

13 février 2024

**GATINEAU**  
**POUR**  
**LA**  
**VIE**



# Réactualisation du Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales : Bilan phase 1

Objectif de la présentation : Orientation

Service de l'interaction citoyenne

---

Comité plénier



# Objectif de la présentation



1. Faire le bilan de la première phase des travaux du comité de travail;
2. Présenter le plan de travail des phases 2 et 3.

# Mise en contexte

## Historique

- **Juillet 2022** : Mise en place du comité de travail de réactualisation du *Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales*
- **Automne 2022** : Appel de candidatures pour les membres citoyens
- **Février 2023** : Nomination des membres citoyens et modification à la composition et au mandat du comité
- **Mars 2023** : Octroi du contrat au Centre d'écologie urbaine de Montréal

# Mise en contexte

## Historique

### Mandat du comité:

- Élaborer un plan de travail qui sera déposé au conseil municipal et qui guidera les travaux du comité sur la réactualisation du *Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales*;
- En se basant sur le plan de travail, réactualiser le *Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales* et proposer :
  - ✓ Des principes de base pour encadrer la participation des Gatinois dans les affaires municipales;
  - ✓ Des pratiques exemplaires pour soutenir et encourager la participation des Gatinois aux affaires municipales;
  - ✓ Un guide structurant les interventions municipales en matière de consultation publique et de participation citoyenne;
  - ✓ Une structure gatinoise responsable du déploiement et du respect du nouveau cadre de référence.

# Mise en contexte

## Pourquoi nous sommes ici

- Depuis mars dernier, le comité a travaillé, de concert avec l'administration et le Centre d'écologie urbaine de Montréal, à réaliser différentes activités lui permettant de dresser un portrait de la situation actuelle et de considérer certains éléments pour la poursuite de ses travaux.
- Les activités réalisées sont les suivantes :
  - Formation sur mesure portant sur la participation publique;
  - Atelier de travail concernant les mécanismes de gouvernance démocratique et de participation publique et permettant de poser un diagnostic de la réalité gatinoise;
  - Recension des meilleures pratiques en participation publique en contexte municipal au Québec, au Canada et à l'international.
- Un bilan de cette première phase des travaux est souhaité.

# Plan de la présentation

01	État de la situation	04	Échéancier
02	Diagnostic	05	Mandat Services professionnels
03	Situation souhaitée	06	Recommandations

# État de la situation



# Cadre théorique : Participation citoyenne



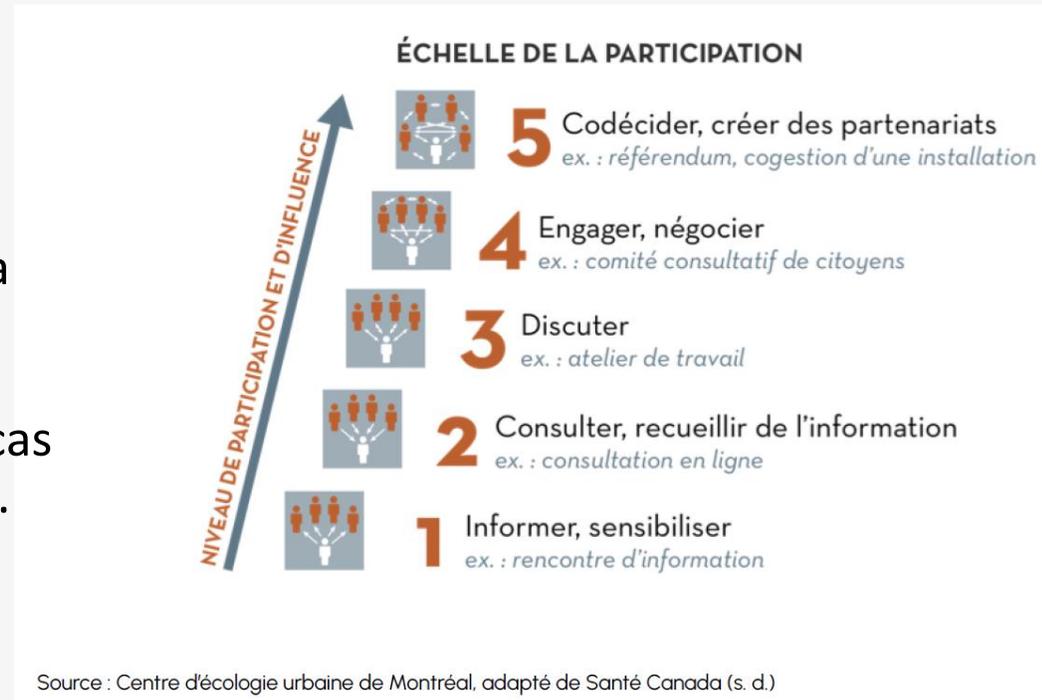
La **participation citoyenne** est un exercice qui englobe différentes formes de participation plus ou moins formelles.

