

JOURNÉE TACTIQUE SUR LE **LOISIR** EN MILIEU URBAIN



Participation citoyenne :
enjeux et opportunités

RAPPORT SYNTHÈSE

JUIN 2023

ORGANISÉE PAR

AQLM
Association québécoise
du loisir municipal

Québec 

Mot de la présidente de l'AQLM

Le présent rapport sur la Journée tactique sur le loisir en milieu urbain qui a eu lieu le 2 juin 2023 représente une importante contribution à la réflexion sur les tendances auxquelles sont confrontés non seulement les services de loisir municipaux, mais tous les services publics. La participation citoyenne est un enjeu important dans l'évolution de notre démocratie et on a de nombreux exemples, tout particulièrement en loisir, où les municipalités ont expérimenté diverses formules en vue de mieux répondre aux besoins, attentes et désirs de la population.



Il y a dans ce rapport plusieurs pistes à suivre qui ne peuvent qu'enrichir le bagage des professionnels en loisir pour mieux faire face aux défis et problématiques qui caractérisent notre époque.

En instituant, avec la collaboration étroite de gouvernement québécois, cette Journée tactique en 2018, l'AQLM comptait développer un réseau des grandes villes et des villes pôles en matière de loisir. Cet événement, qui en était à sa quatrième édition cette année, est une activité importante de coordination et d'échanges puisqu'elle permet à des représentants des grandes villes et des villes pôles de plus de 35 000 habitants de partager expériences et préoccupations sur un thème donné.

La Journée tactique s'inscrit ainsi fort bien dans la mission de l'AQLM, que je rappelle ici : « L'AQLM voit au développement du loisir municipal, en partenariat et en concertation avec les acteurs du milieu, au bénéfice des professionnels en loisir en vue de la qualité de vie des citoyens. » La promotion de la participation citoyenne, sous ses multiples formes, apparaît alors comme un mandat incontournable.

On dit souvent que le service de loisir municipal est l'entité administrative locale la plus proche des citoyens et que les professionnels qui y œuvrent sont des touche-à-tout qui savent s'adapter aux tendances et se montrent prêts constamment à relever de nouveaux défis. Or, la participation citoyenne est justement l'un de ces défis, et pas juste dans les grandes villes.

Le présent rapport met en lumière de nombreux défis aux processus de participation citoyenne. Heureusement, les exposés et les discussions qui ont eu cours à la Journée tactique ont permis de partager des expériences réussies, de dégager des voies à explorer, de déterminer des conditions favorables et de proposer des ressources, notamment en formation. C'est très encourageant.

Manon Lanneville

INTRODUCTION

CONTEXTE

DÉFIS ET
ENJEUX DE LA
PARTICIPATION
CITOYENNE

PARTICIPATION
CITOYENNE
ET MILIEU
MUNICIPAL

ÉMERGENCE
DE TROIS
MODÈLES DE
GOUVERNANCE
ET DE GESTION

PRÉSENTATION
DES
PANÉLISTES ET
SYNTHÈSE DES
INTERVENTIONS

ATELIERS
D'ÉCHANGES
ENTRE LES
PARTICIPANTS

PLÉNIÈRE :
CONSTATS,
DÉFIS ET
RECOMMANDATION

ANNEXE

Message de la ministre

La participation citoyenne en matière de loisir municipal est remplie de possibilités. Souhaitée et nécessaire, elle demeure néanmoins dépendante des changements démographiques et socioéconomiques qui touchent la population.



Des rassemblements et des discussions comme ceux organisés à l'occasion de la Journée tactique sur le loisir en milieu urbain, tenue par l'Association québécoise du loisir municipal en partenariat avec le ministère de l'Éducation du Québec, sont donc essentiels à un renouvellement des pratiques pour que le loisir municipal demeure pertinent aux yeux des citoyens.

Cette journée d'échange et de découverte jette les bases des réflexions à venir pour garder le loisir municipal bien vivant. Les panels de discussion, les tables rondes et les rencontres plénières auront permis à tous les acteurs présents d'échanger sur leurs réalités et de s'inspirer du travail de leurs collègues pour améliorer les pratiques collectives.

Il en résulte ce rapport synthèse, qui brosse un portrait clair et succinct de la situation de la participation citoyenne en matière de loisir municipal dans les grandes villes et les villes pôles du Québec.

Ce document nous permet ainsi d'avancer ensemble, en ayant le bien commun de la population dans notre viseur. Il ne tient qu'à nous de dégager les constats appropriés et de mettre en place des initiatives porteuses de sens qui permettront d'impliquer les citoyens dans les petits et grands projets.

Bonne lecture!

Isabelle Charest
Ministre responsable du Sport, du Loisir et du Plein air

INTRODUCTION

CONTEXTE

DÉFIS ET
ENJEUX DE LA
PARTICIPATION
CITOYENNE

PARTICIPATION
CITOYENNE
ET MILIEU
MUNICIPAL

ÉMERGENCE
DE TROIS
MODÈLES DE
GOUVERNANCE
ET DE GESTION

PRÉSENTATION
DES
PANÉLISTES ET
SYNTHÈSE DES
INTERVENTIONS

ATELIERS
D'ÉCHANGES
ENTRE LES
PARTICIPANTS

PLÉNIÈRE :
CONSTATS,
DÉFIS ET
RECOMMANDATION

ANNEXE

INTRODUCTION

L'Association québécoise du loisir municipal (AQLM) a présenté, le 2 juin 2023 à la Maison du Loisir et du Sport à Montréal, la 4^e édition de la *Journée tactique sur le loisir en milieu urbain*, sur le thème :

Participation citoyenne : enjeux et opportunités

Cette activité de développement des pratiques a permis aux intervenants de 45 villes (grandes villes et villes pôles) de saisir les facteurs et le contexte qui influencent la redéfinition des relations entre les municipalités et les citoyens, et de réfléchir sur les enjeux et défis de la participation citoyenne dans la sphère publique, plus particulièrement dans le milieu municipal et le milieu du loisir public.

La Journée tactique est également un moment fort pour identifier des pistes de solutions et examiner des possibilités susceptibles de consolider et développer l'expertise des professionnels du domaine, qui évoluent dans un secteur en grande transformation.

