

Mémoire de l'Institut du Nouveau Monde sur le Projet de loi n°122

Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs

Présenté à :

Commission de l'aménagement du territoire

21 février 2017



CRÉDITS

Ce mémoire a été préparé par l'Institut du Nouveau Monde (INM)

Recherche et rédaction

Caroline Chaumont, conseillère stratégique

Soutien à la rédaction

Julie Caron-Malenfant, directrice générale adjointe

Liane Morin, chargée de projet

Michel Venne, directeur général

AVERTISSEMENT

Le contenu de ce document a été élaboré et rédigé afin de commenter le Projet de loi n°122. Il ne constitue pas un avis juridique et il n'est pas destiné à être un substitut à la consultation de la législation en vigueur.

Dans ce document, le genre masculin est utilisé comme générique, dans le seul but de ne pas alourdir le texte.

Permission de reproduire des extraits à des fins privées, éducatives et non commerciales, à la condition d'indiquer la source de la façon suivante :

Extrait de : Institut du Nouveau Monde, Mémoire de l'INM sur le Projet de loi n°122, 2017 p. [numéro de la page d'où est tiré l'extrait].

Pour information à propos de ce document :

Institut du Nouveau Monde
5605, avenue de Gaspé Bureau 404, Montréal (Québec) H2T 2A4
Téléphone : 514 934 5999
Numéro sans frais : 1 877 934 5999
Télécopieur : 514 934 6330
Courriel : inm@inm.qc.ca inm.qc.ca

Table des matières

Résumé.....	3
Introduction	4
Présentation de l'Institut du Nouveau Monde.....	4
Politique d'information et de consultation	5
ÉLARGISSEMENT DU CHAMP D'APPLICATION	5
ARRIMAGE AVEC LE CADRE GOUVERNEMENTAL SUR LA PARTICIPATION PUBLIQUE	6
ADOPTION D'UNE POLITIQUE DE PARTICIPATION PUBLIQUE	6
Recours à des degrés de participation variés	7
Recours à une combinaison de méthodes de participation.....	8
Soumission des politiques de participation publique à une démarche de consultation	8
FORMATION ET ACCOMPAGNEMENT DES MUNICIPALITES DANS L'ELABORATION ET LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES DE PARTICIPATION PUBLIQUE MUNICIPALES	9
Formation des responsables et des citoyens à la participation publique	9
Avancement du champ de pratique en participation publique.....	10
Processus d'approbation référendaire.....	10
NECESSITE D'UN PORTRAIT D'ENSEMBLE DE LA SITUATION AU QUEBEC	10
Annexe 1 – Les huit règles de l'art de la participation publique	14
Annexe 2 – Présentation de l'Institut du Nouveau Monde	15

Résumé

Ce document constitue le mémoire sur le Projet de loi 122 (PL122) produit par l'Institut du Nouveau Monde (INM) à l'invitation de la Commission de l'aménagement du territoire. L'INM remercie la Commission d'avoir sollicité sa participation afin de commenter ce projet de loi.

Les éléments de ce projet de loi qui seront commentés dans ce document sont reliés au champ d'expertise de l'INM, à savoir la participation des citoyens à la vie démocratique.

L'INM salue la volonté exprimée dans le PL122 que les municipalités se dotent d'une politique d'information et de consultation. Cela constitue une avancée importante en matière de participation des citoyens aux affaires municipales. Les éléments ci-dessous résumant l'essentiel de nos commentaires et recommandations.

Sur la politique d'information et de consultation publique

- **L'élaboration et l'adoption** d'une **politique d'information et de consultation** devraient constituer une **mesure obligatoire pour l'ensemble des municipalités** et pas exclusivement pour celles qui voudront se prévaloir du pouvoir prévu à l'article 85.5 du présent projet de loi.
- Les politiques de participation publique des municipalités devraient être conçues **en cohérence avec le Cadre de référence gouvernemental sur la participation publique** élaboré en 2016 par le Secrétariat de l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques du ministère du Conseil exécutif.
- Le projet de Loi devrait appeler les municipalités à l'élaboration de **politiques de participation publique** plutôt que d'information et de consultation, et ce, dans le souci d'inclure la totalité du spectre des niveaux d'engagement sur l'échelle de participation publique.
 - Les politiques de participation publique devraient inclure le recours à tous les niveaux d'engagement sur l'échelle de la participation, notamment à **des degrés de participation plus actifs**: dialogue et délibération entre les citoyens et avec leur municipalité.
 - Le choix des outils de participation doivent miser sur une **combinaison de différents outils**, dont l'utilisation du **numérique**, pour diffuser de l'information mais également pour permettre aux citoyens de prendre part au débat public.
 - **L'élaboration** des **politiques** de participation publique municipales devrait elle-même faire **l'objet** d'une **démarche participative**.
- Le gouvernement du Québec devrait insister sur la nécessité **d'outiller et d'accompagner les municipalités** dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de participation publique municipales afin d'en assurer un déploiement réussi.
 - Une **offre de formation sur la participation publique** à l'intention des responsables de la mise en œuvre des politiques, mais aussi auprès des citoyens, devrait être déployée.
 - Le **champ de pratique** en participation publique devrait faire l'objet d'un suivi, soit en soutenant la création ou en confiant le mandat à une **entité indépendante** d'effectuer **la veille, l'évaluation, la production d'analyses et l'intégration des connaissances** auprès des praticiens de la participation publique dans les municipalités.

Sur le processus d'approbation référendaire

- L'INM met en garde le législateur contre l'abolition des référendums sans avoir fait l'étude systématique des impacts sur l'aménagement du territoire et sur la vie démocratique des **référendums consultatifs et appratifs au Québec**, compte tenu de la polarité des points de vue sur le sujet et de l'absence de connaissance scientifique récente permettant de dresser un portrait d'ensemble de ce processus.