La **participation publique** fait référence aux dispositifs mis en place par les institutions publiques afin d'impliquer les citoyen·nes dans la prise de décision publique.

Source : Cadre de référence de la participation publique de l'Union des municipalités du Québec et de l'Institut du Nouveau Monde (2019)

# Cadre théorique : Échelle de la participation

Différents degrés de participation existent. Ces degrés correspondent à la délégation de responsabilités et d'influence offerte par les décideurs et décideuses (les municipalités, dans le cas présent) aux populations participantes.



# Historique de la participation publique à Gatineau *(1 de 2)*

## **Commission des choix stratégiques – 2003**

- Composée d'élus·es et de citoyen·nes, a pour mandat de faire une étude et des recommandations précises pour mettre en œuvre des principes de gouvernance participative.

## **Colloque sur la démocratie municipale – 24 avril 2004**

- Renouveler la démocratie municipale, avec comme fondement une gouvernance tripartite entre les citoyens, les partenaires et l'administration municipale pour la prise de décision. 200 participants se sont rassemblés pour l'occasion.

## **Adoption du Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales – 8 février 2005**

- Élaboré conjointement par des citoyen·nes et des élus·es, le Cadre a pour objectif de faciliter la participation des citoyen·nes, de les impliquer le plus tôt possible dans les processus et de développer une culture de participation à Gatineau.

# Historique de la participation publique à Gatineau (2 de 2)

En plus des activités de participation publique réalisées annuellement, les moments ci-dessous ont marqué l'histoire participative à Gatineau :

- **2011** – Révision du Schéma d'aménagement et de développement (SAD)
- **2014** – Publication du rapport d'une commission d'étude sur la participation citoyenne créée par le Bureau de l'ombudsman
- **2016** – Commande, par le SUDD, d'un rapport sur le développement de relations avec les associations de résidents
- **2020-2021** – Démarches d'implantation d'un office de consultation publique
- **2023** – Forum citoyen du Collectif des associations de quartier

# Bilan de la participation publique à Gatineau

	2018	2019	2020*	2021	2022	2023
<b>Nombre de projets</b>	24	17	12	17	20	28
<b>Nombre d'activités</b>	31	37	51	30	58	59
<b>Nombre de participants</b>	10 491	10 055	4 155	7 077	7 500	9 870

\*Début de la pandémie de COVID - 19

# Le Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales

*(1 de 3)*

## La Ville s'engage à respecter les objectifs suivants :

- développer une culture de participation propre à Gatineau;
- faire des citoyens et des organismes des partenaires permanents engagés dans les principaux dossiers de la Ville sur une base continue;
- permettre à la population de participer le plus utilement au processus décisionnel;
- faciliter la participation de tous aux affaires de la Ville;
- encourager l'apprentissage collectif de toutes les parties.

# Le Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales

(2 de 3)

## La Ville adopte une approche qui respecte les principes d'action suivants:

- solliciter l'apport et la participation des citoyens le plus tôt possible dans l'élaboration des projets, programmes et politiques;
- travailler avec les citoyens dans leur milieu de vie;
- procéder par expérimentation et par innovation pour faciliter l'apprentissage collectif et favoriser l'amélioration continue des pratiques;
- assurer une grande équité entre tous les participants;
- respecter le principe de communication bilatérale entre les citoyens et la Ville, accepter l'échange d'idées et le débat;
- assurer la diversité et la flexibilité des moyens de communication, de consultation et de participation;
- garantir la transparence des processus et adopter des approches inclusives et non conflictuelles.

