'agit d'une formule simple pour mieux cerner les attentes et les préoccupations du milieu, à l'aide d'une série de questions bien ciblées. Le groupe de discussion peut également être utile pour tester une proposition sur un petit groupe représentatif, avant de consulter plus largement l'ensemble de la population dans le cadre d'une assemblée publique.

L'audience publique

L'audience publique est une forme de consultation utilisée pour inviter les citoyens à exprimer leur avis sur un projet dans le cadre d'une réunion publique dirigée par des tiers neutres et indépendants appelés « commissaires ». La présence de commissaires a pour effet d'assurer une plus grande transparence au processus et d'en garantir la crédibilité.

Préalablement à la tenue de l'audience, les commissaires réunissent toute l'information disponible sur le projet et veillent à ce que cette information soit mise à la disposition du public. L'audience se déroule généralement en deux temps. La première étape permet aux représentants de la municipalité et, le cas échéant, au promoteur, d'expliquer le projet et de répondre aux questions du public et des commissaires. Au cours de la deuxième séance, prévue au bout d'environ 21 jours pour donner le temps aux participants de se préparer, les citoyens et les groupes présents peuvent exprimer leurs préoccupations et leurs points de vue sur le projet sous la forme d'un mémoire écrit ou d'un commentaire verbal. Un rapport fondé sur les avis reçus est ensuite préparé par les commissaires à l'intention de la municipalité. Celle-ci est tenue de faire connaître les résultats de la consultation aux personnes qui ont participé au processus.



Les règles de fonctionnement claires qui encadrent le déroulement des audiences publiques contribuent au professionnalisme de la démarche et donnent confiance au public quant au sérieux et à la validité du processus. La mise en œuvre d'une audience publique peut toutefois représenter une tâche exigeante pour la municipalité. Le recours à cette mesure peut être réservé aux projets qui concernent l'ensemble du territoire et qui sont particulièrement sensibles.

Le référendum consultatif

En vertu de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, un conseil municipal peut, dans le but de consulter ses citoyens, soumettre toute question qui est de sa compétence à l'ensemble des personnes habiles à voter ou à celles de la partie du territoire concernée par cette question. Le résultat d'un tel référendum consultatif n'est pas décisionnel et n'engage donc pas le conseil municipal.

Puisqu'il s'agit d'un référendum, la question doit être formulée de façon à appeler une réponse par « oui » ou « non ». La question faisant l'objet du référendum doit par ailleurs être définie par résolution du conseil.

Un référendum consultatif peut s'avérer pertinent lorsqu'un projet demeure particulièrement controversé, même après la tenue de mesures de consultation et de participation active, et que la municipalité souhaite connaître de manière plus formelle le niveau d'appui de la population avant d'aller plus loin.

LES MESURES DE PARTICIPATION ACTIVE

Bien qu'elles soient pertinentes, les méthodes de consultation traditionnelles telles que l'assemblée publique tendent à limiter les possibilités pour les citoyens d'apporter une contribution significative à un processus décisionnel, et ce pour différentes raisons :

- la consultation est généralement tenue en fin de processus, alors que tous les aspects du projet ont été arrêtés;
- les décideurs et les représentants de la municipalité reçoivent souvent de manière relativement « passive » les commentaires des citoyens (« avez-vous des questions ou commentaires sur le projet de règlement...»);
- les interactions sont limitées, les citoyens étant invités à formuler des commentaires de manière individuelle, les uns à la suite des autres ou par l'entremise d'un mémoire;
- le caractère formel de l'assemblée publique ne favorise pas la participation de ceux qui ne sont pas à l'aise de s'exprimer devant un large public.

La participation active vise à dépasser ces limites de la consultation par des mesures qui rapprochent les citoyens du processus décisionnel.

Dans le contexte de l'application du règlement, une mesure de participation active devrait tenter de répondre aux trois objectifs suivants :

- favoriser l'interaction et la collaboration entre les participants;
- assurer un rôle actif de la municipalité;
- permettre la participation des personnes intéressées suffisamment tôt dans le processus décisionnel.

FAVORISER L'INTERACTION ET LA COLLABORATION ENTRE LES PARTICIPANTS

Une mesure de participation active doit permettre une interaction entre les personnes intéressées, les représentants de la municipalité et les autres intervenants conviés, tels que les promoteurs, les experts et les membres de la société civile.