Les participants à cette *Journée* étaient des représentants des directions des services de loisir ainsi que d'autres directions municipales intéressées au thème.

Ce rapport synthèse décrit le contenu de la journée, résume les réflexions et les échanges, et présente une recommandation.

Objectifs

1 Prendre la mesure de l'évolution de la participation citoyenne et les formes qu'elles prennent au sein de l'administration municipale

2 Échanger sur la place citoyenne au sein de l'administration municipale et dans nos pratiques en loisir public :

- Les enjeux
- Les éléments facilitants
- Les obstacles

3 Dégager collectivement de bonnes pratiques et identifier les besoins de formation et d'accompagnement des intervenants

CONTEXTE

DÉFIS ET ENJEUX DE LA PARTICIPATION CITOYENNE

PARTICIPATION CITOYENNE ET MILIEU MUNICIPAL

ÉMERGENCE DE TROIS MODÈLES DE GOUVERNANCE ET DE GESTION

PRÉSENTATION DES PANÉLISTES ET SYNTHÈSE DES INTERVENTIONS

ATELIERS D'ÉCHANGES ENTRE LES PARTICIPANTS

PLÉNIÈRE : CONSTATS, DÉFIS ET RECOMMANDATION

ANNEXE

Programme de la journée

8 h 00	Accueil des participants
9 h 00	Mot de bienvenue et introduction
9 h 45	Panel sur la forme que prendra cette réalité
10 h 30	Pause
10 h 45	Tables rondes <ol style="list-style-type: none"> 1. Enjeux et stratégies à déployer pour une mise en œuvre efficace des projets d'aménagement d'espace ou d'infrastructure publique 2. Astuces pour sortir gagnant d'un enjeu d'acceptabilité sociale 3. Démarche structurante d'élaboration d'une vision de développement ou d'une politique sectorielle
12 h 30	Diner
14 h 00	Plénière
15 h 00	Prises de parole et conclusion
15 h 30	Fin de la rencontre – Invitation au cocktail

INTRODUCTION

CONTEXTE

DÉFIS ET
ENJEUX DE LA
PARTICIPATION
CITOYENNEPARTICIPATION
CITOYENNE
ET MILIEU
MUNICIPALÉMERGENCE
DE TROIS
MODÈLES DE
GOUVERNANCE
ET DE GESTIONPRÉSENTATION
DES
PANÉLISTES ET
SYNTHÈSE DES
INTERVENTIONSATELIERS
D'ÉCHANGES
ENTRE LES
PARTICIPANTSPLÉNIÈRE :
CONSTATS,
DÉFIS ET
RECOMMANDATION

ANNEXE

Animateurs



André Thibault

Ph. D., professeur émérite, chercheur-coordonnateur de la Communauté de pratique des directrices et directeurs de loisir et vie communautaire des grandes villes du Québec



Benjamin Branget

Chargé de cours, Département d'études en loisir, culture et tourisme, UQTR
Étudiant au doctorat interdisciplinaire en aménagement, UdeM
Cofondateur et président de L'Escabeau



Marie-France Delage

Consultante en administration publique, planification stratégique, gestion de projet et gouvernance
Présidente de l'AQLM de 2010 à 2013

CONTEXTE

Participation citoyenne et loisir public

Le Québec compte plus de 1100 municipalités qui visent à offrir à leur population des milieux de vie de qualité et des conditions propices au développement économique, social, environnemental et culturel. Ces municipalités, villes et villages prennent des décisions qui ont une incidence sur la vie quotidienne de la population québécoise.

Au cours des dernières décennies, les municipalités ont joué un rôle croissant dans une diversité de domaines et sont aujourd'hui responsables d'une variété de services de proximité et de projets. C'est dans le but de reconnaître ce rôle central des municipalités et d'accroître leur capacité d'agir que l'Assemblée nationale du Québec a adopté en 2017 la loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs.

Cette loi, aussi connue sous le nom de Loi 122, accordait plusieurs nouveaux pouvoirs aux municipalités tout en allégeant leur reddition de comptes au gouvernement. Elle s'appuie notamment sur le principe de subsidiarité qui privilégie un rapprochement entre les lieux de décision et les citoyens. Reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité, c'est aussi reconnaître la nécessité d'une participation accrue des citoyennes et citoyens à la vie publique municipale.

Est-ce dire que la participation citoyenne est un nouveau phénomène? Bien sûr que non!

Après quelques décennies d'animation sociale, après la proclamation de lois et de règlements donnant droit aux citoyens de réclamer des enquêtes publiques sur tel ou tel projet, après l'avènement du gouvernement par sondages, après le renforcement du cadre législatif protégeant les droits individuels, la présence des citoyens à l'une ou l'autre des étapes d'élaboration ou de réalisation d'un projet d'aménagement est une manifestation qui a toujours été présente, mais qui emprunte maintenant de nouveaux chemins.

Ces chemins ont notamment trouvé une expression dans les fondements mêmes du loisir public, le citoyen étant l'acteur premier de son loisir. Cette participation, qui s'est également formalisée au sein des communautés d'intérêts ou dans des organismes soutenus par la municipalité, se manifeste, à des degrés variables et sous diverses formes, dans toutes sortes de projets.

Dans un tel contexte, deux questions émergent :

- Comment évolueront la formalisation et la professionnalisation de cette réalité montante au sein des administrations municipales?
- Comment tirer de meilleurs bénéfices de cette rencontre entre le savoir professionnel de nos administrations et celui des citoyens?

INTRODUCTION

CONTEXTE

DÉFIS ET
ENJEUX DE LA
PARTICIPATION
CITOYENNEPARTICIPATION
CITOYENNE
ET MILIEU
MUNICIPALÉMERGENCE
DE TROIS
MODÈLES DE
GOUVERNANCE
ET DE GESTIONPRÉSENTATION
DES
PANÉLISTES ET
SYNTHÈSE DES
INTERVENTIONSATELIERS
D'ÉCHANGES
ENTRE LES
PARTICIPANTSPLÉNIÈRE :
CONSTATS,
DÉFIS ET
RECOMMANDATION

ANNEXE



« En ouvrant la fabrique de la ville aux citoyens, nous leur permettons de se réappropriier des lieux et de les investir afin que les espaces publics reflètent réellement leurs besoins, leurs aspirations et leur identité. »



Anne Hidalgo
mairie de Paris



Valérie Plante
maire de Montréal

Préface du livre de Jean Gehl et Brigitte Svarre (2019), *La vie dans l'espace public, Comment l'étudier*, Écosociété, p. 8

Quelques notions

Qu'est-ce que la participation citoyenne ?