# Le Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales

*(3 de 3)*

Les actions mises de l'avant dans les recommandations inscrites dans le document intitulé **Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales** peuvent être canalisées en six chantiers majeurs :

- La coordination de la gouvernance participative;
- Les commissions municipales;
- La sensibilisation et la communication;
- Les milieux de vie et l'urbanisme;
- Les structures de participation;
- Les partenariats.

# Le diagnostic :

Cadre de référence en matière  
de participation des citoyens  
aux affaires municipales



# Analyse FFOM

## Forces

- Cadre avant-gardiste et ambitieux et novateur
- Toujours d'actualité et pertinent
- Comités, commissions et ressources compétentes à la Ville en matière de participation citoyenne
- Processus participatif exemplaire et ressources mise en place pour l'élaboration du Cadre
- Historique et habitude de participation des Gatinois

## Opportunités

- Nouvelles pratiques numériques et accessibles
- Développer une vision partagée de la participation citoyenne entre l'administration, les citoyens et les élus
- L'enchâssement de la participation citoyenne dans un outil législatif
- Volonté des citoyens de se faire entendre dans plusieurs dossiers
- Nouvelle direction générale et le renouveau organisationnel en cours

## Faiblesses

- L'absence de guide pratique pour soutenir les services municipaux dans l'application du cadre
- Caractère non contraignant du Cadre
- Ressources humaines et financières ne sont pas à la hauteur de l'ambition du Cadre
- Le Cadre est tombé dans l'oubli
- Perception qu'il n'est pas à jour

## Menaces

- Monopolisation des espaces participatifs par des groupes d'influence
- Longueur des processus participatifs et le sentiment de perte de temps, alors que de grandes décisions se prennent sans consultation
- Le ralentissement des dossiers si le plus haut niveau de l'échelle de participation est systématiquement visé
- La sollicitation excessive de la population à des exercices participatifs

# Volonté du comité

- Voire à la mise en place de mécanismes de dialogue pour comprendre les besoins des populations affectées par un projet vis-à-vis sa portée
- S'assurer que des démarches permettent à la population d'avoir un niveau d'influence élevé sur la prise de décision jusqu'à les engager dans un processus de négociation et de cogestion avec les autres parties prenantes (c'est-à-dire la municipalité ou les promoteurs)
- Que des mécanismes de suivi soient instaurés pour poursuivre le dialogue entre les parties prenantes après la réalisation du projet
- Que la réactualisation soit l'occasion de réaffirmer les rôles respectifs de l'administration et des élu·es et d'avoir une réflexion sur la désignation d'une personne qui veille au respect du Cadre.

# Principes identifiés pour la réactualisation du Cadre

- **La transparence**
- **L'inclusion** — de même que la flexibilité, l'équité, l'écoute et le consensus
- **L'impartialité** — de même que l'indépendance et la neutralité
- **L'imputabilité et la reddition de comptes**

# Modèles de gouvernance (1 de 4)

## Gouvernance municipale

<b>Description</b>	Gestion par une équipe interne à la municipalité qui est parfois accompagnée dans sa conception et sa réalisation.
<b>Mission et compétences</b>	Dépendent du service chargé de la démarche, ainsi que des règles et normes organisationnelles de l'administration municipale ou instaurées par la politique de participation publique (lorsque c'est le cas).
<b>Principes de gouvernance</b>	<p><b>Pragmatisme</b> : Les démarches étant réalisées par le personnel professionnel de la municipalité, ce dernier est généralement au fait des contraintes à l'objet de participation et est à la recherche de solutions pratiques.</p> <p><b>Centralisation</b> : L'ensemble d'une démarche de participation et les processus décisionnels qui en découlent sont pris en charge par l'appareil politico-administratif.</p>