Introduction

Ce mémoire est déposé à la Commission de l'aménagement du territoire et a été présenté à la séance d'audition en Commission parlementaire à Québec le 21 février 2017. L'INM remercie la Commission de l'avoir invité à faire part de ses commentaires sur le PL122.

Le projet de loi donne davantage d'autonomie aux villes et s'inscrit dans l'esprit de la décentralisation de la gouvernance territoriale et dans le sens des différentes lois en vigueur (*Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L.R.Q. c. A-191), *Loi sur le développement durable* (L.R.Q., c. D-8.1.1), *Loi sur les cités et les villes* (L.R.Q. c. C-19)) qui encouragent déjà l'adoption plus systématique de pratiques de participation publique au palier municipal.

Les propos contenus dans ce mémoire sont basés sur les travaux menés par l'Institut du Nouveau Monde depuis sa fondation, en 2003, sur les questions relatives à la démocratie, à la participation citoyenne et à l'acceptabilité sociale. En particulier, nous renvoyons le lecteur aux documents suivants, produits par l'INM, et disponibles sur son site web à inm.qc.ca.

- Institut du Nouveau Monde, Pas de développement durable sans participation citoyenne. Mémoire sur le Projet de Stratégie gouvernementale de développement durable révisée 2015-2020, 2015,
 - http://inm.qc.ca/Centre_doc/Memoire_INM_Strategie_DD_20150202.pdf
- Institut du Nouveau Monde, Nous sommes démocratie. Plaidoyer pour la participation citoyenne, 2014 :
 - http://inmdev.net/Centre_doc/Livret_Nous_sommes_Democratie.pdf
- Institut du Nouveau Monde, État des lieux des mécanismes de participation publique au Québec et relevé d'expériences inspirantes de participation publique hors Québec, 2014.
 - http://inm.qc.ca/Centre_doc/27-Etat_des_Lieux_participation.pdf
- Rapport d'analyse d'un sondage BIP sur la démocratie et la participation citoyenne, réalisé pour l'Institut du Nouveau Monde et le Secrétariat aux institutions démocratiques et à la participation citoyenne du gouvernement du Québec, 2013 :
 - http://inm.qc.ca/wp-content/uploads/2014/11/INM_rapport_sondage_web_final.pdf

Présentation de l'Institut du Nouveau Monde

Basé à Montréal, l'INM a été créé en 2003. Sa mission est d'accroître la participation des citoyens à la vie démocratique. L'INM est une organisation indépendante, non partisane, œuvrant principalement au Québec, dans une perspective de justice et d'inclusion sociales, dans le respect des valeurs démocratiques et des principes de développement durable, et dans un esprit d'ouverture et d'innovation. L'INM est devenu la référence en participation citoyenne. Ses compétences sont reconnues et ses services retenus dans tous les milieux québécois aussi bien qu'à l'étranger.

Les réalisations de l'INM s'organisent selon trois grands axes : le développement des compétences citoyennes, l'accompagnement et le service aux organisations, l'animation de débats sur les enjeux essentiels pour la société. Nos démarches s'articulent en trois étapes : s'informer, débattre, proposer.

L'INM et son équipe se distinguent par leur grande polyvalence et leurs compétences professionnelles couvrant un large spectre de compétences :

- **Expérience concrète : en treize ans, 600 activités** : L'INM a mené, en dix ans, plus de 600 activités de participation publique à l'échelle locale (notamment pour des municipalités : Montréal, Québec, Saint-Bruno, Sept-Îles, Sainte-Brigitte-de-Laval, Laval), régionale, nationale et internationale.

- **Accompagnement et conseil : 130 mandats auprès d'organisations** : L'INM a exécuté depuis treize ans plus de 130 mandats auprès de municipalités, entreprises, ministères, syndicats, commissions scolaires, organisations de la société civile, ici comme à l'étranger (Tunisie, Niger, Belgique, France). L'INM offre des ateliers de formation et a publié un guide de participation aux audiences publiques.
- **Maîtrise des règles de l'art de la participation publique** : L'INM a produit des études et alimente constamment son action en puisant dans les meilleures pratiques à l'échelle québécoise, canadienne et internationale. Cela confère une grande agilité à l'équipe, permettant de moduler ses interventions et d'utiliser diverses méthodes d'animation en les rattachant toutefois aux règles de l'art et d'éthique.
- **Un laboratoire de méthodes d'animation** : L'INM a développé et adapté au Québec de multiples modalités de participation. Outre le modèle classique de la consultation publique, l'INM a expérimenté avec succès des Conférences de consensus, des conversations de café, des jurys citoyens, des forums ouverts et plusieurs autres. Il a inventé la Caravane citoyenne, le Forum citoyen, ses Écoles d'été ainsi que le Laboratoire d'innovation sociale (labis), une méthode collaborative de résolution de problèmes sociaux complexes.
- **L'art du rapportage** : L'INM a produit plus de 60 publications en treize ans, dont un grand nombre de rapports de consultation publique et d'activités collaboratives. Ses rapports sont reconnus pour être clairs, utiles pour les décideurs, et fidèles aux propos des citoyens, dans toutes leurs nuances.

Politique d'information et de consultation

« 85.6. Toute municipalité qui souhaite se prévaloir du pouvoir prévu à l'article 85.5 doit avoir adopté une politique d'information et de consultation. Cette politique doit contenir des mesures complémentaires à celles qui sont prévues dans la présente loi et visant à favoriser la diffusion de l'information et la participation publique. Elle doit permettre au public de faire tout commentaire ou toute suggestion, oralement ou par écrit, et elle doit comprendre une diffusion d'information sur Internet. »

ÉLARGISSEMENT DU CHAMP D'APPLICATION

Le PL 122 propose l'accroissement des pouvoirs et de l'autonomie des municipalités. Cela doit s'assortir de garanties pour les citoyens. L'INM suggère que l'élaboration et l'adoption d'une politique d'information et de consultation constituent une **mesure obligatoire pour l'ensemble des municipalités du Québec**, et non pas exclusivement pour celles qui sont visées par le présent projet de loi et qui voudront se prévaloir du pouvoir prévu à l'article 85.5.