La participation citoyenne est l'exercice et l'expression de la citoyenneté à travers la pratique de la participation publique, de la participation sociale et de la participation électorale.

Voter à une élection ou à un référendum, faire une marche de protestation ou présenter un mémoire à une commission parlementaire sont tous des gestes de participation publique, mais qui ne sont pas de même nature, on le voit bien.

Dans le premier cas, il s'agit d'un geste encadré par les lois électorales, dans le second, il s'agit d'un acte militant et dans le troisième, le citoyen répond à l'invitation des décideurs de prendre part à un processus de décision. Telles sont les trois modes principaux de participation publique offerts aux citoyens.

Une autre forme de participation citoyenne se manifeste, notamment par le loisir public. Il s'agit d'une forme de participation sociale et communautaire, le citoyen étant l'acteur premier de son loisir.

Différentes formes de participation



ÉLECTORALE

Exercer son droit de vote, se porter candidat



POLITIQUE

Interpeller un représentant politique, prendre part à une campagne, militer, chercher à influencer (lobbying)



SOCIALE

S'engager bénévolement dans la collectivité



PUBLIQUE

Prendre part au processus de décisions collectives

(Définition de l'Institut du Nouveau Monde)

PARTICIPATION PUBLIQUE

La participation publique, c'est l'engagement des individus dans des dispositifs formels régis par des règles clairement établies et ayant pour but l'atteinte d'un objectif formulé explicitement.

Ces dispositifs peuvent être des structures ou des processus, permanents ou ponctuels. Ils peuvent être initiés par des institutions publiques, qu'elles soient fédérales, provinciales, régionales ou municipales, ou par des organismes privés, des entreprises ou des OSBL.

PARTICIPATION SOCIALE

La participation sociale fait référence à l'implication des individus dans des activités collectives dans le cadre de leur vie quotidienne.

Par exemple, être membre d'un groupe communautaire, d'une association de locataires, d'un syndicat ou d'un parti politique, faire du bénévolat pour un organisme caritatif, militer pour une cause.

PARTICIPATION ÉLECTORALE

La participation électorale est pratiquée lors d'élections visant à élire des représentants à l'échelle fédérale, provinciale, municipale ou scolaire.

Le citoyen participe soit en votant, soit en présentant sa candidature. La participation électorale est soumise à des règles strictes (âge, citoyenneté, lieu de résidence, etc.) qui varient selon le scrutin. Ces scrutins ont lieu à intervalles réguliers.

(Définition libre)

PARTICIPATION POLITIQUE

La participation politique désigne l'ensemble des activités d'ordre politique que peuvent réaliser les individus au sein d'une société.

Idéalement, elle renvoie à l'exercice d'une citoyenneté dynamique et réfléchie. La participation politique se manifeste, notamment, lorsqu'un citoyen interpelle un représentant politique, milite ou cherche à influencer (lobbying).

INTRODUCTION

CONTEXTE

DÉFIS ET ENJEUX DE LA PARTICIPATION CITOYENNE

PARTICIPATION CITOYENNE ET MILIEU MUNICIPAL

ÉMERGENCE DE TROIS MODÈLES DE GOUVERNANCE ET DE GESTION

PRÉSENTATION DES PANÉLISTES ET SYNTHÈSE DES INTERVENTIONS






ATELIERS D'ÉCHANGES ENTRE LES PARTICIPANTS

PLÉNIÈRE : CONSTATS, DÉFIS ET RECOMMANDATION

ANNEXE

Degré d'engagement

L'Association internationale pour la participation publique et l'Institut du Nouveau Monde ont également décliné le degré d'engagement du public dans un rapport déterminant le but de la participation publique selon le degré d'engagement des citoyens. Ces modes sont en effet révélateurs des intentions de celui qui sollicite une participation des citoyens.

	DEGRÉ DE PARTICIPATION	DESCRIPTION
	INFORMATION 	Les participants s'informent au sujet des enjeux liés à un problème à résoudre, un projet ou une politique.
	CONSULTATION 	Les participants informent les décideurs de leurs opinions et points de vue.
PARTICIPATION ACTIVE	DIALOGUE 	Les participants échangent autour d'un enjeu et confrontent leurs idées et points de vue.
	DÉLIBÉRATION 	Les participants formulent ensemble un avis sur une question précise.
	CO-CONSTRUCTION 	Les participants contribuent à la construction de la démarche et à la prise de décision finale.

INTRODUCTION

CONTEXTE

DÉFIS ET ENJEUX DE LA PARTICIPATION CITOYENNE

PARTICIPATION CITOYENNE ET MILIEU MUNICIPAL

ÉMERGENCE DE TROIS MODÈLES DE GOUVERNANCE ET DE GESTION

PRÉSENTATION DES PANÉLISTES ET SYNTHÈSE DES INTERVENTIONS

ATELIERS D'ÉCHANGES ENTRE LES PARTICIPANTS

PLÉNIÈRE : CONSTATS, DÉFIS ET RECOMMANDATION

ANNEXE

DÉFIS ET ENJEUX DE LA PARTICIPATION CITOYENNE

Entre le paternalisme souvent présent dans les administrations publiques et la démocratie directe, les forces en place s'inscrivent en continu dans une valse de négociations et de rapports qui transforment la relation et directement les différentes formes que prend concrètement la participation citoyenne. Cette zone d'interactions est multiple et tient compte de l'environnement sociopolitique et économique.

L'interaction avec le public : une réalité mouvante



Souvent source de tensions et de conflits entre les citoyens et l'administration, cette zone d'interactions doit davantage être comprise et maîtrisée par nos administrations et par les professionnels qui instaurent des mécanismes visant à encadrer ces échanges, parce qu'inviter la population à participer aux décisions exige la maîtrise de compétences et le développement d'attitudes précises.