Autrement dit, lors d'une activité de participation active, le résultat recherché n'est pas une simple addition de commentaires individuels, comme cela peut être le cas pour une mesure de consultation traditionnelle. L'échange doit être favorisé, de manière à faire émerger des idées, à confronter des points de vue et dans certains cas, à rechercher le consensus.

Il importe donc de créer un environnement propice au dialogue. À cet effet, une ambiance informelle et une organisation permettant les échanges en petits groupes sont souvent privilégiées.

ASSURER UN RÔLE ACTIF DE LA MUNICIPALITÉ

Afin d'assurer le bon déroulement d'une mesure de participation active, il importe d'identifier le type de contribution attendue des participants. Par exemple, l'activité doit-elle permettre :

- de faire émerger la vision et les enjeux associés à un projet de programme particulier d'urbanisme ?
- de mieux comprendre les préoccupations des résidents d'un quartier en lien avec l'implantation d'un projet dérogoire de manière à envisager d'éventuelles mesures d'atténuation ?
- d'évaluer des scénarios de développement dans le contexte de la révision du plan d'urbanisme ?
- de discuter des options possibles d'implantation en lien avec un projet d'envergure ?
- de préciser les critères qui devraient être prévus en lien avec l'ajout d'un usage conditionnel dans une zone donnée ?

Dans le cadre d'une mesure de participation active, il n'est pas suffisant de présenter le projet et de demander aux personnes présentes si elles ont des questions ou des commentaires à formuler. Une mesure de participation active doit être conçue comme un outil permettant de susciter la contribution recherchée, notamment en fonction des paramètres du projet, des personnes visées, du temps et des ressources disponibles. La municipalité doit encourager le dialogue et y participer activement.

PERMETTRE LA PARTICIPATION DES PERSONNES INTÉRESSÉES SUFFISAMMENT TÔT DANS LE PROCESSUS DÉCISIONNEL

Afin de permettre aux citoyens de contribuer de manière significative dans le processus décisionnel, il importe que ceux-ci soient impliqués alors que le projet est encore à une étape préliminaire.

Les assemblées publiques en matière d'aménagement et d'urbanisme portent généralement sur un projet de règlement. Une telle consultation est essentielle afin d'assurer, avant l'adoption finale par le conseil, que les citoyens puissent faire entendre leurs préoccupations sur le projet proposé.

Toutefois, celle-ci s'insère à la toute fin du processus décisionnel, alors que les différents aspects du projet sont ficelés. Sans démarche de participation préalable, une telle consultation tardive peut être insuffisante pour permettre aux citoyens de jouer un rôle significatif dans le processus décisionnel.

MÉCANISME D'INSCRIPTION

Afin d'assurer l'organisation optimale d'une mesure de participation active, il peut s'avérer pertinent de mettre en place une procédure d'inscription permettant d'évaluer le nombre de personnes susceptibles de participer.

Les mesures de participation active, parce qu'elles privilégient un travail de nature plus informelle et interactive avec les citoyens, sont particulièrement adaptées aux étapes préliminaires d'un processus décisionnel. Un exercice de participation active peut alors être suivi d'une mesure de consultation plus formelle sur un projet bien défini, qui s'appuie, le cas échéant, sur les résultats de la participation en amont.

Voici différents exemples de mesures de participation active auxquelles une municipalité peut recourir dans le cadre d'une démarche de participation publique.

L'atelier participatif

L'atelier participatif rassemble, de manière informelle, un petit nombre de participants dans le cadre d'une discussion structurée et dirigée par un animateur.

Les objectifs d'un atelier participatif peuvent être divers, selon la nature du projet et le niveau d'avancement du processus décisionnel, par exemple :

- identifier les enjeux et les préoccupations des citoyens et la manière dont le projet peut les prendre en considération;
- discuter des différentes options réglementaires pouvant permettre la réalisation du projet;
- échanger sur une esquisse préliminaire du projet;
- identifier des solutions de compromis pour permettre l'acceptabilité sociale d'un projet sensible;
- faire émerger des idées pour bonifier un projet faisant déjà largement consensus.