L'élaboration et l'adoption de telles politiques au niveau municipal ont déjà été proposées en 2011 au sein d'un projet de loi de même que par l'Union des municipalités du Québec (UMQ). En effet, le projet de loi 47¹, *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme*, présenté à l'Assemblée nationale en 2011 proposait de « laisser le soin aux communautés métropolitaines, aux MRC et aux municipalités d'ajuster les mécanismes d'information et de consultation en fonction de la portée des objets et de déterminer dans une politique d'information et de consultation les moyens qu'elles envisagent pour susciter et mieux cibler la participation de la population »². La participation des citoyens dans la prise de décision municipale a aussi été largement évoquée lors du premier Sommet sur le milieu municipal organisé par l'UMQ en 2011. Au terme de ce Sommet, le président de l'UMQ a pris

¹ Assemblée nationale du Québec, Projet de loi n°47 : *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme*. [En ligne](#)

² Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, *Projet de loi n° 47 – Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme*, Muni Express, [En ligne](#)

l'engagement de créer un modèle de politique de consultation publique inspiré de pratiques innovantes sur le sujet au Québec. Cet engagement a pris la forme d'un guide qui a été publié en septembre 2012³.

L'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques représentent, à notre avis, une première étape afin de démontrer l'engagement de l'ensemble des municipalités au Québec d'encourager la transparence envers les citoyens et reconnaître formellement leur pouvoir d'influencer les décisions, à l'extérieur du cadre électoral. Il s'agit aussi d'une mesure visant à favoriser la cohérence dans la gestion des affaires municipales au Québec tout en permettant l'autonomie de chacune des municipalités qui aura la liberté de la concevoir en fonction de sa réalité propre. Divers outils existent déjà afin de guider les municipalités dans l'élaboration de leur politique d'information et de consultation dont le succès repose aussi en grande partie sur sa mise en œuvre. À notre avis, aussi bien l'élaboration, l'adoption que le déploiement de ces politiques ne peuvent être réalisés avec succès sans un **accompagnement concret et adapté**, tel que nous le verrons dans les prochaines lignes.

ARRIMAGE AVEC LE CADRE GOUVERNEMENTAL SUR LA PARTICIPATION PUBLIQUE

Il est primordial que les politiques d'information et de consultation **s'arriment au Cadre de référence gouvernemental sur la participation publique**. Ce Cadre, élaboré par le ministère du Conseil exécutif, énonce les grands principes et les critères de mise en œuvre pour baliser les démarches de participation intégrées à l'élaboration des politiques publiques. Ce document a fait l'objet d'une consultation afin de recueillir les commentaires de parties prenantes et du public. L'INM a d'ailleurs soumis le 9 janvier 2017 au Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques, un avis concernant ce Cadre. Bien que nous ayons suggéré quelques ajustements et pistes d'amélioration, les principes et critères de cet outil sont conformes aux bonnes pratiques en participation publique et permettent de guider adéquatement les acteurs concernés dans le développement d'une politique de participation publique qui tienne compte des spécificités et des besoins de leur milieu.

Ainsi, tel que nous l'avons recommandé pour le Cadre de référence⁴, l'élaboration de politiques de participation publiques devrait être soutenue par l'octroi d'un mandat à une **entité chargée d'en coordonner le développement et l'application et d'en accompagner la mise en œuvre** en conseillant les responsables sur les meilleures pratiques. Le mandat de cette entité serait double :

- **Soutenir** les municipalités et autres ministères et organismes dans le **développement de leurs politiques** de participation publique dans le respect du Cadre de référence gouvernemental;
- Veiller à la **coordination et au contrôle** de l'application du Cadre de référence, au sein de l'État et auprès des acteurs du milieu municipal.

Les concepteurs des démarches de participation publique doivent connaître et maîtriser les différents mécanismes de participation publique. Il s'agit, en effet, d'un élément crucial de la réussite de ces dernières.

Une fois les politiques adoptées, l'entité créée accompagnerait les acteurs municipaux dans le design, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de leurs pratiques par des services d'information, de formation et de transfert de connaissance. Cette entité pourrait offrir ces services à partir de ses propres effectifs, mais pourrait aussi recourir à des experts et des organisations externes spécialisées en participation publique.

ADOPTION D'UNE POLITIQUE DE PARTICIPATION PUBLIQUE

L'INM recommande de favoriser l'adoption d'une **politique de participation publique** plutôt qu'une **politique d'information et de consultation** afin d'inclure la totalité du spectre des modalités d'engagement existantes.

³ Union des municipalités du Québec, *Guide pour l'élaboration d'une politique d'information et de consultation publique municipale*, 2012. [En ligne](#)




⁴ Institut du Nouveau Monde, *Avis sur le Cadre de référence gouvernemental sur la participation publique*, 2017

L'information et la consultation sont des modèles de participation publique utiles au processus démocratique et qui doivent être conservés. Néanmoins, d'autres modèles existent, et sont parfois susceptibles de répondre plus efficacement à des objectifs tels que la sensibilisation de la population aux incidences de certains choix de politiques publiques, ou sa participation active à l'élaboration de la solution qu'elle jugera acceptable ou qu'elle sera invitée à mettre en œuvre.

Recours à des degrés de participation variés

Le degré d'engagement est souvent évalué selon une échelle. En s'inspirant des outils recensés auprès de différents organismes⁵, l'Institut du Nouveau Monde a développé une synthèse adaptée aux besoins apparus au fil des expériences des dernières années. La voici ci-dessous :

Tableau 1 : Échelle de participation publique de l'INM

DEGRÉ DE PARTICIPATION	INFORMATION	CONSULTATION	DISCUSSION	DÉLIBÉRATION	COLLABORATION
					
DESCRIPTION	Les participants s'informent au sujet des enjeux liés à un problème à résoudre, un projet ou une politique.	Les participants informent les décideurs de leurs opinions et points de vue.	Les participants échangent autour d'un enjeu et confrontent leurs idées et points de vue.	Les participants formulent un avis sur une question précise.	Les participants participent eux-mêmes à la construction du processus participatif et contribuent directement à la décision finale.