- Les citoyens se questionnent sur l'efficacité de la consultation comme moyen d'influencer les décisions. Ils peuvent avoir l'impression d'une fonction de relations publiques et que d'autres influences plus puissantes modifient les décisions dans un sens différent de celui qui peut se dégager de leur participation.
- Étaient-ils des clients ou des citoyens, des militants ou des parties prenantes?

- Du côté des élus et des professionnels, l'exercice s'est avéré inefficace, sans contribution nouvelle à la question soumise ou comme un lieu propice à éveiller la contestation ou le mécontentement, bref des pertes de temps.
- Voulaient-ils valider et obtenir une acceptation sociale ou coconstruire?

INTRODUCTION

CONTEXTE

DÉFIS ET ENJEUX DE LA PARTICIPATION CITOYENNE

PARTICIPATION CITOYENNE ET MILIEU MUNICIPAL

ÉMERGENCE DE TROIS MODÈLES DE GOUVERNANCE ET DE GESTION

PRÉSENTATION DES PANÉLISTES ET SYNTHÈSE DES INTERVENTIONS

ATELIERS D'ÉCHANGES ENTRE LES PARTICIPANTS

PLÉNIÈRE : CONSTATS, DÉFIS ET RECOMMANDATION

ANNEXE

Défi de compétences

Le premier défi est donc un défi de compétences!

On peut dire que ces défis de compétences sont à trois niveaux :



Savoir agir dans une société plurielle

- Défi : vivre ensemble dans la diversité
- Le **JE** domine souvent le **NOUS**
 - Médias
 - Propos des citoyens
 - Propos des multiples groupes d'intérêt et de cause
- Savoir centrer le débat sur le Nous à partir du JE
 - Enjeu des municipalités : prendre des décisions politiques **pour le bien commun** influencées par des citoyens aux multiples convictions et positions de paroles.

INTRODUCTION

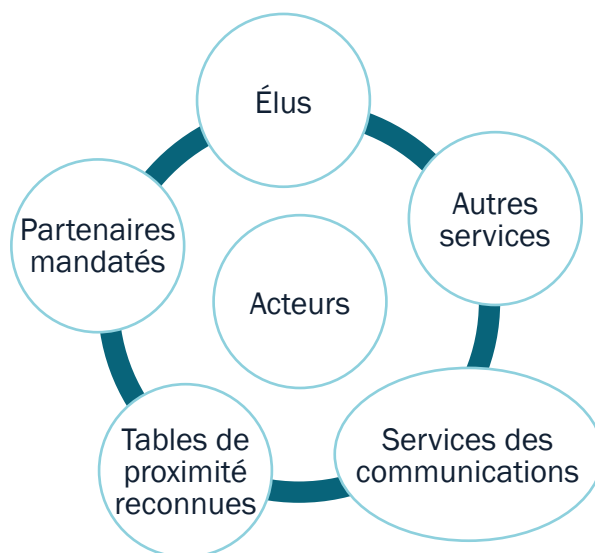
CONTEXTE

**DÉFIS ET
ENJEUX DE LA
PARTICIPATION
CITOYENNE**
PARTICIPATION
CITOYENNE
ET MILIEU
MUNICIPALÉMERGENCE
DE TROIS
MODÈLES DE
GOUVERNANCE
ET DE GESTIONPRÉSENTATION
DES
PANÉLISTES ET
SYNTHÈSE DES
INTERVENTIONSATELIERS
D'ÉCHANGES
ENTRE LES
PARTICIPANTSPLÉNIÈRE :
CONSTATS,
DÉFIS ET
RECOMMANDATION

ANNEXE

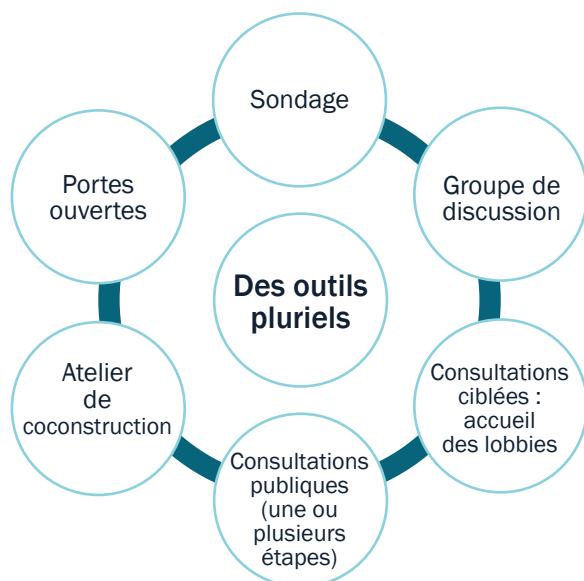
Savoir agir dans une administration municipale aux lieux pluriels de pouvoir

- Passer la réquisition
- Accompagner
- Analyser les enjeux
- Alerter



Maîtriser des outils pluriels

- Dans un contexte donné, choisir ou commander la méthode appropriée
- Maîtriser son application
- Identifier qui participe
- Définir quand interagir dans le processus et dans le temps



INTRODUCTION

CONTEXTE

DÉFIS ET ENJEUX DE LA PARTICIPATION CITOYENNE

PARTICIPATION CITOYENNE ET MILIEU MUNICIPAL

ÉMERGENCE DE TROIS MODÈLES DE GOUVERNANCE ET DE GESTION

PRÉSENTATION DES PANÉLISTES ET SYNTHÈSE DES INTERVENTIONS

ATELIERS D'ÉCHANGES ENTRE LES PARTICIPANTS

PLÉNIÈRE : CONSTATS, DÉFIS ET RECOMMANDATION

ANNEXE

Conditions tactiques en faveur du *NOUS*

Savoir assurer quelques conditions tactiques en faveur du *NOUS*

Les décideurs veulent réellement être influencés

- Offrir des options ou une marge de manœuvre
- Identifier le « suivi »

Les citoyens participent à l'une ou plusieurs des étapes d'un processus de décisions