Un atelier participatif s'applique particulièrement bien à un projet précis et limité à une partie du territoire et pour lequel les éléments à discuter sont relativement bien définis (p. ex. : modification de zonage ou PPCMOI).

Le bon déroulement d'un atelier participatif dépend largement de la préparation préalable et de la capacité de l'animateur à faire émerger et à diriger les discussions. Une multitude de stratégies et d'outils peuvent être employés pour animer et structurer les échanges (tableau de remue-méninges, cartes du territoire, photos d'un quartier, maquettes et simulations, plateformes interactives, etc.).

Afin de permettre une interaction significative entre les participants, un atelier participatif devrait se limiter à un petit groupe (une quinzaine de participants). Lorsque la participation anticipée est plus importante, il peut être préférable de tenir plusieurs ateliers distincts.

Les ateliers participatifs sont généralement ouverts à toutes les personnes intéressées. Dans certains cas, des ateliers complémentaires avec des groupes particulièrement concernés ou plus difficiles à rejoindre peuvent être tenus.

Un atelier participatif peut également prendre la forme d'un colloque, où une série de présentations en lien avec le projet est suivie de discussions en petits groupes.

→ Le Pôle Roland-Therrien est un projet de redéveloppement d'un ancien secteur industriel et commercial du Vieux-Longueuil réalisé avec la participation du public et basé sur les meilleures pratiques du développement durable. La phase de consultation a été amorcée en amont du projet, avant même que celui-ci ne soit dessiné afin de permettre aux citoyens de s'impliquer le plus possible dans le projet. La Ville a d'abord rencontré diverses parties intéressées pour leur dévoiler ses intentions quant à l'avenir du site et pour recueillir leurs commentaires, puis les a conviées à une rencontre pour leur présenter l'ensemble des commentaires reçus. La Ville a ensuite répété le même exercice avec les citoyens des quartiers voisins du site afin de sonder leur point de vue et de profiter de leur connaissance du milieu, après quoi une centaine de citoyens et de parties intéressées ont répondu à son invitation de prendre part à des ateliers citoyens visant à discuter en petits groupes de trois scénarios d'aménagement. Une option préférable (un quatrième scénario) s'est rapidement dégagée au sein des différents groupes et a fait consensus. Un site Internet réservé au projet a aussi été créé pour tenir la collectivité informée de l'évolution du projet et un forum d'échanges a permis aux citoyens de publier des commentaires et de faire connaître leurs aspirations.

→ Dans le cadre de la révision de son plan et de ses règlements d'urbanisme, la Municipalité de Saint-Gabriel a tenu trois rencontres qui ont permis de prendre le pouls de la population. Lors du volet 1, l'atelier débutait avec une présentation du profil du territoire, des enjeux et des défis. À cette étape, les participants devaient se prononcer sur des sujets traitant de l'aménagement, des orientations et des interventions physico spatiales souhaitées. Lors de la deuxième séance, tenue quelques semaines plus tard, la situation actuelle était présentée de même que les deux thèmes (les vocations et le domaine public) sur lesquels la Municipalité souhaitait obtenir l'avis des 60 participants. L'assemblée regroupant des membres de différents organismes, des artistes, des propriétaires de commerces, des élus et des employés municipaux s'est répartie en six tables qui leur ont permis d'émettre leurs commentaires et leurs suggestions. Finalement, la troisième rencontre portait sur le centre-ville. Répartis en cinq tables, les 40 participants ont effectué un remue-méninges afin de déterminer les forces et les faiblesses du centre-ville et de discuter de son avenir.



Ville de Saint-Gabriel

Le café urbain

Le café urbain, ou *world café*, est une technique de discussions simultanées en petits groupes qui repose sur le constat que les idées significatives émergent souvent dans le contexte d'échanges informels. Comme son nom l'indique, le café urbain exploite l'ambiance décontractée du café; la rencontre peut effectivement se tenir dans un café ou dans une salle qui reproduit l'ambiance d'un café (espace convivial, petites tables, breuvages).

Un café urbain se divise en deux étapes :

- une période de discussions en groupes, divisée en plusieurs séances de 20 à 30 minutes chacune;
- un atelier plénier à la fin de l'activité, pour faire la synthèse des propositions formulées.