# Modèles de gouvernance (2 de 4)

## Gouvernance parapublique

<b>Description</b>	Gestion par un organisme parapublic constitué par une Charte de Ville et qui conçoit les démarches et les réalise. Les démarches sont supervisées par des commissions qui rédigent les rapports de consultation, afin de faire des recommandations à la municipalité.
<b>Mission et compétences</b>	Les compétences sont généralement inscrites dans une Charte de Ville. Elles ont pour mission de mener des démarches participatives, mais aussi de développer des pratiques qui cadrent à l'intérieur de leurs compétences, afin de développer une notoriété et une crédibilité en matière de participation.
<b>Principes de gouvernance</b>	<b>Impartialité</b> : A priori, les personnes impliquées dans la rédaction des recommandations adoptent une position qui tend vers la neutralité et suivent des normes de déontologie. <b>Indépendance</b> : Les organismes sont autosuffisants, signifiant qu'un financement leur est octroyé afin qu'ils puissent réaliser l'entièreté de leurs activités sans dépendre d'un soutien.

# Modèles de gouvernance (3 de 4)

## Gouvernance associative

<b>Description</b>	Gestion et réalisation par la municipalité ou par l'association, selon la provenance du mandat. Les affaires sont administrées par un conseil d'administration composé de membres de l'association.
<b>Mission et compétences</b>	Les compétences et processus constitutionnels sont généralement enchâssés dans des règlements municipaux. Les conseils ou associations ont pour mission de faciliter le dialogue entre la population locale d'un quartier ou d'un voisinage et les autres parties prenantes aux affaires municipales. Ces entités vont généralement au-delà de la participation aux processus de consultation de la Ville.
<b>Principes de gouvernance</b>	<p><b>Représentation</b> : La volonté et les intérêts de la population locale sont défendus démocratiquement par un groupe de représentant-es lors de démarches participatives (ex. référendum, pétition, mémoire, sondage d'opinion, etc.).</p> <p><b>Décentralisation</b> : La mobilisation des parties prenantes devient une compétence de l'association, qui devient elle-même un espace de proximité pour engager la population dans la participation aux affaires municipales.</p>

# Modèles de gouvernance *(4 de 4)*

## Principes transversaux

- **Transparence** : Au minimum, les sujets, objectifs, périodes et moyens de participation sont publiés. À l'opposé, une organisation peut choisir de rendre publique l'entièreté de la documentation utile à la prise de décision par les instances concernées, le raisonnement derrière sa prise de décision et la contribution d'une démarche participative à celle-ci.
- **Imputabilité** : Au minimum, des rapports de consultation sont généralement publiés pour rendre compte des activités réalisées et des résultats de ces activités. À l'opposé, des organisations font le suivi des instances décisionnelles sur les actions posées et les décisions prises en aval des démarches participatives.
- **Équité** : Des actions sont posées afin de rendre accessible l'information sur une démarche et les espaces de consultation et pour rejoindre les parties prenantes tout en considérant leurs limitations, bien que dans des mesures très variées selon l'organisation, ses règles et ses normes.
- **Légitimité** : La légitimité des organisations et des processus est ultimement ancrée dans leur intégrité, professionnalisme, clarté et dans le respect des personnes et des institutions.

# Pratiques inspirantes identifiées par le comité

- La mise sur pied d'un office paramunicipal de consultation publique (ex. Office de consultation publique de Montréal et Office de participation publique de Longueuil) et les pratiques du Bureau d'audiences publiques en environnement;
- Comités de citoyens *ad hoc*;
- Conseils de quartier (ex. Ville de Québec);
- Budget participatif;
- Droit d'initiative;
- L'agora métropolitaine pour sa révision biannuelle du schéma d'aménagement et de développement.

# Situation souhaitée



## Pistes de réflexion *(1 de 2)*

### **Pour la poursuite des travaux :**

- Échanger et convenir d'un arrangement organisationnel permettant la tenue effective de démarches de participation
- Préciser les orientations relatives au suivi des projets et à la reddition de comptes
- Déployer des efforts supplémentaires afin de mieux saisir les enjeux de participation dans les différents secteurs de la ville
- Introduire l'innovation comme étant l'un des principes du Cadre.