- Identifier l'étape, ses objectifs et choisir l'outil approprié

La décision touche le bien commun

- Passer de la revendication à la participation
- Connaître et diffuser l'enjeu commun, amener les citoyens à s'exprimer sur le commun et non seulement sur la revendication personnelle

L'interaction avec les citoyens obéit à des règles du jeu

- Tactique : distinguer l'étape information de celle du débat, établir les règles du jeu et s'y tenir

INTRODUCTION

CONTEXTE

DÉFIS ET ENJEUX DE LA PARTICIPATION CITOYENNE

PARTICIPATION CITOYENNE ET MILIEU MUNICIPAL

ÉMERGENCE DE TROIS MODÈLES DE GOUVERNANCE ET DE GESTION

PRÉSENTATION DES PANÉLISTES ET SYNTHÈSE DES INTERVENTIONS

ATELIERS D'ÉCHANGES ENTRE LES PARTICIPANTS

PLÉNIÈRE : CONSTATS, DÉFIS ET RECOMMANDATION

ANNEXE

LA PARTICIPATION CITOYENNE ET LE MILIEU MUNICIPAL

La **Loi 122** sur l'autonomie municipale et le règlement sur la portée que devrait contenir une politique de consultation publique qui peut toucher l'ensemble des compétences exercées par la municipalité ont eu pour effet de transformer l'organisation et la prise en charge de cette dimension au sein des administrations municipales.

Il faut d'abord connaître les obligations de base :

- 1 La Loi impose d'effectuer diverses consultations préalables à la prise de décision.
- 2 Ces consultations obligatoires, faisant l'objet d'une liste non limitative, concernent notamment :
 - Adoption et modification d'un règlement d'urbanisme
 - Adoption et modification d'une politique de consultation publique
 - Demandes de dérogations mineures
 - Approbation des plans d'implantation et d'intégration architecturale
 - Adoption de certains règlements d'emprunt

Suivant l'évolution des pratiques en la matière et considérant que d'une part les citoyens réclament de plus en plus de place dans la prise de décision des affaires municipales et que d'autre part les administrations municipales s'organisent de plus en plus pour canaliser cette contribution et en bénéficier, non sans quelques bouleversements dans les façons de faire, il est apparu judicieux de présenter l'organisation structurelle de la fonction participation citoyenne au sein de l'organisation municipale.

INTRODUCTION

CONTEXTE

DÉFIS ET
ENJEUX DE LA
PARTICIPATION
CITOYENNE

**PARTICIPATION
CITOYENNE
ET MILIEU
MUNICIPAL**

ÉMERGENCE
DE TROIS
MODÈLES DE
GOUVERNANCE
ET DE GESTION

PRÉSENTATION
DES
PANÉLISTES ET
SYNTHÈSE DES
INTERVENTIONS

ATELIERS
D'ÉCHANGES
ENTRE LES
PARTICIPANTS

PLÉNIÈRE :
CONSTATS,
DÉFIS ET
RECOMMANDATION

ANNEXE

ÉMERGENCE DE TROIS MODÈLES DE GOUVERNANCE ET DE GESTION

Cas - Ville de Longueuil

La Ville de Longueuil a opté pour une organisation indépendante en créant l'Office de participation publique en vertu de la Charte de la ville. Cet office a le pouvoir de conseiller l'instance municipale sur les questions de consultation citoyenne et de mener ces démarches de manière indépendante et transparente.

Cas - Ville de Québec

La Ville de Québec a pour sa part créé un nouveau service au sein de l'administration municipale. Sous la direction générale adjointe Citoyen et vitalité urbaine, le Service de l'interaction citoyenne met en application les obligations municipales en matière de consultation citoyenne prévues dans la Charte de la Ville de Québec et précisées dans le Règlement sur la participation publique. Ces dispositions législatives et réglementaires prévoient notamment la mise en place de conseils de quartier, de diverses commissions consultatives ainsi que d'un conseil municipal jeunesse.

Cas - Ville de Trois-Rivières

La Ville de Trois-Rivières a opté pour la création de la Direction des communications et de la participation citoyenne.

La Direction s'est dotée d'un guide qui régit leurs pratiques. Travaillant de concert avec les services municipaux et les partenaires, la Ville de Trois-Rivières développe son expertise en matière de participation citoyenne et l'ancre dans les façons de faire de son administration

En annexe se trouvent les références des présentations de deux des trois panélistes invités sur le modèle préconisé pour que la ville exerce ses obligations en matière de participation citoyenne.

INTRODUCTION

CONTEXTE

DÉFIS ET ENJEUX DE LA PARTICIPATION CITOYENNE

PARTICIPATION CITOYENNE ET MILIEU MUNICIPAL

ÉMERGENCE DE TROIS MODÈLES DE GOUVERNANCE ET DE GESTION

PRÉSENTATION DES PANÉLISTES ET SYNTHÈSE DES INTERVENTIONS

ATELIERS D'ÉCHANGES ENTRE LES PARTICIPANTS

PLÉNIÈRE : CONSTATS, DÉFIS ET RECOMMANDATION

ANNEXE

PRÉSENTATION DES PANÉLISTES ET SYNTHÈSE DES INTERVENTIONS

Les panélistes



Julie Caron-Malenfant

Présidente

Office de participation publique
de Longueuil



Marie Lagier

Cheffe d'équipe,
consultations publiques

Service de l'interaction citoyenne,
Ville de Québec



Steven Hill Paquin

Coordonnateur à la
participation publique

Direction des communications
et de la participation citoyenne
Ville de Trois-Rivières



Benoit Simard

Directeur

Service des loisirs, Ville de Sorel-Tracy

*M. Simard a présenté le point de vue
des directeurs des loisirs sur cet enjeu
et s'est questionné sur le rôle et
l'évolution des services de loisir
face à l'émergence des différents
modèles au sein des administrations.*