Les participants sont répartis entre les tables, en groupes de 4 à 6. Chaque table discute une question ou un enjeu en particulier. Entre chaque séance, les participants sont invités à changer de table. Cette rotation favorise la discussion, la circulation des idées, le partage des compétences et la mise à profit des ressources du milieu.

À chaque table, une personne agit à titre d'hôte et de rapporteur. Cette personne peut être un participant volontaire ou un facilitateur. Son rôle est de résumer aux nouveaux participants qui se joignent à la table les discussions précédentes. Elle présente aussi la synthèse des propositions formulées à sa table lors de l'activité plénière.

La formulation des questions est cruciale au succès d'un café urbain. Celles-ci doivent être simples et claires, mais laisser suffisamment d'espace à la discussion. Elles doivent autant que possible rejoindre les préoccupations des participants et encourager la réflexion et la créativité.

Un café urbain dure environ 3 à 4 heures. Plusieurs sessions peuvent être organisées pour des projets de plus grande envergure. La formule du café urbain se prête à la participation d'un très grand nombre de personnes. Par ailleurs, le principe des discussions simultanées permet de recueillir une quantité importante d'idées et de propositions en peu de temps.

→ En décembre 2013, la MRC de Charlevoix a entrepris une démarche d'élaboration d'un plan de développement de la zone agricole, un document de planification visant à mettre en valeur la zone agricole en favorisant le développement durable des activités qui y ont cours. La démarche se voulait participative en impliquant la communauté dans les grandes étapes du processus, soit à l'amorce du profil et du diagnostic, puis lors de l'élaboration de la vision et du plan d'action. En mars 2013, à l'étape de l'élaboration du profil et du diagnostic, des représentants des secteurs agricole et agroalimentaire, agroenvironnemental et agroforestier, touristique, municipal et citoyen ont été invités à participer à un Café PDZA pour discuter de six thèmes entourant le développement de la zone agricole. À la fin de la journée, les enjeux prioritaires par la soixantaine de participants ont été mis en commun et discutés en séance plénière.



Flickr : François Van Zon

Les résultats de cette activité ont ensuite alimenté la réalisation du document *Portrait et diagnostic du territoire et des activités agricoles* et d'une première action sur le terrain, soit la désignation et la caractérisation de secteurs en friche à l'été 2013. Une deuxième journée d'échanges s'est tenue le 5 mai 2014. Les participants (présents pour la plupart au Café PDZA) ont pu échanger sur les enjeux et l'énoncé de vision collective présentés. Ils ont aussi été appelés à bonifier et à prioriser les actions proposées. La dernière activité a pris la forme d'une consultation publique Web, réalisée entre le 26 mai et le 8 juin 2014. Toute personne intéressée pouvait alors se prononcer sur les priorités d'action établies par l'entremise d'un sondage en ligne. Les résultats de ces activités ont permis d'alimenter le comité consultatif pour la réalisation du plan d'action. Le 11 février 2015, le PDZA a été adopté par le conseil des maires de la MRC.

La charrette



Flickr : Melissa Mongiat

La charrette est un exercice intensif qui rassemble des professionnels (architectes, designers urbains, urbanistes), des représentants d'intérêts divers et des citoyens dans l'objectif de définir une vision, un concept ou un design relatif à un projet de développement ou de planification.

La particularité de la charrette tient au fait que les idées des participants sont exprimées dans des représentations visuelles du projet étudié plutôt que dans le cadre d'échanges et de débats.

La charrette est une technique efficace pour traduire dans un court laps de temps les idées et les attentes des participants.

Généralement, une charrette nécessite la création d'une équipe d'experts qui a la responsabilité de mener l'exercice, c'est-à-dire de traduire les suggestions des participants à l'intérieur d'une ou de plusieurs propositions.

Dans une première étape, les participants sont informés des objectifs et du déroulement de l'activité, ainsi que des enjeux qui font l'objet de discussions. Il importe que les participants aient dès le départ des attentes réalistes à l'égard de l'activité. Ensuite, une série d'ateliers en petits groupes et en plénière permet aux participants de faire émerger des idées. L'équipe d'experts encadre et outille les participants tout au long de ces discussions. L'équipe d'experts est ensuite

chargée de traduire les idées exprimées dans une ou plusieurs représentations visuelles, qui sont ensuite discutées par les participants, de manière à en arriver à une proposition aussi consensuelle que possible.