Le degré d'engagement, d'implication, de responsabilité et d'influence des participants augmente dans l'échelle à partir de l'information (le degré le plus faible) jusqu'à la collaboration (le degré le plus élevé). Ces catégories ne sont pas mutuellement exclusives et une expérience de participation publique peut intégrer plusieurs degrés d'engagement. L'intérêt de cette catégorisation est heuristique: elle permet de prendre conscience des degrés de participation croissants qui sont demandés par les différents mécanismes.

Au Québec, la plupart des pratiques de participation publique se situent au bas de l'échelle de la participation (information, consultation). Les citoyens et les parties prenantes ne sont pas encouragés à échanger et délibérer entre eux, avec le gouvernement ou avec l'autorité compétente. Il s'agit selon nous de l'une des plus importantes faiblesses des pratiques de participation publique actuelles puisqu'elles ne permettent pas de vérifier si les idées proposées par les uns et les autres reçoivent l'assentiment des autres parties. Il n'y a pas d'arbitrage pendant le processus lui-même, seulement l'expression juxtaposée des points de vue respectifs ou l'accumulation, sans tri ni priorisation, par les participants eux-mêmes en cours de processus.

Il nous apparaît primordial que les politiques de participation publiques qui seront élaborées et adoptées par les municipalités prévoient le **recours à des niveaux d'engagement variés et plus élevés sur l'échelle de la**

⁵ International Association for Public Participation, *Public Participation Spectrum*, 2007. [En ligne](#). ; Santé Canada, « Continuum de participation du public de Santé Canada », dans *Santé Canada – Politiques et boîte à outils concernant la participation du public à la prise de décision*, Canada, 2000, p 17. [En ligne](#). ; Sherry Arstein, "A Ladder of Citizen Participation," JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, p. 216-224 ; Fondation Roi Baudouin, *Méthodes participatives, un guide pour l'utilisateur*, 2006. OCDE (2002). *Des citoyens partenaires : information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*, Paris, OCDE. Thibault, A., M. Lequin et M. Tremblay (2000). Cadre de référence de la participation publique (Démocratique, utile et crédible), Québec, Conseil de la santé et du bien-être.

participation. Ces processus permettent une participation plus éclairée et structurante et mettent en place des conditions favorables afin de faire émerger de l'information nouvelle à partir de laquelle il sera possible d'imaginer des solutions qui n'auraient peut-être pas été envisagées autrement. Cette idée ouvre à l'utilisation de modalités de participation plus sophistiquées comme le jury de citoyens, les ateliers de scénarios, les sondages délibératifs, etc.

Certaines leçons d'expériences marquantes à l'international peuvent, à ce titre, inspirer un renouvellement des pratiques québécoises. Pour consulter quelques exemples inspirants, nous vous référons à la section 8 de l'*État des lieux des mécanismes de participation publique au Québec et relevé d'expériences inspirantes de participation publique hors Québec*⁶ publié par l'Institut du Nouveau Monde en mai 2014.

Recours à une combinaison de méthodes de participation

Dans le texte du PL 122, il est mentionné que la politique d'information et de consultation « doit permettre au public de faire tout commentaire ou toute suggestion, oralement ou par écrit, et elle doit comprendre une diffusion d'information sur Internet »⁷. En fonction de la démarche à mettre en place, des objectifs à atteindre, ainsi que des besoins d'accessibilité des publics ciblés, le choix des mécanismes participatifs implique souvent une **combinaison de différentes méthodes complémentaires**, dont le recours à des outils numériques.

En effet, les nouvelles technologies transforment le rapport entre le gouvernement et les citoyens et il est crucial de saisir l'ampleur des nouvelles possibilités de participation citoyenne et publique qui se présentent grâce à ces technologies. Au-delà d'une diffusion de l'information sur Internet, il existe une **multitude d'outils numériques**, dont des plateformes permettant aux citoyens de **s'informer mais aussi de participer au débat public**. Afin de faciliter l'appropriation de ces outils par les citoyens et assurer l'uniformité dans la qualité des consultations, il nous apparaît important de veiller à un usage conséquent⁸ par les différentes municipalités de ces nouvelles technologies.

Toutefois, il nous apparaît également important de poser la participation publique comme le principe premier et le numérique comme un moyen. L'expérience nous confirme que pour éclairer véritablement la décision, l'accent doit être mis davantage sur le fond (l'objet de la consultation) que sur la forme (les outils ou techniques d'animation employés pendant les consultations). L'utilisation des outils numériques doit être au service des idées, et non l'inverse. L'attention doit être portée sur les acteurs concernés : ils doivent pouvoir s'exprimer dans un climat d'ouverture et de confiance.

Soumission des politiques de participation publique à une démarche de consultation

Par ailleurs, il nous semble primordial que les municipalités **soumettent leur politique de participation publique à une consultation auprès de leurs citoyens**. Ce processus permettrait d'ouvrir un dialogue avec la population sur la participation citoyenne, de les sensibiliser et de recueillir leurs questions, commentaires et suggestions afin de bonifier la politique et de susciter son adhésion à celle-ci. La politique bonifiée pourrait ensuite faire l'objet d'une présentation publique afin de présenter, s'il y a lieu, les ajustements effectués et de répondre aux questions des citoyens. De cette façon, les municipalités s'assureraient que leur politique réponde aux besoins des citoyens et

⁶ Institut du Nouveau Monde. *État des lieux des mécanismes de participation publique au Québec et relevé d'expériences inspirantes de participation publique hors Québec*, 2014. [En ligne](#).