INTRODUCTION

CONTEXTE

DÉFIS ET
ENJEUX DE LA
PARTICIPATION
CITOYENNE

PARTICIPATION
CITOYENNE
ET MILIEU
MUNICIPAL

ÉMERGENCE
DE TROIS
MODÈLES DE
GOUVERNANCE
ET DE GESTION

**PRÉSENTATION
DES PANÉLISTES
ET SYNTHÈSE DES
INTERVENTIONS**

ATELIERS
D'ÉCHANGES
ENTRE LES
PARTICIPANTS

PLÉNIÈRE :
CONSTATS,
DÉFIS ET
RECOMMANDATION

ANNEXE

Synthèse des interventions

En sus de la présentation de leur modèle, les panélistes ont partagé avec l'auditoire certaines observations, ainsi que quelques constats et recommandations :

- L'encadrement de la participation citoyenne se professionnalise.
- Des compétences et de l'expertise sont spécifiques à ce champ, requérant des processus et une méthodologie robustes.
- Cette méthodologie prend plusieurs formes, mais elle doit être légitimée par les parties prenantes, permettre de bien cerner les paramètres de la consultation, de les communiquer en amont et d'assurer une transparence exemplaire tout au long de la démarche.
- Chaque dossier d'intérêt public ne requiert pas le même traitement sur le plan de la participation citoyenne, d'où l'importance d'adopter une politique propre à chaque milieu et pour chaque circonstance.
- Les différents modèles de gouvernance et de gestion mis en place pour encadrer la participation citoyenne présente des approches différentes afin que les processus soient transparents, indépendants, sans influence politique et efficace au niveau des arrimages avec l'administration municipale. Plusieurs questions demeurent sur le plan de la pérennité des modèles et l'arrimage essentiel entre la fonction participation citoyenne et les autres services municipaux. Il sera intéressant de suivre l'évolution de ces modèles dans le temps.

L'enjeu de formation et de compréhension commune entre élus, personnel de l'administration municipale et citoyens est également important, ainsi que l'importance de prioriser les investissements visant à mettre en place les conditions favorables à l'exercice de la participation citoyenne.

D'autres enjeux, davantage associés à la culture de l'organisation municipale et à sa capacité réelle de se transformer, ont été soulevés :

- La reconnaissance du savoir citoyen
- La résistance de l'administration municipale
- La coordination de l'action municipale
- Les moyens que les élus sont prêts à mettre en œuvre pour assurer les conditions favorables à la participation citoyenne : temps, financement, outils, formation

Finalement, quel rôle joue (ou devrait jouer) le service des loisirs considérant qu'il est le champion municipal de l'interaction citoyenne?

- Expert auprès du milieu?
- Animateur auprès de la société civile, des citoyens corporatifs et des partenaires institutionnels?
- Coordonnateur auprès des autres services municipaux?
- Facilitateur des changements à effectuer? À quels niveaux?

INTRODUCTION

CONTEXTE

DÉFIS ET
ENJEUX DE LA
PARTICIPATION
CITOYENNEPARTICIPATION
CITOYENNE
ET MILIEU
MUNICIPALÉMERGENCE
DE TROIS
MODÈLES DE
GOUVERNANCE
ET DE GESTION**PRÉSENTATION
DES PANÉLISTES
ET SYNTHÈSE DES
INTERVENTIONS**ATELIERS
D'ÉCHANGES
ENTRE LES
PARTICIPANTSPLÉNIÈRE :
CONSTATS,
DÉFIS ET
RECOMMANDATION

ANNEXE

ATELIERS D'ÉCHANGES ENTRE LES PARTICIPANTS

Afin de poursuivre la réflexion et d'identifier des pistes de solutions, les participants ont été invités à échanger sur l'un de trois thèmes, caractérisés par le caractère pratique de la relation entre l'organisation municipale et le citoyen.

ATELIER 1 Enjeux et stratégies

Les enjeux et les stratégies à déployer pour une mise en œuvre efficace des projets d'aménagement d'espace public ou d'infrastructure publique

Animé par Benjamin Branget

Résumé

Ces projets requièrent de tenir compte de la voix du citoyen à plusieurs égards, notamment pour :

- Prioriser les besoins d'investissement dans ce type d'équipement
- Fixer la hauteur du financement acceptable
- Déterminer l'emplacement et la portée (population à desservir)
- Définir les composantes du projet et tenir compte de l'expérience client
- Garantir à terme une utilisation optimale de l'infrastructure
- Stimuler la participation des citoyens et des groupes dans l'opération de l'infrastructure et son actualisation

Il est également important de comprendre les étapes composant le cycle de vie d'un projet d'infrastructure afin de pouvoir mobiliser les citoyens au bon moment.

Benjamin Branget a par ailleurs présenté les résultats d'une recherche qu'il a menée sur les pratiques de consultation lors de projets d'aménagement d'espace public ou d'infrastructure publique. Les conclusions de cette étude seront publiées ultérieurement.

INTRODUCTION

CONTEXTE

DÉFIS ET
ENJEUX DE LA
PARTICIPATION
CITOYENNE

PARTICIPATION
CITOYENNE
ET MILIEU
MUNICIPAL

ÉMERGENCE
DE TROIS
MODÈLES DE
GOUVERNANCE
ET DE GESTION

PRÉSENTATION
DES
PANÉLISTES ET
SYNTHÈSE DES
INTERVENTIONS

**ATELIERS
D'ÉCHANGES
ENTRE LES
PARTICIPANTS**

PLÉNIÈRE :
CONSTATS,
DÉFIS ET
RECOMMANDATION

ANNEXE

ATELIER 2

Astuces pour sortir gagnant...

Astuces pour sortir gagnant d'un enjeu d'acceptabilité sociale... quand le train dérape

Animé par Marie-France Delage

Résumé

Les projets qui comportent des enjeux d'acceptabilité sociale sont symptomatiques d'une démarche escamotée et d'une mauvaise gestion des parties prenantes. Dans ces situations, le pouvoir politique de la société civile s'exprime davantage parce que l'acceptabilité sociale est le résultat d'un jugement collectif, d'une opinion collective à l'égard d'un projet, d'un plan ou d'une politique. Ce jugement peut être positif ou négatif et n'est jamais figé dans le temps. Il concerne toutes les échelles territoriales, locale, régionale ou nationale.