Selon l'ampleur du projet, ces différentes étapes peuvent être intégrées à l'intérieur d'une seule séance ou séparées en plusieurs séances distinctes.

La charrette présente l'intérêt de « rendre visible » le projet à une étape préliminaire. Elle se prête également bien à l'exploration de différentes options ou de différents scénarios.

→ En mars 2011, la Cité de Dorval a amorcé une démarche de révision de son plan d'urbanisme qu'elle appelle « plan d'urbanisme durable ». Afin de favoriser la participation citoyenne à l'étape du diagnostic, deux charrettes d'idéation ont eu lieu en mai avec un comité d'étude municipal ainsi qu'avec une soixantaine de représentants de groupes socioéconomiques et communautaires ciblés. Les participants aux charrettes ont eu l'occasion d'effectuer un bilan de la situation actuelle et de cerner des enjeux en participant à différentes tables thématiques. Parallèlement, un blogue spécialement affecté à la démarche a été créé afin d'y publier des nouvelles ainsi que les documents d'information et de consultation découlant du processus. Les citoyens pouvaient commenter directement sur les pages du blogue et étaient invités à remplir un guide du participant abordant les 12 thèmes du diagnostic amorcé lors des charrettes. À l'automne, la population a été conviée à une journée « portes ouvertes » afin de participer à trois tables de discussion portant sur les thèmes du diagnostic et sur la vision d'avenir du plan d'urbanisme durable. Les commentaires recueillis auprès de la centaine de participants ont permis de valider un certain consensus autour de thèmes importants comme le patrimoine naturel et bâti ainsi que l'environnement et la végétation, qui ont ensuite été intégrés au plan d'urbanisme durable. Au printemps suivant, ce plan a été présenté aux citoyens lors d'une assemblée publique de consultation. Le plan d'urbanisme durable est entré en vigueur au mois d'octobre 2015.

Le forum communautaire

Le forum communautaire (*21st Century Town Meeting*) est une méthode permettant la participation simultanée d'un grand nombre de personnes (plusieurs centaines) par l'association de la technologie (vote par boîtier électronique, ordinateurs en réseau, projection sur grand écran) et des discussions en petits groupes.

La tenue d'un forum communautaire nécessite une équipe composée de trois groupes :

- les animateurs de tables sont chargés, comme leur nom l'indique, d'animer les discussions à chacune des tables et de synthétiser les idées formulées;
- les membres de l'équipe thématique reçoivent les comptes rendus des animateurs de table et condensent les idées à l'intérieur de thèmes ou de messages-clés;
- les experts circulent librement dans la salle pour répondre aux questions des participants, aider à résoudre des points de blocage dans les discussions et éclairer les débats.

Les participants au forum communautaire sont répartis à des tables différentes, en groupes de 10 à 12 personnes. Un animateur doit être présent à chaque table.

Le forum se déroule en 4 étapes. Dans la première étape, l'animateur principal présente le fonctionnement et les objectifs du forum. Par la suite, les participants répondent à un sondage, qui permet de se familiariser avec l'outil de votation et de dresser un portrait sociodémographique des personnes présentes dans la salle.

Dans la deuxième étape, les participants discutent en groupes les thèmes proposés. Les idées formulées sont transmises par les animateurs de table à l'équipe thématique, qui projette les résultats en temps réel sur l'écran géant, ce qui permet d'enrichir les discussions. Plusieurs sessions de discussion peuvent être prévues lorsque différents thèmes doivent être abordés.

Dans la troisième étape, les idées compilées par l'équipe thématique sont présentées à l'ensemble des participants en assemblée plénière.

Dans la quatrième étape, les participants procèdent à un vote pour prioriser les propositions. Les résultats du vote sont présentés en temps réel.

L'organisation d'un forum communautaire exige une préparation et des ressources humaines considérables. Cette méthode peut donc être utilisée principalement pour les projets d'envergure.