⁷ Assemblée nationale, Projet de loi n°122 : *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, 2016. [En ligne](#)

⁸ À ce sujet, il serait important que le Cadre prescrive des normes afin d'encadrer la dénomination ainsi que d'utilisation de ces outils. À titre d'exemple, en France, l'Élysée a annoncé en décembre dernier, dans le cadre du sommet mondial du Partenariat pour un Gouvernement Ouvert (PGO), la labellisation (certification) de quatre plateformes numériques en tant que plateformes de consultation publique officielles pour les services de l'État, soit : Assembl, Cap Collectif, DemocracyOS, Nova-Ideo.

Maxime Barbier. *Bluenove. Assembl labellisée plateforme de consultation publique de l'État français*, Décembre 2016. [En ligne](#).

disposeraient d'une base solide sur laquelle s'appuyer afin de mener ensuite leurs diverses démarches participatives.

FORMATION ET ACCOMPAGNEMENT DES MUNICIPALITÉS DANS L'ÉLABORATION ET LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES DE PARTICIPATION PUBLIQUE MUNICIPALES

Formation des responsables et des citoyens à la participation publique

L'INM estime qu'il faut soutenir les municipalités dans l'élaboration et le déploiement des politiques par une **offre de formation sur la participation publique** à l'intention des responsables de la mise en œuvre de ces politiques mais aussi auprès des citoyens.

Les responsables

Nous avons déjà proposé l'octroi d'un mandat à une entité pour assurer l'accompagnement du développement et de l'application des politiques de participation publique. Il manque un élément pour assurer l'autonomie des responsables au sein de chacune des municipalités : une **offre de formation sur mesure**.

Nous suggérons que le gouvernement soutienne, par concours, appel d'offres ou partenariats, l'élaboration et le déploiement d'une **offre de formation sur la participation publique destinée aux responsables des municipalités**. Ce programme de formation serait conçu en plusieurs niveaux qui permettraient aux participants de commencer par acquérir les notions de base en participation publique jusqu'à une connaissance approfondie et une maîtrise des outils et des techniques les plus à jour. Cette formation mènerait à une **certification des praticiens en participation publique**.

Les citoyens

Les constats issus du sondage BIP (sondage sur la démocratie et la participation citoyenne réalisé en 2013)⁹ et des activités de l'INM mettent en lumière que les citoyens souhaitent participer aux affaires publiques mais ne se sentent pas toujours équipés pour ce faire. En effet, parmi les facteurs qui freinent la participation des citoyens à une consultation publique, près du quart des répondants à ce sondage estiment qu'ils ne se sentent pas assez outillés pour s'exprimer en public.

L'impact d'une démarche de participation dépend, entre autres, de la qualité de la participation. Afin d'optimiser les résultats des démarches de participation publique dans lesquelles l'État investit, le développement des compétences civiques des citoyens doit faire l'objet d'investissements conséquents.

Nous estimons nécessaire que l'adoption des politiques de participation publique, au même titre que la publication du Cadre de références gouvernemental, soit assortie à une offre de formation des citoyens à la participation publique. Pour ce faire, le gouvernement devrait veiller à la **publication de guides contenant des informations pratiques** afin d'**initier** les citoyens aux **concepts de participation publique** et de les **outiller sur les façons de participer** à un processus de consultation mis en place.

Il faudrait également créer et soutenir des **formations magistrales assorties d'exercices pratiques à la participation des citoyens** dans la société civile. Un **programme gouvernemental** pourrait être mis en place afin de financer l'élaboration et l'offre de telles formations qui pourraient être offertes par le gouvernement lui-même, ou par des organisations spécialisées en participation publique. À ce sujet, le

⁹ Rapport d'analyse d'un sondage BIP sur la démocratie et la participation citoyenne, réalisé pour l'Institut du Nouveau Monde et le Secrétariat aux institutions démocratiques et à la participation citoyenne du gouvernement du Québec, 2013

gouvernement peut s'inspirer de quelques exemples à l'international. Les villes de Philadelphie¹⁰ en Pennsylvanie, de Lakewood¹¹ au Colorado ou de Rockingham County¹² en Caroline du Nord peuvent s'avérer être des exemples intéressants. Ces villes offrent des programmes visant à permettre aux citoyens de jouer un rôle plus actif dans l'avenir de leurs quartiers et de leur ville, grâce à une meilleure compréhension de l'urbanisme et des étapes des projets de développement.

Avancement du champ de pratique en participation publique

Nous estimons que les concepteurs des démarches de participation publique doivent être tenus au fait de l'avancement du champ de pratique et ainsi pouvoir prendre en compte l'évolution des connaissances dans la mise à jour de leur politique de participation publique, lorsque nécessaire.

À cet effet, l'INM propose la mise en place d'un dispositif qui viendrait répondre au besoin en information en matière de participation publique. La recherche académique sur le sujet est en plein essor, mais très dispersée et presque exclusivement normative. Quant à elle, l'évaluation de pratiques effectives de participation publique demeure très rare. Cette entité permettrait de **pérenniser les dispositifs de veille et de tri de la recherche académique et institutionnelle**, de produire des **analyses ponctuelles** et des **études de terrain** afin de fournir des méthodes, outils, pratiques de participation publique aux acteurs de la société québécoise qui en font la demande. Cette entité serait aussi responsable d'assurer **l'intégration de ces dispositifs dans une vision systémique**, sensible aux évolutions technologiques, et en étroite collaboration avec les praticiens de la participation publique au sein des villes.