Les facteurs d'influence de l'acceptabilité sociale sont :

- La participation à la prise de décision
- La confiance envers les promoteurs et les institutions
- Le contexte social, économique et géographique
- La connaissance des savoirs locaux
- Les valeurs, les croyances et les attentes
- Le risque réel ou perçu et les incertitudes
- L'impact sur le milieu de vie et l'environnement
- Les bénéfices et les répercussions pour les communautés locales

INTRODUCTION

CONTEXTE

DÉFIS ET
ENJEUX DE LA
PARTICIPATION
CITOYENNE

PARTICIPATION
CITOYENNE
ET MILIEU
MUNICIPAL

ÉMERGENCE
DE TROIS
MODÈLES DE
GOUVERNANCE
ET DE GESTION

PRÉSENTATION
DES
PANÉLISTES ET
SYNTHÈSE DES
INTERVENTIONS

**ATELIERS
D'ÉCHANGES
ENTRE LES
PARTICIPANTS**

PLÉNIÈRE :
CONSTATS,
DÉFIS ET
RECOMMANDATION

ANNEXE

ATELIER 3

Démarche d'élaboration

Démarche structurante d'élaboration d'une vision de développement ou d'une politique sectorielle : quel est le point d'équilibre entre la consultation et le rôle de l'instance municipale?

Animé par André Thibault

Résumé

Les démarches pour doter un territoire d'une vision, de politiques et de projets soulèvent plusieurs enjeux dont celui de la dynamique de l'interaction avec la population. Idéalement, l'interaction avec la population doit relever de ce qu'il y a lieu de nommer une culture organisationnelle et être un dialogue où les parties prenantes reconnaissent l'apport de chacun et, de ce fait, devient une étape structurante des démarches de développement.

Or, plusieurs facteurs laissent plutôt croire à une pratique circonstancielle et arbitraire, parfois colorée de méfiance réciproque. Le recours à l'interaction avec le public peut sembler arbitraire et guidé par l'attitude des décideurs, qui y voient une perte de temps ou un accroc à leur responsabilité, ou par l'attitude des professionnels, dont le métier est de « savoir » objectivement. De plus, la complexité et le traitement forcément à moyen terme des thèmes peuvent expliquer le désintérêt d'une population davantage habituée à une relation client-pourvoyeur et aux enjeux immédiats véhiculés par les réseaux sociaux et ceux de l'information continue.

La question de la place et de la compétence du public est donc centrale, principalement en démocratie. La réponse à cette question peut devenir une référence structurante et assurer l'équilibre décideurs-professionnels-public.

Récemment, on a reconnu que le public est porteur d'une compétence propre en acceptabilité sociale. Selon le Gouvernement du Québec, l'acceptabilité sociale ne se quantifie pas, elle se décrit, elle n'est ni le résultat d'un vote ni de l'expression des visions individuelles. Elle est l'expression du « nous » : elle est le résultat d'un jugement collectif, d'une opinion collective à l'égard d'un projet, d'un plan ou d'une politique. Ce nous est porté par les citoyens réunis en débat et va au-delà de la rationalité des choix, elle est le résultat de la culture et des valeurs, disait Fernand Dumont, dont les citoyens sont « les experts ».

Reconnaître cette expertise, la nourrir par de l'information et la possibilité de questionnement des projets, l'insérer dans les processus décisionnels, voilà une attitude structurante et un facteur d'équilibre entre l'apport des parties prenantes.

INTRODUCTION

CONTEXTE

DÉFIS ET ENJEUX DE LA PARTICIPATION CITOYENNE

PARTICIPATION CITOYENNE ET MILIEU MUNICIPAL

ÉMERGENCE DE TROIS MODÈLES DE GOUVERNANCE ET DE GESTION

PRÉSENTATION DES PANÉLISTES ET SYNTHÈSE DES INTERVENTIONS

ATELIERS D'ÉCHANGES ENTRE LES PARTICIPANTS

PLÉNIÈRE : CONSTATS, DÉFIS ET RECOMMANDATION

ANNEXE

Chaque thème, malgré ses particularités, a permis de dégager des constats, des défis et des recommandations qui convergent et qui ont été mis en lumière lors de la plénière.

Idéalement, l'interaction avec la population doit relever de ce qu'il y a lieu de nommer une culture organisationnelle et être un dialogue qui devient naturel et structurant. Son déroulement demande de bien identifier les conditions de réussite et les mécanismes de dialogue avec les citoyens tout au long du processus décisionnel touchant un projet.

Voilà pourquoi il est important que les processus décisionnels intègrent la participation publique à des phases prédéterminées selon des règles claires, des moments et des stratégies qui font l'objet d'une politique.

En d'autres mots, si la municipalité et ses citoyens instituent un dialogue, une interaction, cela ne peut se faire de façon arbitraire ou improvisée. Quand les règles du jeu sont claires, il est plus facile d'interagir avec confiance. Il y va de la crédibilité et de l'efficacité des choix collectifs et de la démocratie.

Il y a donc des règles de l'art de l'interaction qui vont au-delà des techniques de consultation.

D'entrée de jeu, il faut savoir et reconnaître que la contribution du public s'inscrit dans un processus décisionnel autour d'un projet et qu'elle exerce un pouvoir d'influence et de persuasion, mais pas celui de la démocratie directe ou d'une assemblée décisionnelle.

La première règle tient à la solidité et à l'enracinement des projets dans les faits, dans le bilan démographique, social et économique de la municipalité et dans les attentes avérées de la population, ainsi que dans les orientations et la vision municipales

La seconde règle tient à l'engagement des décideurs à interagir avec la population et à être influencés le cas échéant par la contribution citoyenne, cela sous forme de déclaration ou de politique.

Viennent ensuite des balises qui définissent à quels moments du processus décisionnel il y a possible interaction : le moment de l'énoncé de vision et de la définition des objectifs, celui de l'élaboration des plans ou pendant les processus de mise en œuvre et de financement?

La quatrième règle structurante de l'interaction avec la population est l'obligation que se donnent les décideurs d'informer avec transparence et d'être questionnés sur le projet pour faciliter la formation de l'opinion et la transmission des avis de la population.

Enfin, le déroulement des événements de participation doit obéir à un protocole qui régule les prises de parole, et ainsi assure l'efficacité et l'équité du débat entre les diverses parties prenantes et les porteurs d'opinions de plus en plus différentes et clivées. Les modèles de gouvernance et de gestion présentés au cours de la journée témoignent de ce rôle.