→ En 2010-2012, la Ville de Bromont a utilisé la démarche *The Natural Step*, qui repose sur la participation de tous les citoyens et groupes intéressés, pour élaborer sa vision 2030 et se doter d'un plan de développement durable, assorti de moyens concrets pour en assurer la mise en œuvre et d'indicateurs pour en mesurer les retombées. Cet exercice a été réalisé avec la participation de plus de 500 citoyens, répartis dans 20 ateliers de réflexion, qui ont généré près de 1 500 idées et actions, lesquelles ont été regroupées en 5 grandes orientations. Pour favoriser la mise en œuvre de son plan, la Ville a créé un système de partenariat avec les citoyens et les entreprises qui sont invités, à l'aide d'une plateforme interactive, à s'engager eux aussi à devenir des partenaires du plan de développement durable en partageant leurs idées et en précisant les actions qu'ils comptent mettre en œuvre pour aider la Ville à respecter ses engagements.

La plateforme Web interactive

La plateforme Web interactive fait partie des nouveaux outils de participation publique développés à partir des technologies numériques. En gestion de projet, la plateforme interactive ou collaborative désigne un espace de travail virtuel qui peut prendre la forme d'un site Internet et où sont centralisés, par exemple, tous les outils liés à la conduite d'un projet, et auquel ont accès tous les intervenants. Dans une démarche de participation publique sur des questions d'aménagement et d'urbanisme, l'utilisation de la plateforme Web interactive permet à une municipalité de soumettre des idées et d'inviter la population à y réagir; elle donne également la possibilité aux citoyens de proposer des idées et d'y lancer des débats.

L'utilisation des technologies de cartographie intelligente associée à une telle plateforme permet aux citoyens de visualiser en 3D sur une carte les projets d'aménagement soumis à la démarche de participation publique. Dans ce cas, on s'appuie sur la cartographie collaborative qui est, en fait, une technique participative de création de cartes.

La cartographie collaborative offre aux citoyens la possibilité de visualiser en temps réel sur une carte la représentation schématique de leurs suggestions pour l'aménagement d'un secteur. Elle permet également aux participants de réagir aux idées des autres et de proposer des solutions de rechange.

- En juin 2013, les citoyens de Longueuil ont été invités à dessiner le futur quartier *transit-oriented development TOD* de la gare Longueuil–Saint-Hubert. Les quartiers axés sur un pôle de transport en commun (conçus selon le modèle du TOD) correspondent à des noyaux d'urbanisation situés à proximité des transports en commun. Après la tenue d'une première rencontre d'information ayant réuni près de 75 citoyens, une consultation en ligne faisant appel à la plateforme Web YouSayCity permettait aux citoyens de visualiser, en temps réel et en 3D sur une carte interactive, le résultat de leurs réponses à un questionnaire sur les enjeux de planification.

La balade urbaine

La balade urbaine consiste à réunir des résidents d'un secteur avec, par exemple, des élus et des experts en aménagement, pour explorer le terrain. Ces balades permettent de recenser les problèmes et les atouts du quartier. Elles encouragent également l'expression de différents savoirs citoyens et, notamment, de personnes qui n'ont pas l'habitude de participer aux démarches participatives. De plus, l'observation *in situ* favorise la visualisation des problèmes.

- La Ville de Gatineau a lancé en février 2014 sa démarche de revitalisation urbaine intégrée (RUI). Pour ce faire, la Ville a mis en place un comité organisateur regroupant six organismes, lequel a mis en œuvre plusieurs dispositifs de participation publique. D'abord, un sondage téléphonique a été effectué auprès de 350 résidents du secteur du Vieux-Gatineau. Par la suite, des balades urbaines regroupant les intervenants et les citoyens ont été organisées. Finalement, des rencontres thématiques ont été tenues afin de discuter des sujets qui seront abordés par la RUI.

La mise en commun des savoirs d'usage permet ensuite de brosser un tableau du quartier qui tient compte du point de vue de plusieurs catégories d'usagers, comme les cyclistes ou les piétons. Ces observations réalisées en commun constitueront le canevas à partir duquel il sera possible d'élaborer un projet adapté aux particularités et aux besoins du quartier.

Quelques ressources utiles en matière de participation active

Au-delà des exemples illustrés ci-dessus, il existe une panoplie de mesures de participation active expérimentées et reconnues. Plusieurs ressources répertoriant des mesures de participation publique, dont des mesures de participation active, sont disponibles sur le Web.

Ces guides et répertoires offrent généralement une description de la mise en œuvre d'une mesure de participation et de la préparation nécessaire pour en assurer le bon déroulement. Une estimation de la durée et des coûts associés à la mesure ainsi qu'une synthèse de ses avantages et de ses limites sont parfois proposées.

Il est à noter que, d'une ressource à l'autre, les descriptions des mesures ainsi que leur catégorisation sur l'échelle de participation diffèrent. Ces ressources doivent donc être considérées comme une source d'inspiration et non comme une liste de recettes à suivre à la lettre. Une mesure de participation publique peut généralement être adaptée aux particularités d'une démarche et aux contraintes d'une municipalité.

- Institut du Nouveau Monde. Encyclopédie sur la démocratie et la participation citoyenne (<http://inm.qc.ca/blog/dossier-dinformation>)
- Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme. Démocratie participative. Guide des outils pour agir (http://www.fondation-nature-homme.org/sites/default/files/publications/130912_democratie_participative-guide_des_outils_pour_agir.pdf)
- Fondation Roi Baudouin. Méthodes participatives. Un guide pour l'utilisateur (http://culturesocial.org/wp-content/uploads/2015/05/PUB_1600_MethodesParticipatives.pdf)
- Participedia (<https://participedia.net>)
- Participation Compass (<http://participationcompass.org>)
- International Association for Public Participation – IAP2 (<https://www.iap2.org>)
- Guide de participation publique de l'Agence de protection environnementale du gouvernement américain (<https://www.epa.gov/international-cooperation/public-participation-guide-introduction-guide>)
- Laboratoire d'éthique publique de l'École nationale d'administration publique. Les méthodes de consultations publiques. Analyse et description (<http://archives.enap.ca/bibliotheques/2009/06/30105651.pdf>)

LES MESURES DE RÉTROACTION

La rétroaction favorise la transparence du processus et encourage les élus municipaux à tenir compte des résultats de la démarche dans la prise de décision. La rétroaction peut être réalisée à la toute fin d'une démarche de participation publique, préalablement à la prise de décision, mais également aux différentes étapes de la démarche, lorsque cela s'avère possible et pertinent.

Le rapport de rétroaction

Le rapport de rétroaction est un outil efficace pour favoriser la prise en considération des résultats de la participation publique par les élus dans la prise de décision.

Généralement, le rapport de rétroaction est produit à la fin de la démarche, lorsque la ou les mesures de participation publique ont été réalisées, mais avant la prise de décision finale. Le rapport de rétroaction décrit les mesures de participation publique mises en œuvre et synthétise les propos des participants et les résultats de la démarche. Il rend également compte de la manière dont ces résultats ont été pris en compte par la municipalité.

Le rapport de rétroaction est déposé au conseil municipal, pour que les élus en prennent connaissance avant de prendre une décision sur l'objet qui a été soumis à la démarche de participation.

Le compte-rendu d'une mesure de participation publique

Le compte-rendu d'une mesure de participation publique vise à rendre compte, de manière synthétique, des discussions qui se sont tenues lors d'une mesure de participation publique. Un compte-rendu permet aux participants à l'activité de s'assurer que leurs commentaires et suggestions ont été entendus par la municipalité. Il permet également aux citoyens qui n'étaient pas présents à l'activité de connaître les principaux éléments qui ont été discutés.

Un tel compte-rendu est particulièrement intéressant comme mesure de rétroaction intermédiaire, c'est-à-dire entre deux étapes d'une démarche de participation publique. Il peut être diffusé, par exemple sur le site Web de la municipalité, sans toutefois être déposé au conseil municipal.

Le bilan en séance du conseil municipal

Une mesure de rétroaction n'a pas nécessairement à prendre un format écrit. Ainsi, il est possible d'offrir aux citoyens une rétroaction sur les démarches de participation publique en cours lors des séances du conseil municipal.

Ce document est accessible dans le site Web du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire [www.mamot.gouv.qc.ca].

ISBN : 978-2-550-81174-9 (PDF)

Dépôt légal – 2018

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives Canada

Tous droits réservés. La reproduction de ce document par quelque procédé que ce soit et sa traduction, même partielles, sont interdites sans l'autorisation des Publications du Québec.

© Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, 2018