Processus d'approbation référendaire

NÉCESSITÉ D'UN PORTRAIT D'ENSEMBLE DE LA SITUATION AU QUÉBEC

« Le projet de loi supprime l'obligation de soumettre à l'approbation référendaire toute modification aux règlements d'urbanisme de la Ville de Montréal et de la Ville de Québec. Il supprime également cette obligation pour la modification aux règlements d'urbanisme de toute autre municipalité lorsque cette modification s'applique exclusivement dans une zone de requalification délimitée par la municipalité. »¹³

Nos connaissances acquises sur le processus référendaire ainsi que nos expériences sur le terrain révèlent que le référendum est perçu par certains citoyens comme un moyen d'ultime recours pour tenter de faire changer une décision quant à un projet, alors que d'autres le considèrent comme une entrave dans le développement de projets. « Si pour les premiers le but est de préserver la seule possibilité d'un rapport de force pour les citoyens, amenant par le fait même à de meilleurs projets, les seconds évoquent des projets avortés par des replis stratégiques de promoteurs ou municipalités par crainte d'un référendum »¹⁴.

Selon nous, la mesure de l'adhésion des citoyens à une idée ou à un projet ne peut se limiter à un référendum ou à un sondage, qui ont souvent la caractéristique de polariser les positions (en faveur ou contre un projet) sans possibilité d'exprimer un sentiment d'indécision ou de permettre de contribuer à l'évolution d'un projet. Ces outils ne peuvent remplacer un processus plus élaboré de participation publique et ne permettent pas de tenir compte de

¹⁰ Citizens planning Institute, Philadelphie. [En ligne](#).

¹¹ Citizens' Planning Academy, Lakewood, Colorado. [En ligne](#).

¹² Rockingham County Citizens' Academy, Rockingham County, Caroline du Nord. [En ligne](#).

¹³ Assemblée nationale, Projet de loi n°122 : *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, 2016. [En ligne](#)

¹⁴ Institut du Nouveau Monde, Rapport, *Diagnostic des pratiques de participation publique dans la Ville de Québec*, 2017. [En ligne](#)

portions significatives, sans toutefois être majoritaires, de la population dans un milieu donné. Cela dit, à notre connaissance, aucune étude scientifique récente n'a recensé de façon systématique les cas où le processus d'approbation référendaire a été utilisé ni analysé les impacts que cela a pu avoir sur l'aménagement du territoire et la vie démocratique dans les municipalités du Québec.

La proposition de l'abolition du processus référendaire par le présent projet de loi a d'ailleurs été largement couverte dans les médias et fait l'objet d'opinions polarisées. Cette polarisation démontre que l'abolition de cet outil de participation ne doit pas être précipitée. Avant de statuer sur l'abolition ou le maintien de ce processus, l'INM appelle donc à la prudence. Cette décision doit s'appuyer sur des connaissances scientifiques solides et actuelles.

Nous recommandons donc l'élaboration d'une étude qui documenterait les cas de référendums consultatifs et appratifs au Québec et évaluerait de façon systématique les impacts positifs et négatifs de ces procédures, et ce, autant sur l'aménagement du territoire que sur les autres aspects de la vie municipale.

Le retrait éventuel de cet outil démocratique nécessiterait, au préalable, une redéfinition de l'espace dédié aux citoyens dans la prise de décision, notamment par l'entremise de l'adoption de politiques de participation publique par les municipalités, tel que proposé par le PL 122. Dans un tel cas, il nous semble primordial que **l'élaboration et l'adoption de politiques de participation publique** par les municipalités surviennent **antérieurement** à l'adoption du **retrait du processus référendaire**.

Bibliographie

Assemblée nationale du Québec, Projet de loi n°47 : Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme.
<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-47-39-2.html>

Assemblée nationale. Projet de loi n°122 : *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, 2016.
<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-122-41-1.html>

Citizens planning Institute, Philadelphie, Pennsylvanie.
<http://citizensplanninginstitute.org/>

Citizens' Planning Academy, Lakewood, Colorado.
http://www.lakewood.org/Planning/CPA_Information/Citizens_Planning_Academy.aspx

Fondation Roi Baudouin, *Méthodes participatives, un guide pour l'utilisateur*, 2006. OCDE (2002)
 Institut du Nouveau Monde, Pas de développement durable sans participation citoyenne. Mémoire sur le Projet de Stratégie gouvernementale de développement durable révisée 2015-2020, 2015,
http://inm.qc.ca/Centre_doc/Memoire_INM_Strategie_DD_20150202.pdf

Institut du Nouveau Monde, *État des lieux des mécanismes de participation publique au Québec et relevé d'expériences inspirantes de participation publique hors Québec*, 2014.
http://inm.qc.ca/Centre_doc/27-Etat_des_Lieux_participation.pdf

Institut du Nouveau Monde, *Nous sommes démocratie. Plaidoyer pour la participation citoyenne*, 2014 :
http://inmdev.net/Centre_doc/Livret_Nous_sommes_Democratie.pdf

Institut du Nouveau Monde, *Avis sur le Cadre de référence gouvernemental sur la participation publique*, 2017

Institut du Nouveau Monde, Rapport, *Diagnostic des pratiques de participation publique dans la Ville de Québec*, 2017
https://www.ville.quebec.qc.ca/apropos/vie_democratique/participation_citoyenne/consultations_publicques/docs/diagnostic-participation-publique.pdf

Rapport d'analyse d'un sondage BIP sur la démocratie et la participation citoyenne, réalisé pour l'Institut du Nouveau Monde et le Secrétariat aux institutions démocratiques et à la participation citoyenne du gouvernement du Québec, 2013 :
http://inm.qc.ca/wp-content/uploads/2014/11/INM_rapport_sondage_web_final.pdf

Rockingham County Citizens' Academy, Rockingham County, Caroline du Nord.
<http://www.co.rockingham.nc.us/pview.aspx?id=17253&catid=407>

Union des municipalités du Québec, *Guide pour l'élaboration d'une politique d'information et de consultation publique municipale*, 2012.
<https://umq.qc.ca/publication/guide-lelaboration-dune-politique-dinformation-de-consultation-publique-municipale/>



Annexe 1 – Les huit règles de l’art de la participation publique

1. Adéquation entre les objectifs, les mécanismes et les ressources investies

Un mécanisme n’est jamais bon en soi, mais dans son contexte et en fonction des objectifs. Les objectifs doivent être clairement énoncés et le processus doit être planifié en fonction de ces objectifs. Il faut allouer les ressources nécessaires, tant humaines que matérielles. Le temps est aussi une ressource essentielle, puisque la participation s’inscrit souvent dans la durée.

2. Indépendance

Un exercice de participation publique doit être piloté par une instance crédible et indépendante. L’instance doit respecter des règles d’éthique connues de tous.

3. Qualité et accessibilité de l’information

L’information fournie aux participants d’un exercice de participation publique doit être objective, complète, claire et pertinente. Elle doit aussi être gratuite et facilement accessible. Idéalement, des résumés doivent être disponibles.

4. Accès au processus et diversité de participation

À moins que le mécanisme de participation retenu ne requière un échantillonnage, toute personne intéressée ou susceptible d’être touchée par le résultat d’une démarche doit y avoir un accès équitable. La participation des minorités et des groupes vulnérables doit être encouragée et facilitée, de même que la diversité des points de vue.

5. Communications adéquates

Le public doit être convoqué et informé dans des délais raisonnables et par des moyens susceptibles de l’atteindre et de l’interpeller. Les participants doivent recevoir toute autre information pertinente à la compréhension du processus.

6. Clarté des modalités de participation

Les modalités de participation doivent être adaptées au public et au contexte. Elles doivent être claires et connues dès l’annonce de la démarche. Ces règles doivent préciser les personnes qui peuvent participer, le lieu, l’horaire, le processus d’inscription s’il en existe un, l’ordre du jour, la documentation disponible, les modalités d’expression (droits de parole, fiches de commentaires, dépôt et audition des mémoires, etc.).

7. Prise en compte de la participation dans la décision

Il est impératif de gérer les attentes des citoyens en précisant d’emblée le degré d’engagement et d’influence qu’ils sont appelés à exercer sur la prise de décision. Les participants doivent savoir ce que l’on attend d’eux, de quelle manière le résultat de leur participation sera pris en compte par les décideurs, et quels sont les moyens de reddition de comptes prévus.

8. Transparence et suivi

L’instance qui fait participer doit préciser dans quels délais, sous quelle forme et par quels moyens les résultats de la participation du public seront communiqués et de quelle manière un suivi sera assuré.

Source : Institut du Nouveau Monde, août 2013¹⁵

¹⁵ En s’inspirant des principes et bonnes pratiques recensés auprès de différents organismes internationaux, l’Institut du Nouveau Monde identifie huit « règles de l’art » ou conditions à mettre en place afin d’assurer la réussite d’un exercice de participation publique. Les règles de l’art traduisent un ensemble de principes destinés à encadrer les processus de participation publique. Références : AmericaSpeaks (www.americaspeaks.org), Association internationale pour la participation du public (www.iap2.org) International Association for Impact Assessment (www.iaia.org), Secrétariat international francophone pour l’évaluation environnementale (www.sifee.org), Organisation pour la coopération et le développement économiques (www.ocde.org), Union européenne (www.unece.org), Institut du Nouveau Monde, avec la collaboration de la Corporation de protection de l’environnement de Sept-Îles, *Guide d’accompagnement des citoyens pour se préparer à une audience publique sur l’environnement*, 2013.

Annexe 2 – Présentation de l'Institut du Nouveau Monde

Combiner la recherche sur la participation publique et la pratique

L'une des caractéristiques différenciatrices de l'INM est que celui-ci sait combiner la recherche sur la participation publique avec une pratique exemplaire et diversifiée. L'INM est reconnu aussi bien pour sa connaissance profonde des règles de l'art et de l'éthique et des meilleures pratiques dans le monde entier en participation publique, que pour sa capacité à livrer des processus de consultation et de collaboration efficaces de manière diligente et professionnelle, aussi bien au Québec qu'à l'étranger.

En matière de recherche, l'INM a produit de nombreux documents qui servent aujourd'hui de référence dans divers milieux, en plus de voir son directeur général, ses conseillères stratégiques et ses chargées de projet être invités à prononcer des conférences dans divers milieux.

Cette combinaison de la théorie et de la pratique est unique au Québec.

Ce cumul d'expériences place l'INM dans une situation particulièrement favorable à l'analyse et l'évaluation de politiques et de pratiques de participation publique, notamment dans le monde municipal.

Entre autres, pour répondre à des besoins internes, l'INM a conçu **une grille d'indicateurs permettant d'évaluer les politiques de participation publique des villes**. Cet outil est en développement.

Ces compétences ont été reconnues par l'attribution de prix (notamment le Prix Claire-Bonenfant remis par le gouvernement du Québec pour les valeurs démocratiques), les félicitations unanimes de l'Assemblée nationale lors de son cinquième anniversaire, la participation à des groupes de recherche universitaires et la réalisation de plus de 130 mandats de participation publique, au Québec comme à l'étranger.

En matière de production des connaissances, l'INM s'est distingué par les publications suivantes :

- [État des lieux des mécanismes de participation publique au Québec et relevé d'expériences inspirantes de participation publique hors Québec](#) (2013)
- [Professionnalisation de la participation publique: Acteurs, défis, possibilités](#) (2015)
- Nous Sommes démocratie (<http://inm.qc.ca/blog/nous-sommes-democratie/>), un rapport de l'INM sur les réformes démocratiques les plus urgentes à accomplir au Québec (2014)
- [Guide d'accompagnement pour se préparer à une audience publique en environnement](#) (2013)
- Responsabilités et pouvoirs de la ville de Sept-Îles pour les projets dans le secteur minier : Cadre légal et réglementaire (2013)
- [Étude sommaire sur les processus et les facteurs d'acceptabilité sociale pour le secteur industriel](#) (2013)
- [Sondage web sur la démocratie et la participation citoyenne: rapport d'analyse des résultats](#) (2013)
- [Aide-mémoire sur la participation publique](#) (2012)
- [Aux sciences, citoyens!: expériences et méthodes de consultation sur les enjeux scientifiques de notre temps](#) (2009)
- [Petit guide québécois de la participation locale](#) (2009)
- [La diminution de la participation électorale des jeunes Québécois: une recherche exploratoire de l'INM](#) (2012)
- [« Vers une citoyenneté active à la fois inclusive, interculturelle, intergénérationnelle et égalitaire »](#) (mémoire présenté dans le cadre de la consultation sur la politique jeunesse du Québec, 2015)
- [Pas de développement durable sans participation citoyenne](#) (mémoire présenté dans le cadre de l'étude de la Stratégie de développement durable du Québec, 2015)

Ces publications cernent les meilleures pratiques en matière de participation publique tout en prodiguant des conseils sur le choix des meilleures méthodes à utiliser en fonction des publics à rejoindre, des contraintes de temps ou de budget. Elles proposent des définitions de participation publique et citoyenne, cernent le concept et les pratiques d'acceptabilité sociale, offrent des guides aux citoyens désireux de participer à des consultations.

Elles sont toutes accessibles dans le centre de documentation de l'Institut du Nouveau Monde à inm.qc.ca.

L'INM anime sur une base continue la réflexion sur la participation citoyenne, la participation publique et la participation électorale, y compris à l'échelle municipale. À ce titre, l'INM a à son actif :

- Le Rendez-vous stratégique de l'INM sur la démocratie et la participation citoyenne, une démarche de deux ans qui a combiné sondages, études, tables rondes et colloques. Le résultat de cette démarche est résumé dans la publication *Nous sommes démocratie*.
- Une série de 8 colloques scientifiques (un par année) dans le cadre du congrès de l'ACFAS, sur diverses dimensions de la participation citoyenne. Ces colloques sont organisés conjointement avec des chercheurs réputés du domaine de la participation citoyenne. Le plus récent a eu lieu en mai 2016 et portait sur l'acceptabilité sociale.
- Le directeur général de l'INM, Michel Venne, est chercheur associé au Centre interdisciplinaire de recherche sur la citoyenneté et les minorités (CIRCEM), à l'Université d'Ottawa.
- L'une des conseillères stratégiques de l'INM, Malorie Flon, est co-chercheur dans un projet de recherche de trois ans piloté par la professeure de science politique de l'Université de Montréal, Laurence Bhérier, sur les formes émergentes de participation citoyenne.
- L'INM a organisé à l'été 2014 un colloque international (15 pays représentés) sur la professionnalisation de la participation publique dans le cadre du Congrès mondial de science politique. Les actes de ce colloque sont disponibles sur le site web de l'INM sous le titre : [Professionnalisation de la participation publique: Acteurs, défis, possibilités](#) (2015)
- L'INM a organisé en 2015 un premier forum sur l'acceptabilité sociale ayant réuni quelque 150 participants à Lévis, en collaboration avec la chaire du Canada en développement régional et territorial de l'Université du Québec à Rimouski. Les actes de ce colloque sont disponibles sur le web (http://www.inm.qc.ca/Centre_doc/ActesForumAS.pdf)
- Les membres de l'équipe de l'INM sont appelés à prononcer des conférences ou animer des sessions de formation sur le thème de la participation citoyenne, de la participation publique ou de l'acceptabilité sociale dans diverses activités au Québec et ailleurs dans le monde, notamment lors de congrès de l'UMQ, la FQM, le COMAQ, l'Association des directeurs généraux de municipalités du Québec, diverses municipalités ou MRC du Québec, le congrès de New Cities Foundation, la Commission du débat public en France, etc.

Plus de 50 mandats réalisés par l'INM en participation publique dans l'univers municipal

L'INM a développé des compétences pratiques en matière de participation et de consultation publique dans divers domaines, notamment ceux de la santé, des ressources naturelles, de l'éducation et du fonctionnement des institutions démocratiques. Il a aussi développé une pratique dans l'univers municipal, celui des villes et des territoires. Notre offre aux acteurs municipaux est décrite ici : <http://inm.qc.ca/blog/municipal/>

Entre autres, l'INM s'est associé à plusieurs reprises à l'**Union des municipalités du Québec (UMQ)** et à la **Fédération québécoise des municipalités (FQM)** pour animer des débats ou offrir des séances de formation durant leurs congrès. Notamment, l'INM a animé deux Sommets du monde municipal organisés par l'UMQ au cours des dernières années, notamment l'un, en 2011, au cours duquel l'INM a animé un **panel de citoyens** à qui l'UMQ demandait de se prononcer sur les meilleurs moyens d'améliorer les relations entre les citoyens et les municipalités.

L'INM a animé en 2013 une grande campagne (sur vidéo, web et médias traditionnels) pour favoriser la **participation électorale aux élections municipales**.

L'INM a établi un partenariat avec le **Carrefour d'action municipale et familles (CAMF)** et ses 400 municipalités membres pour le développement d'une offre de services spécifique en matière de participation publique.

Surtout, l'INM a mené **plus de 50 mandats** avec des clients de l'univers municipal (dont voici la liste), que ce soit pour concevoir, planifier ou animer des consultations publiques sur des sujets spécifiques (plan de gestion des

matières résiduelles, aménagement d'un parc ou d'une place publique, gestion de la circulation de transit) que pour élaborer des visions stratégiques ou consulter sur des plans d'urbanisme ou de développement.

Certains de ces mandats avaient pour cible la participation des **citoyens en général**, d'autres consistaient à mettre en relation des **parties prenantes**, groupes de citoyens, promoteurs et décideurs dans des processus de concertation, ou encore une combinaison des deux.

Dans plusieurs des mandats, l'INM propose aux décideurs **une combinaison de méthodes** qui permettent de rejoindre, sur le même sujet, des publics diversifiés.