INTRODUCTION

CONTEXTE

DÉFIS ET
ENJEUX DE LA
PARTICIPATION
CITOYENNEPARTICIPATION
CITOYENNE
ET MILIEU
MUNICIPALÉMERGENCE
DE TROIS
MODÈLES DE
GOUVERNANCE
ET DE GESTIONPRÉSENTATION
DES
PANÉLISTES ET
SYNTHÈSE DES
INTERVENTIONS**ATELIERS
D'ÉCHANGES
ENTRE LES
PARTICIPANTS**PLÉNIÈRE :
CONSTATS,
DÉFIS ET
RECOMMANDATION

ANNEXE

PLÉNIÈRE : CONSTATS, DÉFIS ET RECOMMANDATION

Cette dernière activité a permis de mettre en lumière le bouillonnement des échanges, des idées et des réflexions qui ont eu cours tout au long de cette journée trop courte, mais porteuse pour l'évolution et l'intégration des bonnes pratiques en matière de participation citoyenne.

Constats

Parmi les principaux constats se retrouve la difficulté de parler entre nous, et ce, tant pour les citoyens et les autres parties prenantes que pour l'administration municipale (élus et équipe administrative). L'administration municipale peut faire face à des dédoublements internes et à des enjeux de coordination et d'alignement.

Il a également été soulevé qu'avant d'entrer en relation avec la population, il y a exigence éthique de préciser clairement la nature de cette relation, quel pouvoir est accordé aux citoyens et de leur fournir toute l'information requise à la compréhension du sujet abordé.

Autre constat : la professionnalisation, et pour cause, des bonnes pratiques en participation citoyenne. L'expertise du processus et le développement d'une méthodologie adaptée et robuste sont des facteurs de succès dans la concrétisation des projets collectifs.

La transparence et la qualité de l'information à la base d'une démarche ou d'un projet sont un enjeu à prendre en compte dans notre réalité plurielle parce qu'elles requièrent une bonne lecture du contexte, des parties prenantes, des intentions, des outils, etc.

Défis

Le plus grand des défis est certes le développement d'une culture de la participation citoyenne ainsi que le développement et l'appropriation de compétences au sein de l'administration municipale afin que puissent se déployer les conditions de succès pour la rencontre des savoirs et la concrétisation de projets collectifs porteurs.

Sous-jacent à ce défi se trouve celui d'identifier les bonnes stratégies pour assurer la transformation des relations entre l'organisation municipale et le citoyen. Dans un contexte de ressources limitées et d'instantanéité des solutions, le pouvoir d'influence pour que soient priorités des investissements à la hauteur des ambitions est assurément un défi en soi!

Un autre défi identifié par les participants est celui de l'arrimage à réaliser entre la fonction émergente de participation citoyenne au sein des administrations municipales et la place du loisir public ainsi que des professionnels qui la composent.

INTRODUCTION

CONTEXTE

DÉFIS ET
ENJEUX DE LA
PARTICIPATION
CITOYENNEPARTICIPATION
CITOYENNE
ET MILIEU
MUNICIPALÉMERGENCE
DE TROIS
MODÈLES DE
GOUVERNANCE
ET DE GESTIONPRÉSENTATION
DES
PANÉLISTES ET
SYNTHÈSE DES
INTERVENTIONSATELIERS
D'ÉCHANGES
ENTRE LES
PARTICIPANTS**PLÉNIÈRE :
CONSTATS,
DÉFIS ET
RECOMMANDATION**

ANNEXE

Recommandation

La recommandation la plus importante consiste à mettre en œuvre des initiatives qui permettront d'assurer une vigie de cette réalité mouvante qui transforme et transformera les façons de faire en loisir public ainsi que de mettre en place des formations et une communauté de pratique afin de développer les compétences des professionnels de l'administration publique dans ce domaine.

INTRODUCTION

CONTEXTE

DÉFIS ET
ENJEUX DE LA
PARTICIPATION
CITOYENNE

PARTICIPATION
CITOYENNE
ET MILIEU
MUNICIPAL

ÉMERGENCE
DE TROIS
MODÈLES DE
GOUVERNANCE
ET DE GESTION

PRÉSENTATION
DES
PANÉLISTES ET
SYNTHÈSE DES
INTERVENTIONS

ATELIERS
D'ÉCHANGES
ENTRE LES
PARTICIPANTS

**PLÉNIÈRE :
CONSTATS,
DÉFIS ET
RECOMMANDATION**

ANNEXE



ANNEXE

Références

[PowerPoint](#) de la Ville de Longueuil

[PowerPoint](#) de la Ville de Québec / [Processus PP](#)

Comité organisateur

Rémi Richard, directeur général, AQLM

Line Paquette, chargée des communications et de la vie démocratique, AQLM

Monica Andréa Pombal, coordonnatrice service à la clientèle et logistique, AQLP

Marie-France Delage, consultante et chargée de projet

Animateurs

André Thibault

Benjamin Branget

Marie-France Delage

Invités panélistes

Julie Caron-Malenfant

Marie Lagier

Steven Hill Paquin

Benoît Simard

Rapport synthèse

Marie-France Delage, rédaction

Denis Poulet, révision linguistique

Line Paquette, design et montage

La réalisation de la *Journée tactique sur le loisir en milieu urbain* a été rendue possible grâce à une contribution financière du ministère de l'Éducation du Québec.

INTRODUCTION

CONTEXTE

DÉFIS ET
ENJEUX DE LA
PARTICIPATION
CITOYENNE

PARTICIPATION
CITOYENNE
ET MILIEU
MUNICIPAL

ÉMERGENCE
DE TROIS
MODÈLES DE
GOUVERNANCE
ET DE GESTION

PRÉSENTATION
DES
PANÉLISTES ET
SYNTHÈSE DES
INTERVENTIONS

ATELIERS
D'ÉCHANGES
ENTRE LES
PARTICIPANTS

PLÉNIÈRE :
CONSTATS,
DÉFIS ET
RECOMMANDATION

ANNEXE



AQLM

Association québécoise
du loisir municipal (AQLM)

loisirmunicipal.qc.ca