## Pistes de réflexion *(2 de 2)*

### **Pour favoriser la participation réussie aux démarches gatinoises :**

- Favoriser la concertation des services tout au long des démarches de participation
- Assurer la pleine disponibilité des parties prenantes aux démarches de participation
- Aller vers les parties prenantes clés pour favoriser la prise en compte d'une diversité de voix
- Rassembler les informations relatives à la participation afin d'en favoriser la diffusion

# Échéancier

# Plan de travail *(1 de 3)*

Appel d'offres pour services professionnels	Responsables	Échéancier
Définition du mandat de la firme externe <ul style="list-style-type: none"><li>• Identification des paramètres de la démarche consultative</li><li>• Identification des acteurs clés à consulter</li></ul>	Comité	Octobre 2023
Appel d'offres	Administration	Décembre 2023
Analyse des offres	Administration	Janvier 2024
Octroi du contrat	Administration	Février 2024

# Plan de travail *(2 de 3)*

Phase 2 : Démarche consultative	Responsables	Échéancier
Proposition d'une démarche consultative	Firme externe	Février 2024
Définition du plan de communication	Administration	Janvier – février 2024
Réalisation des activités consultatives	Firme externe	Mars à avril 2024
Rapport d'analyse des activités consultatives	Firme externe	Mai 2024

# Plan de travail *(3 de 3)*

Phase 3 : Réactualisation du cadre et définition de la structure gatinoise	Responsables	Échéancier
Définition des principes de base du cadre de référence actualisé, tenant en considération les conclusions de la phase 1	Comité et firme externe	Juin à septembre 2024
Élaboration de scénarios de structure	Comité et firme externe	Juillet à septembre 2024
Conception du guide pratique pour l'administration	Administration et firme externe	Août à octobre 2024
Bilan phase 3 et recommandation au conseil municipal	Comité	Octobre 2024

# Mandat Services professionnels



# L'esprit de la stratégie

Le comité a formulé le souhait d'identifier le mandat et les livrables, mais de garder la porte ouverte aux propositions méthodologiques provenant des fournisseurs.

L'ensemble des travaux du mandat doivent s'appuyer sur l'échelle de la participation proposée par le Centre d'écologie urbaine de Montréal, adapté de Santé Canada (s. d.)



# Mandat

## Mandats généraux

Proposer et réaliser une démarche d'accompagnement pour la phase 2 des travaux du comité de réactualisation du cadre de référence en participation citoyenne.

## Mandats spécifiques

- En tenant compte de l'échelle de la participation proposée par le CEUM, proposer une méthodologie pour une démarche consultative favorisant la participation des citoyens et des acteurs clés à travers l'ensemble du territoire;
- Développer des outils pédagogiques et didactiques sur les grands principes de la participation citoyenne et les déployer dans le cadre de la démarche consultative;
- Réaliser 5 études de cas permettant d'évaluer les forces et les faiblesses des pratiques gatinoises antérieures et actuelles en matière de participation citoyenne.

# Vers une participation Gatinoise

## Éléments à considérer

- Une démarche simple, qui permet de rejoindre les groupes plus vulnérables et les divers groupes linguistiques;
- Démystifier et distinguer les concepts de la participation citoyenne, de la consultation publique et de l'interaction citoyenne;
- Tenir compte des particularités de Gatineau, tel que sa situation géographique comme ville frontalière;
- À la fin du mandat, il devrait être possible de proposer une solution Gatinoise à la participation citoyenne.

## Acteurs clés à envisager

- **Interne** : Direction générale, Directions (IC, SUDD, COMM, etc.), Agents de développement des communautés, coordonnateurs participation publique, etc.
- **Externe** : UQO/ODO, Associations de quartiers, organismes communautaires (clientèles), regroupements de gens d'affaires, citoyens non affiliés.
- **Politique** : Élus, comités et commissions municipales.

# Livrables

## Livrables généraux

Produire un rapport synthèse rassemblant les informations, constats, résultats des consultations et recommandations qui tiennent compte de la réalité gatinoise.

## Livrables spécifiques

- Plan de consultation avec échéancier;
- Rapport technique pour chaque méthode utilisée dans le cadre de la démarche consultative;
- Rapport distinct pour les études de cas;
- Outils pédagogiques et didactiques pour accompagner les activités participatives.

# Recommandations

01

Accepter le dépôt du rapport du Centre d'écologie urbaine de Montréal sur la réactualisation du Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales

02

Approuver le plan de travail des phases 2 et 3 du comité de travail sur la réactualisation du Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales