



## **CADRE DE RÉFÉRENCE EN MATIÈRE DE PARTICIPATION DES CITOYENS AUX AFFAIRES MUNICIPALES**

Recommandations formulées  
par la Commission des choix stratégiques

Document préparé par la Section de la planification stratégique et  
adopté par résolution du conseil municipal de la Ville de Gatineau  
Le 8 février 2005



# Table des matières

---

<b>SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>1</b>
<b>1. INTRODUCTION .....</b>	<b>4</b>
1.1 Vers une gouvernance participative .....	4
1.2 La démarche suivie .....	6
<b>2. LES RECOMMANDATIONS POUR LA MISE EN APPLICATION DE LA GOUVERNANCE PARTICIPATIVE.....</b>	<b>8</b>
2.1 Objectifs et principes d'action.....	8
2.2 Rôle des divers intervenants .....	9
2.3 Structures de participation.....	10
2.4 Apprentissage collectif .....	11
2.5 Élaboration de principes d'éthique et de règles de fonctionnement .....	12
2.6 La participation citoyenne, constituante incontournable d'un projet .....	13
2.7 La coordination de la gouvernance participative .....	14
2.8 Critères de choix .....	15
2.9 Suivi .....	16
2.10 Processus de prise de décision et de consultation.....	17
2.11 Sensibilisation et incitation à la participation .....	17
2.12 Communication et utilisation des nouvelles technologies.....	18
2.13 Milieux de vie et urbanisme .....	19
2.14 Place importante des organismes et partenaires dans la participation.....	20
2.15 Évaluation et amélioration continues.....	21

**CONCLUSION .....22**

**ANNEXE 1 – PROCESSUS ADMINISTRATIF GÉNÉRAL DE PRÉPARATION  
D’ACTIVITÉS DE PARTICIPATION DES CITOYENS.....23**

**BIBLIOGRAPHIE .....25**

**LA COMPOSITION DES MEMBRES DE LA COMMISSION DES CHOIX  
STRATÉGIQUES .....28**

# SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

## 2.1 Objectifs et principes d'action

**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.

**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.

## 2.2 Rôle des divers intervenants

*La Ville reconnaît formellement que chaque partie engagée dans la vie municipale a un rôle à jouer : rôle d'expression d'opinions, de valeurs et de priorités pour les citoyens; rôle de décision et d'arbitrage entre l'intérêt particulier et l'intérêt collectif pour les élus; rôle de diffusion de l'information, de partage d'expertise et de mise en œuvre des décisions pour les fonctionnaires.*

## 2.3 Structures de participation

*La Ville favorise l'engagement croissant des citoyens, organismes et partenaires dans les structures de participation. D'une part, elle bonifie les forums existants en :*

- utilisant de manière optimale les périodes publiques des séances du conseil municipal;
- procédant à une révision des principes d'éthique et des règles de fonctionnement des commissions municipales, de leur énoncé de mission, de leurs rôles et responsabilités, du processus de sélection de leurs membres, en les faisant mieux connaître auprès de la population et en procédant à certains aménagements des séances.

*D'autre part, la Ville crée ou encourage la création d'instances de participation additionnelles en :*

- mettant en place, de façon expérimentale, des comités ad hoc pour traiter certains sujets ponctuels, mais importants relatifs à la vie municipale;
- créant des forums permettant aux élus de rencontrer leurs commettants sur une base régulière sur des sujets relatifs à leur milieu de vie;
- encourageant les initiatives de regroupement des citoyens partageant un même milieu de vie (village urbain) en comités ou associations pour exprimer leur opinion.

## 2.4 Apprentissage collectif

*La Ville contribue à renforcer la culture de participation en facilitant l'apprentissage collectif sur les enjeux municipaux et les dossiers majeurs, les approches de participation, ainsi que le rôle et les bons comportements attendus de chaque partie dans le cadre de la gouvernance participative, tout en assurant une grande équité entre tous les participants.*

## 2.5 Élaboration de principes d'éthique et de règles de fonctionnement

*La Ville établit clairement les règles de fonctionnement pour chaque structure de participation actuelle ou à venir; elle fait également connaître et respecter les règles de l'art et les principes d'éthique qui régiront les interactions entre ses représentants élus ou fonctionnaires et les citoyens :*

- *l'ensemble du processus de prise de décision — incluant les étapes de la consultation ou de la participation — est clair, connu de tous les participants et respecté;*
- *les responsables de la consultation sont neutres et traitent tous les participants de façon équitable;*
- *une documentation pertinente, complète et de qualité est mise à la disposition de tous et facilement accessible;*
- *un délai suffisant est laissé aux citoyens pour s'approprier l'information fournie afin d'émettre des opinions éclairées;*
- *le principe de communication retenu est bidirectionnel;*
- *s'il y a lieu, la Ville met en place un processus de médiation, de résolution de conflits ou de recherche de consensus conforme aux règles reconnues;*
- *la Ville publie et diffuse auprès des participants des comptes rendus clairs et rigoureux pour chaque activité de consultation ou de participation.*

## 2.6 La participation citoyenne, constituante incontournable d'un projet

*La Ville affirme que la participation des citoyens est un élément constituant de la définition des projets affectant le milieu ou la qualité de vie des résidents et des grandes politiques municipales; à ce titre, elle doit être intégrée de façon systématique dans les processus de planification.*

## 2.7 La coordination de la gouvernance participative

*La Ville assure la bonne coordination des actions posées dans le sens de la gouvernance participative. À cet effet, elle se dote d'une unité chargée de coordonner les activités de participation des citoyens aux affaires municipales, d'apporter un soutien aux services municipaux dans la préparation de ces activités et d'en faire le suivi.*

## 2.8 Critères de choix

*La Ville utilise des critères fondés sur six éléments généralement reconnus pour déterminer l'opportunité de la tenue de consultation et les méthodes de consultation les plus adaptées au sujet et à la population concernée :*

- *l'impact de la décision;*
- *l'existence d'un choix à faire quant aux solutions;*
- *l'envergure et la complexité de l'objet soumis à la consultation;*
- *la possibilité de permettre l'expression de points de vue et de valeurs susceptibles d'influencer la décision;*
- *les personnes susceptibles d'être touchées par le projet;*
- *le choix du moment opportun à la tenue d'une consultation dans le processus de prise de décision.*

## **2.9 Suivi**

*La Ville considère le suivi comme une étape essentielle des activités de participation publique et adopte des mesures visant à garantir que les résultats de la consultation et les décisions prises sont divulgués auprès des personnes qui se sont exprimées.*

## **2.10 Processus de prise de décision et de consultation**

*La Ville établit une procédure précise à suivre par les services municipaux pour l'approbation, la planification et la tenue d'une consultation afin d'assurer la préparation adéquate de celle-ci, le respect des normes de qualité de la Ville et la bonne coordination entre les différents services municipaux concernés.*

## **2.11 Sensibilisation et incitation à la participation**

*La Ville sensibilise les citoyens, organismes et partenaires aux nouveaux enjeux municipaux et à l'utilité de la participation dans le processus de prise de décision sur les sujets qui touchent à leur qualité de vie. Elle cherche également l'engagement des citoyens et des employés envers la gouvernance participative.*

## **2.12 Communication et utilisation des nouvelles technologies**

*La Ville introduit une plus grande diversité dans ses pratiques de communication afin de stimuler les échanges d'information avec l'ensemble des composantes de la communauté; elle fait mieux connaître les enjeux municipaux, les façons dont les citoyens peuvent s'engager et les structures de participation; elle prépare un plan de communication s'inspirant des règles de l'art et des principes d'éthique pour chaque démarche de participation publique. Finalement, elle élargit la gamme de ses outils de communication, notamment en intensifiant de façon progressive son usage des nouvelles technologies afin de rejoindre une plus grande partie de la population.*

## **2.13 Milieux de vie et urbanisme**

*La Ville reconnaît l'intérêt porté par les citoyens aux questions relatives aux milieux de vie et à l'urbanisme. Elle s'engage à faire des efforts particuliers pour favoriser leur engagement dans les discussions qui se rapportent à ces sujets.*

## **2.14 Place importante des organismes et partenaires dans la participation**

*La Ville reconnaît formellement le rôle de premier ordre de la société civile organisée dans la gouvernance participative; elle réexamine les formes du soutien qu'elle apporte aux organismes et aux groupes d'intérêt et met des moyens en œuvre pour les associer plus tôt et plus étroitement au débat municipal.*

## **2.15 Évaluation et amélioration continues**

*La Ville met en place un processus formel d'évaluation de ses activités et pratiques en matière de participation et consultation, afin de mesurer les progrès accomplis dans la mobilisation des citoyens et les améliorations à apporter aux procédures mises en place.*

# 1. INTRODUCTION

## 1.1 Vers une gouvernance participative

Les élus, les citoyens, les différentes organisations socio-communautaires et les groupes d'intérêt<sup>1</sup>, ainsi que les partenaires<sup>2</sup> ont exprimé fermement leur volonté de mettre en place un mode de gouvernance participatif pour la Ville de Gatineau au cours de la réflexion qui a mené à l'élaboration du Plan stratégique 2003-2007. La quatrième direction stratégique, « Pour une gouvernance participative et une gestion efficiente » illustre clairement que la collaboration étroite de tous les acteurs municipaux fait partie des priorités municipales. La Ville de Gatineau a réaffirmé cette volonté dans son rapport d'octobre 2003 sur la réorganisation administrative intitulé *L'avenir en marche*. Afin de concrétiser cet objectif, la Ville a mandaté la Commission des choix stratégiques pour mener une étude approfondie sur la gouvernance participative visant à rapprocher le citoyen de la vie démocratique municipale.

C'est à partir des résultats de cette étude que la Commission formule les recommandations présentées dans ce document à l'intention du conseil municipal. Elles proposent une série de mesures pour mettre en place des structures et des mécanismes de consultation et de participation effectifs et efficaces. Mais la participation citoyenne est un concept large qui va bien au-delà de la définition de mécanismes. Les propositions présentées dans ce document cherchent avant tout à poser les bases favorables à l'émergence d'une culture de participation propre à Gatineau.

La gouvernance participative vise à mieux conjuguer les forces des citoyens et de la Ville, pour une meilleure réponse aux besoins de l'ensemble de la collectivité.<sup>3</sup> Le transfert de responsabilités des gouvernements supérieurs vers les villes entraîne en effet une gestion plus complexe des affaires municipales, notamment pour l'identification des priorités et la répartition équitable des ressources humaines et financières limitées. Les citoyens sont souvent les mieux placés pour aider la Ville à canaliser ses ressources dans les domaines prioritaires et à faire des choix, et ce, dans leur intérêt.

La gouvernance participative s'appuie également sur un certain nombre de notions-clés. En premier lieu, la volonté politique et la volonté de la collectivité de mettre en place une démocratie participative sont essentielles. La participation requiert un engagement soutenu des instances politiques et administratives de la Ville, pour la création de lieux de discussion et pour l'adoption de nouvelles pratiques pour définir et travailler sur les projets. Cependant, la volonté de la communauté de s'engager dans le débat municipal est au cœur

---

<sup>1</sup> L'ensemble des groupes d'intérêt et organisations socio-communautaires est désigné par le terme générique « organismes » dans ce document.

<sup>2</sup> Les partenaires sont des organisations — institutionnelles, communautaires ou privées — avec lesquelles la Ville conclut une forme d'entente menant à l'atteinte de résultats visés communs.

<sup>3</sup> Voir aussi le *Programme du colloque sur la démocratie municipale*, pp. 13-16.

du succès de la mise en place de la gouvernance participative : comment donner vie aux instances de participation et appliquer des approches de participation si les interlocuteurs clés ne veulent pas participer?

En deuxième lieu, la gouvernance participative repose sur la reconnaissance de la diversité. Mettre en avant la démocratie municipale, c'est d'abord affirmer que tous les intervenants sont concernés par les enjeux municipaux, quelle que soit leur place dans la gouvernance tripartite : élus; citoyens, organismes et partenaires; fonctionnaires. C'est aussi affirmer que la différence des participants, des opinions, des valeurs, des intérêts, des milieux de vie est bénéfique pour la collectivité. Concrètement, cette reconnaissance de la diversité de la collectivité doit se traduire par une diversification des lieux et moyens de participation disponibles afin que tous les participants aient accès à une forme d'expression qui leur convient.

L'acceptation de cette diversité a pour corollaire le souci de l'équité entre participants. Individus ou groupes d'intérêt constitués, acteurs des secteurs privé, public ou communautaire, personnes ou groupes marginalisés, tous les participants ont une place équivalente au sein de la gouvernance participative et doivent pouvoir bénéficier du même accès à l'information et des mêmes possibilités de s'exprimer. Il revient par la suite aux instances responsables de la prise de décision de trancher.

La bonne circulation de l'information est un autre aspect fondamental de la participation. Il s'agit de faire connaître les réalités des enjeux municipaux actuels et les moyens de s'exprimer. Il s'agit aussi de permettre aux citoyens, organismes et partenaires et à la Ville de communiquer en tout temps les uns avec les autres. Il s'agit enfin d'outiller adéquatement les participants pour qu'ils puissent formuler un avis éclairé sur des sujets particuliers. La Ville a une responsabilité particulière pour assurer que l'information est disponible et accessible pour toutes les personnes concernées et que des liens de communication étroits et bidirectionnels sont établis avec ses différents interlocuteurs.

Enfin, la gouvernance participative est un processus dynamique, en constante évolution, qui entraîne un apprentissage perpétuel des parties en présence. Celles-ci doivent savoir que leurs interactions ne prendront pas une forme rigide. Au contraire, la Ville comme les citoyens doivent élaborer continuellement des façons efficaces de travailler ensemble. Ces quelques concepts sont au cœur des recommandations formulées dans le présent cadre de référence.

Concrètement, c'est en passant de la simple consultation à un engagement plus soutenu qu'une évolution réelle deviendra importante. Il importe de noter que de façon générale, les citoyens sont satisfaits des moyens actuellement utilisés par la Ville; ils insistent notamment sur la nécessité de bâtir sur ces acquis déjà solides. Ils souhaitent toutefois que la Ville améliore ses façons de faire, qu'elle les complète et les rende plus systématiques. Ils veulent finalement accéder plus facilement aux différents moyens mis à leur disposition. Une optique d'expérimentation et d'innovation a donc été retenue pour compléter le dispositif de



participation actuel. En outre, ce processus d'expérimentation favorise l'apprentissage progressif des différentes parties à travailler les unes avec les autres.

Certaines conditions doivent être satisfaites pour mettre en place la gouvernance participative. La volonté politique, condition sine qua non, doit se traduire par l'investissement de moyens humains et financiers adéquats pour atteindre les objectifs que la Ville et la collectivité se fixent dans ce domaine. De plus, les thèmes de discussion traditionnels doivent être plus élargis pour rejoindre l'intérêt des citoyens. L'approche utilisée doit également être transparente, inclusive, constructive et accessible. Il a été démontré qu'un processus crédible, respectant les règles de l'art et les principes d'éthique, favorise un plus grand engagement des citoyens.

Parmi les grands défis à relever, il y a celui qui vise à ne pas alourdir le processus décisionnel et surtout à garantir que la période de réflexion collective sera suivie d'actions concrètes.

## 1.2 La démarche suivie

L'étude qui s'est déroulée de janvier à avril 2004 comprenait plusieurs volets. Une partie importante de l'étude a consisté à recueillir de l'information sur les modèles et outils de gouvernance participative utilisés ailleurs. Deux rapports de recherche sur *Les pratiques de consultation et de participation publique* et sur *Les outils de collaboration électronique et de gouvernance en ligne* ont été réalisés respectivement par une équipe de chercheurs de l'INRS – Urbanisation, culture et société et par la firme Colladoc. La Commission des choix stratégiques a également reçu trois experts qui ont partagé leurs connaissances, leurs propositions et leurs commentaires sur la mise en place d'un mode de gouvernance participatif à Gatineau. Enfin, un travail de recherche interne a permis de dresser le portrait des pratiques actuelles de consultation et de participation à Gatineau.

L'autre volet majeur avait pour but de recueillir les avis et suggestions des citoyens. Ceux-ci ont été invités à s'exprimer sur la façon de stimuler la démocratie municipale lors d'une audience publique tenue le 14 avril 2004, en déposant et en présentant un mémoire à la Commission. Le 24 avril 2004 se tenait l'événement majeur de l'étude : le Colloque sur la démocratie municipale. Au cours de la journée, les 200 participants, citoyens, élus, représentants des partenaires, des organismes et de l'Administration municipale ont pu entendre des conférences prononcées par des experts sur les moyens de mise en œuvre de la gouvernance participative. Ces conférences, suivies de périodes de discussion, ont été pour tous l'occasion d'apprendre, mais aussi de partager sur les formes que prendra la démocratie municipale à Gatineau. Lors de cette journée, tous les citoyens de Gatineau, et du monde, avaient d'ailleurs la possibilité de participer au Colloque dans le cadre de sa diffusion en direct sur le Web et d'y contribuer en utilisant les outils interactifs mis à leur disposition sur le site dédié à cet événement.

L'ensemble de la documentation relative à l'étude — comptes rendus de conférences, rapports de recherche, compte rendu du colloque et de l'audience publique — est disponible auprès de la Section de la planification stratégique de la Ville de Gatineau et dans le site Web de la Ville.

## 2. LES RECOMMANDATIONS POUR LA MISE EN APPLICATION DE LA GOUVERNANCE PARTICIPATIVE

La Commission des choix stratégiques formule les recommandations suivantes :

### 2.1 Objectifs et principes d'action

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

- *faire des citoyens et 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;*
- *développer une culture de participation propre à Gatineau;*
- *faciliter la participation de tous aux affaires de la Ville;*
- *encourager l'apprentissage collectif de toutes les parties.*

*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, des programmes et des 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 citoyens et groupes 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;*
- *assurer la transparence des processus et adopter des approches inclusives et non conflictuelles.*

Les objectifs indiquent de façon précise le résultat que la Ville veut atteindre en mettant en place des approches de gouvernance participative. Les principes d'action, quant à eux, encadrent la façon dont la Ville va choisir et utiliser les différents moyens de consultation ou de participation pour en faire un processus efficace et crédible. Selon les attentes exprimées par les participants aux activités de l'étude, les objectifs et les principes d'action contribuent à orienter les façons de faire municipales vers une plus grande prise en compte

des attentes et de l'apport des citoyens dans les discussions. Ces objectifs et principes sont à la base des approches retenues, des règles de fonctionnement des différents forums et des règles de l'art et principes d'éthique et des bons comportements attendus de l'ensemble des acteurs du débat municipal. Ils soulignent également le changement qui devra intervenir dans les façons de faire municipales.

## 2.2 Rôle des divers intervenants

*La Ville reconnaît formellement que chaque partie engagée dans la vie municipale a un rôle à jouer : rôle d'expression d'opinions, de valeurs et de priorités pour les citoyens; rôle de décision et d'arbitrage entre l'intérêt particulier et l'intérêt collectif pour les élus; rôle de diffusion de l'information, de partage d'expertise et de mise en œuvre des décisions pour les fonctionnaires.*

Les élus, les fonctionnaires, les citoyens et les groupes d'intérêt veulent l'émergence d'une nouvelle forme de gouvernance axée sur la collaboration étroite entre eux. Cette gouvernance tripartite a pour but de tirer le meilleur parti des connaissances, compétences et expériences de toutes les parties, afin de mieux faire face aux défis à venir. Le lien de communication et la notion d'équité entre les participants sont au cœur de la réussite de cette collaboration. Le graphique ci-dessous illustre la gouvernance participative tripartite.



Les citoyens et les groupes ont pour rôle d'exprimer leurs valeurs, opinions et propositions. Les élus et fonctionnaires doivent adopter une attitude d'écoute active face aux citoyens afin de mieux connaître et comprendre leurs points de vue. D'autre part, ils doivent veiller à ce que l'influence ou le poids de certains groupes d'intérêt ou citoyens ne limitent pas l'expression d'autres opinions. Les élus et fonctionnaires doivent donc assurer une grande équité entre les participants lors des discussions; les décideurs doivent également arbitrer lors de la prise de décision ainsi qu'entre les intérêts individuels et le bien collectif.

De leur côté, les fonctionnaires doivent aider les citoyens et les élus : en partageant l'information et l'expertise qu'ils détiennent, ils permettent aux premiers de se faire une opinion éclairée des enjeux avant les discussions et aux seconds de prendre des décisions qui s'appuient sur l'ensemble des faits, informations et opinions disponibles sur un sujet donné.

La gouvernance participative ne sera effective et efficace que si chaque partie reconnaît clairement le rôle qui lui est imparti, l'espace dans lequel elle doit intervenir et ses limites et respecte la place qui revient aux autres parties.

## 2.3 Structures de participation

*La Ville favorise l'engagement croissant des citoyens, organismes et partenaires dans les structures de participation. D'une part, elle bonifie les forums existants en :*

- *utilisant de manière optimale les périodes publiques des séances du conseil municipal;*
- *procédant à une révision des principes d'éthique et des règles de fonctionnement des commissions municipales, de leur énoncé de mission, de leurs rôles et responsabilités, du processus de sélection de leurs membres, en les faisant mieux connaître auprès de la population et en procédant à certains aménagements des séances.*

*D'autre part, la Ville crée ou encourage la création d'instances de participation additionnelles en :*

- *mettant en place, de façon expérimentale, des comités ad hoc pour traiter certains sujets ponctuels, mais importants relatifs à la vie municipale;*
- *créant des forums permettant aux élus de rencontrer leurs commettants sur une base régulière sur des sujets relatifs à leur milieu de vie;*
- *encourageant les initiatives de regroupement des citoyens partageant un même milieu de vie (village urbain) en comités ou associations pour exprimer leur opinion.*

Lors de l'étude, les citoyens comme les élus ont souligné que Gatineau dispose d'une base solide en matière de forum de participation, sur laquelle il faut continuer à construire. Les citoyens peuvent donc participer à la vie civique de différentes manières, en passant des enjeux locaux aux enjeux métropolitains. Les périodes publiques des séances du conseil municipal sont une partie intégrante de la culture de participation locale; la révision de certaines règles de fonctionnement sur la publicisation et l'accessibilité des séances permettra au plus grand nombre de connaître les sujets des réunions et d'y prendre part.

Les commissions municipales, auxquelles siègent d'ailleurs les citoyens, sont le lieu propice pour les échanges entre la Ville et les citoyens sur les grandes problématiques municipales. Pour inciter plus de citoyens à y participer et les rendre plus accessibles, la Ville doit clarifier le mandat de chaque commission, réviser les modes de fonctionnement et processus ainsi que procéder à certains aménagements des réunions en ce qui concerne les lieux, les

horaires ou les ordres du jour. Il faut également préciser les rôles et responsabilités des commissions vis-à-vis l'Administration municipale et vice versa; cette clarification vise à améliorer l'efficacité et la productivité du travail mené en commun par les services municipaux et les commissions.

L'approche du comité ad hoc, formé de citoyens mandatés pour formuler des recommandations sur une problématique particulière, a été retenue pour sa flexibilité et pour l'intérêt des citoyens à la vie municipale qu'il peut susciter. Il associe aussi directement le citoyen à la prise de décision sur un sujet ponctuel et permet la discussion sur la place publique des principaux dossiers municipaux.

Le système politique en place est une démocratie de représentation. Stimuler la démocratie municipale, c'est également permettre aux citoyens de rencontrer de façon régulière les élus qui parlent en leur nom lors de la prise des décisions qui vont affecter leur milieu de vie. Ces rencontres seront pour les élus l'occasion de faire connaître les enjeux de l'heure sur le plan local et municipal; pour les citoyens, l'occasion d'exprimer leurs opinions et préoccupations auprès de leur représentant.

En encourageant les initiatives de regroupement des citoyens partageant un même milieu de vie ou village urbain, la Ville favorise le développement d'un sentiment d'appartenance et d'une vie de quartier. Ces lieux d'échanges territoriaux permettent de discuter des enjeux locaux intersectoriels et de s'exprimer d'une voix plus forte face aux instances. Cela n'empêche pas les citoyens non regroupés de s'exprimer et de participer. L'approche souple retenue par la Ville facilite une adaptation aux dynamiques communautaires propres à chacun des villages urbains et, par le fait même, tient compte de la spécificité des milieux.

## **2.4 Apprentissage collectif**

*La Ville contribue à renforcer la culture de participation en facilitant l'apprentissage collectif sur les enjeux municipaux et les dossiers majeurs, les approches de participation, ainsi que le rôle et les bons comportements attendus de chaque partie dans le cadre de la gouvernance participative, tout en assurant une grande équité entre tous les participants.*

Toutes les parties doivent apprendre pourquoi et comment travailler efficacement les unes avec les autres. Cet apprentissage est à la base de la culture de participation que l'on souhaite voir émerger à Gatineau. La Ville doit contribuer à mieux faire connaître le rôle et la place de chaque partie, les bons comportements attendus de chacun, le fonctionnement des instances de participation et les activités de consultation. Toutes ces informations pourront être présentées sous la forme de guides de participation préparés spécifiquement pour chaque catégorie de participants : élus, citoyens, organismes et partenaires, fonctionnaires. Ces derniers doivent en outre être formés aux techniques de consultation et au processus à suivre pour préparer et tenir une consultation, ainsi qu'aux règles de l'art et aux principes d'éthique qu'ils doivent respecter dans le cadre de la consultation. Un programme de formation peut être développé à l'intention des élus et fonctionnaires. L'apprentissage des ci-

toyens à leur rôle civique nécessitera, outre le guide de participation, un travail de communication et de sensibilisation à long terme avec l'appui des partenaires et organisations socio-communautaires.

L'apprentissage des contenus est aussi important que l'apprentissage des processus en matière de gouvernance participative. L'Administration municipale détient une gamme de compétences et d'expertises dans tous les champs d'activités municipaux en la personne des fonctionnaires. Ces connaissances doivent être partagées avec les citoyens et les groupes pour que ceux-ci situent mieux les enjeux. Dans l'autre sens, les citoyens et les groupes ont une connaissance empirique des problématiques auxquelles ils sont confrontés dans leur milieu de vie ou à l'échelle métropolitaine.

L'apprentissage collectif a donc pour objectif une meilleure utilisation des expertises et des connaissances en place au sein de l'organisation municipale comme dans le milieu. Mieux informés, les citoyens seront plus à même de contribuer utilement aux débats et de proposer des solutions adaptées à leurs besoins. Utilisées de façon conjointe, les expertises présentes dans le milieu et dans l'Administration permettront de définir les enjeux prioritaires, de mettre en œuvre des projets innovateurs pour satisfaire aux mieux les aspirations de la communauté.

L'expérimentation dans l'action retenue participe également à cet apprentissage et permet d'être constamment en remise en question et en évolution. Ce type d'approche caractérise les « organisations apprenantes », dont la Ville de Gatineau souhaite mettre en application certains concepts. Ainsi, elle entend contribuer à développer un environnement incitant à la curiosité, qui stimule la participation civique. De plus, l'apprentissage continu de la gouvernance participative doit se baser sur les ressources présentes dans le milieu.

## **2.5 Élaboration de principes d'éthique et de règles de fonctionnement**

*La Ville établit clairement les règles de fonctionnement pour chaque structure de participation actuelle ou à venir; elle fait également connaître et respecter les règles de l'art et les principes d'éthique qui régiront les interactions entre ses représentants élus ou fonctionnaires et les citoyens :*

- *l'ensemble du processus de prise de décision — incluant les étapes de la consultation ou de la participation — est clair, connu de tous les participants et respecté;*
- *les responsables de la consultation sont neutres et traitent tous les participants de façon équitable;*
- *une documentation pertinente, complète et de qualité est mise à la disposition de tous et facilement accessible;*
- *un délai suffisant est laissé aux citoyens pour s'approprier l'information fournie afin d'émettre des opinions éclairées;*

- *le principe de communication retenu est bidirectionnel;*
- *s'il y a lieu, la Ville met en place un processus de médiation, de résolution de conflits ou de recherche de consensus conforme aux règles reconnues;*
- *la Ville publie et diffuse auprès des participants des comptes rendus clairs et rigoureux pour chaque activité de consultation ou de participation; elle fait un rapport de suivi.*

Certains principes d'éthique doivent être adoptés et respectés pour garantir la transparence et la crédibilité des activités de consultation ou de participation auprès de tous les participants. Ces principes contribuent aussi à garantir que la participation citoyenne est utile pour la prise de décision. En fait, la Ville signe une sorte de contrat avec les citoyens en précisant comment leur apport influencera la discussion. Les instances de participation doivent être encadrées par des règles qui éviteront la confusion des rôles, l'inefficacité des forums et la frustration des parties engagées dans le débat. Le déroulement des périodes publiques du conseil municipal et des commissions, le fonctionnement et la sélection des membres des commissions, l'organisation et le mandat des structures complémentaires éventuelles comptent parmi les éléments qui devront être révisés.

Afin d'augmenter les normes de qualité municipales, la Ville doit assurer que ces règles et principes sont largement diffusés et appliqués, par le biais notamment des guides de la participation. Un soutien adéquat à la consultation (locaux, secrétariat, conseil-expert, etc.) participe également à l'efficacité du processus. Les directions des services municipaux recevront par ailleurs des lignes directrices en matière de participation auxquelles ils devront se conformer lors de toutes les activités municipales de participation ou de consultation.

## **2.6 La participation citoyenne, constituante incontournable d'un projet**

*La Ville affirme que la participation des citoyens est un élément constituant de la définition des projets affectant le milieu ou la qualité de vie des résidents et des grandes politiques municipales; à ce titre, elle doit être intégrée de façon systématique dans les processus de planification.*

La participation des citoyens doit être considérée comme une étape incontournable de la définition des projets, au même titre, par exemple, que la sélection des solutions potentielles. La gouvernance participative ne sera mise en œuvre de façon concrète que si la Ville intègre des activités de consultation dans la planification de tous les projets qui ont un impact sur les milieux de vie. Les lignes directrices en matière de participation destinées aux services municipaux ainsi que le processus de consultation qui sera adopté devront souligner fermement ce changement nécessaire des façons de faire.



## 2.7 La coordination de la gouvernance participative

*La Ville assure la bonne coordination des actions posées dans le sens de la gouvernance participative. À cet effet, elle se dote d'une unité chargée de coordonner les activités de participation des citoyens aux affaires municipales, d'apporter un soutien aux services municipaux dans la préparation de ces activités et d'en faire le suivi.*

La Ville doit veiller à la cohérence et à la convergence de ses actions en matière de gouvernance participative. Les activités de participation et les façons de faire municipales actuelles devront être uniformisées et encadrées pour s'inscrire dans les objectifs, principes d'action, principes d'éthique, procédures adoptés par la Ville. Ces efforts de coordination sont essentiels pour assurer la crédibilité des activités de participation auprès des citoyens. Ils sont aussi nécessaires pour que la Ville se bâtisse une réelle expertise en matière de gouvernance participative.

Pour assurer cette cohérence et démontrer l'engagement de l'Administration municipale, la Ville se dote d'une unité de coordination de la gouvernance participative. Cette unité, qui constitue une sorte de bureau de la participation, est rattachée à la Section de la planification stratégique. Par ailleurs, une partie du travail se fera en étroite collaboration avec le Service des communications<sup>1</sup>. L'unité de coordination aide les services municipaux à s'approprier pleinement les principes d'action, pratiques et règles de l'art adoptés par la Ville. Elle veille également à ce que les services assument pleinement et adéquatement leurs responsabilités de promoteurs d'activités de participation face aux citoyens dont ils sollicitent l'apport.

Cette unité administrative constitue aussi l'expertise et la mémoire des expériences réalisées pour être en mesure de favoriser une amélioration continue. Elle aura comme grandes fonctions l'analyse, la formation, le soutien, la préparation d'outils ainsi que le suivi des indicateurs de performance reliés à ce thème.

L'unité sera plus spécifiquement responsable d'encadrer et de soutenir les services municipaux dans la planification et la réalisation des étapes des consultations (principes d'éthique, règles de fonctionnement, guides, etc.). Par ailleurs, elle devra assurer le respect des processus de prise de décision et de consultation adoptés par la Ville ainsi que des normes professionnelles en matière de consultation. Elle accompagnera les services dans la préparation des protocoles de participation des citoyens et la planification des activités d'échange avec la population. L'unité s'outillera d'une grille d'analyse des méthodes de consultation et de participation publique pour soutenir le choix d'une approche appropriée.

De façon générale, l'unité de coordination devra veiller à ce que les services municipaux proposent un soutien adéquat aux citoyens dans le cadre des activités de participation publique. L'unité s'assurera notamment que toute l'information nécessaire est mise à la dispo-

---

<sup>1</sup> Les sous-chapitres 2.11 et 2.12 précisent le volet communication.

sition des citoyens lors de chaque activité de participation afin qu'ils puissent se forger une opinion éclairée.

L'unité de coordination jouera également le rôle de centre d'expertise et d'évaluation des expériences de la Ville en matière de participation citoyenne. Elle aura la charge de consigner tous les rapports et documents produits pour chacun des processus de consultation. Elle procédera régulièrement à l'évaluation de l'ensemble des activités de consultation et de participation organisées par la Ville pour mesurer les progrès accomplis et les améliorations à apporter aux processus internes. Cette évaluation lui permettra notamment de préciser les besoins en matière de formation.

## 2.8 Critères de choix

*La Ville utilise des critères fondés sur six éléments généralement reconnus pour déterminer l'opportunité de la tenue de consultation et les méthodes de consultation les plus adaptées au sujet et à la population concernée :*

- *l'impact de la décision;*
- *l'existence d'un choix à faire quant aux solutions;*
- *l'envergure et la complexité de l'objet soumis à la consultation;*
- *la possibilité de permettre l'expression de points de vue et de valeurs susceptibles d'influencer la décision;*
- *les personnes susceptibles d'être touchées par le projet;*
- *le choix du moment opportun à la tenue d'une consultation dans le processus de prise de décision.*

Il importe de préciser d'emblée que cette recommandation s'applique lorsque la consultation n'est pas effectuée par une obligation légale, donc, lorsque la Ville agit sur une base volontaire pour soumettre des projets, programmes ou politiques à la population. Toutes les questions ou décisions ne nécessitent pas forcément la tenue d'activités de consultation, notamment si leur impact sur le milieu ou la qualité de vie des citoyens est faible ou nul. Cependant, dans un esprit de transparence, la Ville doit préciser comment elle choisira les sujets et les méthodes de consultation les plus appropriés. Le choix se fonde en premier lieu sur la notion de priorité des enjeux sur lesquels portera la consultation : les consultations doivent être tenues en priorité sur les dossiers municipaux majeurs qui auront un grand impact sur une forte proportion de la population ou qui affecteront de manière importante l'avenir de la collectivité. Les six éléments présentés ci-dessus sont généralement utilisés pour déterminer s'il est opportun de tenir une consultation.

Sur recommandation de l'unité de coordination, le conseil municipal ou le service concerné décide des sujets sur lesquels une consultation doit être tenue. Le choix du moment oppor-

tun revêt une importance particulière : la consultation doit se tenir suffisamment tôt dans l'élaboration des projets pour permettre aux citoyens d'avoir une contribution importante dans la définition de ces projets; dans le même temps, la consultation ne doit intervenir qu'après que les problématiques majeures soulevées par le projet sont définies et éventuellement documentées pour que les propositions émises soient réellement utiles dans la prise de décision sans appel.

En ce qui concerne les modes de consultation, ils doivent être variés de façon à rejoindre différents segments de la population. Le mode retenu dépendra de la nature du projet, du moment et des objectifs poursuivis, chaque cas étant unique. Les méthodes sélectionnées pour chaque activité de consultation devront favoriser la communication bidirectionnelle entre la Ville et les personnes ou groupes consultés et être propice au débat. Lorsque le sujet de la consultation constitue un enjeu majeur pour les citoyens ou la Ville, celle-ci devra accepter de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour rejoindre l'ensemble du public visé et donner à tous l'occasion de se faire entendre.

## 2.9 Suivi

*La Ville considère le suivi comme une étape essentielle des activités de participation publique et adopte des mesures visant à garantir que les résultats de la consultation et les décisions prises sont divulgués auprès des personnes qui se sont exprimées.*

Pour qu'il y ait un dialogue, il faut une rétroaction. Le suivi est une étape essentielle pour démontrer la crédibilité des activités de consultation ou de participation. Il permet entre autres aux citoyens de constater l'utilité de leur participation. La Ville devra adopter une procédure pour assurer que les citoyens sont informés de l'ensemble des opinions émises lors de la consultation et de la façon dont ces opinions ont influencé les décisions prises au bout du compte.

Les services municipaux seront invités à produire de façon systématique un compte rendu synthèse des discussions immédiatement après la tenue de la consultation, puis un rapport avec avis et présentant les décisions prises sur le sujet concerné ainsi que la façon dont on entend donner suite à la consultation. La préparation d'un format type de rapport de suivi pourra faciliter le travail des services et permettra une analyse périodique d'ensemble des activités de consultation. Il faudra également rendre compte des réalisations suivant les activités de participation publique. La production d'un rapport annuel et intégré à ce sujet s'avère appropriée.

## **2.10 Processus de prise de décision et de consultation**

*La Ville établit une procédure précise à suivre par les services municipaux pour l'approbation, la planification et la tenue d'une consultation afin d'assurer la préparation adéquate de celle-ci, le respect des normes de qualité de la Ville et la bonne coordination entre les différents services municipaux concernés.*

La plupart des consultations nécessitent la collaboration de plusieurs services municipaux. Pour satisfaire aux attentes de plus en plus élevées des citoyens et pour accroître son efficacité, la Ville doit établir une procédure claire visant à déterminer les rôles et responsabilités de chacun des services concernés et les étapes à suivre pour la préparation de la consultation. Cette procédure ne doit pas se limiter à des considérations internes à l'organisation municipale; au contraire, elle doit également tenir compte de facteurs exogènes, par exemple les obligations légales auxquelles est soumise la Ville en matière de consultation.

La Ville doit également assurer que les activités de consultation se tiennent le plus souvent possible dès les premières étapes de définition des projets. Le cheminement proposé à l'annexe 1 prévoit notamment le processus d'approbation des projets de consultation, la planification et la préparation d'un protocole de participation, ainsi que les activités de suivi et d'évaluation. Le protocole de participation précise l'ensemble des activités qui seront tenues dans le cadre d'une démarche de consultation; le succès de cette démarche dépend donc en grande partie de l'effort mis dans la préparation de ce protocole.

Le conseil municipal, le comité exécutif et les différentes commissions, selon les cas, ont également la responsabilité de suivre rigoureusement le déroulement des processus.

## **2.11 Sensibilisation et incitation à la participation**

*La Ville sensibilise les citoyens, organismes et partenaires aux nouveaux enjeux municipaux et à la pertinence de la participation dans le processus de prise de décision sur les sujets qui touchent à leur qualité de vie. Elle cherche également l'engagement des citoyens et des employés envers la gouvernance participative.*

Il est clairement ressorti lors de l'étude que la Ville doit faire mieux connaître aux citoyens, organismes et partenaires l'ampleur des enjeux municipaux actuels et démontrer l'utilité de la contribution citoyenne dans l'orientation de la prise de décision. À cet effet, la Ville devra organiser une vaste campagne de sensibilisation pour toucher différents publics, y compris ceux qui ont le plus intérêt à travailler avec la Ville : groupes marginalisés, aînés, jeunes, communautés ethnoculturelles... Dans le cadre de cette campagne, la Ville pourrait développer des symboles rassembleurs, tels que graphiques ou logos de la participation, avec un impact visuel fort et facilement identifiables pour les citoyens. Il faut créer une habitude pour les citoyens à participer de façon constructive et régulière aux affaires de la Ville. L'objectif ultime est de favoriser une responsabilisation et un engagement des citoyens face

aux affaires municipales en développant une culture « domestique » de participation citoyenne. Le traitement de cette démarche demeure délicat et doit être opéré avec doigté.

Les partenaires institutionnels ainsi que les organismes doivent être étroitement associés à cette démarche de sensibilisation afin qu'ils puissent relayer le message auprès des différentes composantes de la communauté. Il faudra également sensibiliser les employés municipaux à la nouvelle forme de gouvernance qui sera mise en place, notamment par le biais d'une campagne de mobilisation interne. Une approche de gestion de changement pourrait être retenue pour cette démarche de mobilisation. De plus, celle-ci peut être abordée de façon intégrée avec deux autres projets municipaux : la mise en valeur des services de proximité par les centres de services ainsi que la gestion des requêtes et plaintes de la population. La promotion d'une approche d'« expérience citoyen » est à valoriser. La mise en œuvre de cette recommandation permettra également d'assurer que la démarche de mobilisation ne se limite pas à de vastes opérations de communication de masse, mais fournit aux citoyens les éléments d'information concrets qui vont susciter leur intérêt et les habiliter à participer de façon utile.

## **2.12 Communication et utilisation des nouvelles technologies**

*La Ville introduit une plus grande diversité dans ses pratiques de communication afin de stimuler les échanges d'information avec l'ensemble des composantes de la communauté; elle fait mieux connaître les enjeux municipaux, les façons dont les citoyens peuvent s'engager et les structures de participation; elle prépare un plan de communication s'inspirant des règles de l'art et des principes d'éthique pour chaque démarche de participation publique. Finalement, elle élargit la gamme de ses outils de communication, notamment en intensifiant de façon progressive son usage des nouvelles technologies afin de rejoindre une plus grande partie de la population.*

La communication a été un élément de discussion central tout au long de l'étude; les participants ont fait valoir que la qualité et l'accessibilité de l'information sont des ingrédients essentiels à la mise en place d'une réelle gouvernance tripartite. Ainsi, pour inciter les citoyens à prendre part aux séances du conseil municipal et des commissions, la Ville doit faire connaître plus largement les horaires, lieux et ordres du jour des réunions. L'information relative aux différents projets, actions ou enjeux municipaux doit être présentée de façon consolidée dans l'optique des attentes des citoyens. Lorsqu'il est question de la qualité de l'information, cela inclut la qualité des études produites pour soutenir la discussion. Également, un système de communication rapide entre la Ville et les organismes est à développer.

Les approches de communication de la Ville devraient être axées sur la diversité. L'utilisation combinée de différents canaux de communication permettra à plus de citoyens d'avoir accès à une information de qualité, en fonction de leurs besoins et de pouvoir y réagir de la façon qui leur convient. À titre d'exemple, la télédiffusion des séances du conseil

municipal constitue une initiative à poursuivre. Enfin, les procédures en matière de gouvernance participative doivent mettre l'accent sur la diffusion systématique d'information pertinente à la fois sur les sujets et sur le processus de consultation ou de participation. À cet égard, un plan de communication formel devra être préparé pour chaque démarche de participation publique.

La Ville doit aussi intensifier son utilisation des nouvelles technologies pour rejoindre un plus grand nombre de personnes. Par le biais d'outils simples tels que le courrier électronique ou les forums de discussion, la Ville pourra informer et recevoir les opinions de citoyens auparavant peu engagés dans le débat public. Cependant, la mise en place de ces outils de communication doit se faire de manière progressive, en complément de la panoplie actuelle des moyens de communication municipaux : une partie de la population n'est pas familiarisée aux technologies ou n'y a pas accès. Les bibliothèques et les centres de services pourraient d'ailleurs devenir des lieux de consultation électronique plus sophistiqués.

## **2.13 Milieux de vie et urbanisme**

*La Ville reconnaît l'intérêt porté par les citoyens aux questions relatives aux milieux de vie et à l'urbanisme. Elle s'engage à faire des efforts particuliers pour favoriser leur engagement dans les discussions qui se rapportent à ces sujets.*

Les citoyens et les groupes qui se sont exprimés au cours de l'étude ont clairement montré que le milieu de vie est au sommet de leurs préoccupations en matière de vie municipale. Ils veulent être informés plus tôt et mieux des enjeux relatifs aux milieux de vie, à l'urbanisme, à l'environnement, au transport, entre autres, afin de pouvoir prendre part aux discussions dès le début du processus de planification des projets et non après que les décisions les plus importantes sont prises. La Ville doit s'engager à les associer plus étroitement aux discussions portant sur le milieu de vie dès les étapes préliminaires des projets.

En matière d'urbanisme, par exemple, les projets soumis à l'approbation référendaire (tels les changements de zonage) suivent un processus défini par la loi. Il serait possible d'inciter l'ensemble des groupes d'intérêt concernés — promoteurs immobiliers, organismes associatifs, etc. — à adopter une approche d'ouverture et de collaboration avec les citoyens concernés et à développer un programme d'échange avec les citoyens, et cela, en amont des obligations légales. La Ville pourrait aussi décider de tenir des rencontres pour donner de l'information et recevoir les réactions du milieu afin de s'en inspirer pour juger de l'opportunité d'une modification réglementaire.

Dès l'étape de définition des projets proposés par la Ville ou par des groupes, la mise en place de processus de médiation et de recherche de consensus entre l'ensemble des parties prenantes contribue à bonifier ces projets et à les faire mieux accepter. Ce type de démarche de réflexion, plus en profondeur et qui associe toutes les parties concernées, re-

quiert plus d'efforts de la part des promoteurs des projets. C'est cependant un processus dont tous les intervenants sortent gagnants.

Compte tenu de l'intérêt exprimé et de l'ampleur des questions relatives aux milieux de vie et à l'urbanisme, la Ville souhaite innover et envisage d'approfondir son étude pour déterminer les meilleures façons d'appliquer les principes de gouvernance participative à ce domaine plus particulièrement.

## **2.14 Place importante des organismes et partenaires dans la participation**

*La Ville reconnaît formellement le rôle de premier ordre de la société civile organisée dans la gouvernance participative; elle réexamine les formes du soutien qu'elle apporte aux organismes et met des moyens en œuvre pour les associer plus tôt et plus étroitement au débat municipal.*

Les organismes, qui s'expriment sur diverses problématiques d'intérêt collectif, sont des interlocuteurs incontournables en matière de démocratie participative; ils doivent être reconnus comme tels. En plus de leurs compétences et leurs expertises variées, ils constituent un véritable levier pour mobiliser les citoyens pour lesquels ils œuvrent. Notamment, plusieurs d'entre eux jouent un rôle essentiel face à la mobilisation et l'engagement des citoyens dans leur quartier ou village urbain.

La Ville doit les associer de façon étroite à tous les exercices de participation publique, par exemple, en les invitant spécifiquement à participer aux discussions relatives à leur champ d'activité. Les organismes bénéficient déjà d'un soutien municipal important. Cependant, les politiques municipales de reconnaissance et de soutien des organismes doivent être formulées pour les aider à prendre une place croissante dans le débat municipal. Les organismes devront être associés à la définition des moyens que la Ville mettra en œuvre pour les appuyer dans ce sens.

La reconnaissance du rôle de premier plan aux organismes s'accompagne de responsabilités. Ils doivent accepter de s'engager de façon constructive dans les débats, dans l'optique de faire avancer les discussions. Les organismes majeurs seront amenés à entrer dans un véritable partenariat avec la Ville, notamment sur le plan de la mise en œuvre des décisions prises et des orientations choisies. La mise en place de ces partenariats suppose l'adhésion des organismes concernés aux grands axes de développement privilégiés dans le Plan stratégique municipal.

La contribution des organismes a aussi un grand impact en matière de communication. La Ville aura à déterminer avec eux comment ils peuvent jouer un rôle de relais avec les citoyens. Quels que soient les moyens mis en œuvre, il est important que la Ville entretienne une relation étroite et privilégiée avec les organismes qui deviendront peu à peu des partenaires dans la mise en place de la gouvernance participative.

## 2.15 Évaluation et amélioration continues

*La Ville met en place un processus formel d'évaluation de ses activités et pratiques en matière de participation et consultation, afin de mesurer les progrès accomplis dans la mobilisation des citoyens et les améliorations à apporter aux procédures mises en place.*

C'est à travers l'évaluation systématique des consultations ou activités de participation que la Ville pourra progresser dans la mise en œuvre d'une gouvernance participative. Pour ce faire, elle doit définir des objectifs et des critères de performance en matière de participation, de même qu'une méthodologie uniforme d'évaluation qui associe les parties consultées. C'est à partir de ces objectifs et de ces critères qu'elle pourra mesurer la réussite de chaque activité de participation.

La Ville devra également dresser un bilan d'ensemble périodique de l'efficacité de ses pratiques, de l'utilité de la contribution des citoyens, des progrès accomplis et des améliorations à apporter dans les façons de faire ou dans les structures et mécanismes de participation. Un rapport annuel de suivi des différents dossiers devra d'ailleurs être préparé. Pour respecter l'esprit d'expérimentation et d'innovation, les citoyens, partenaires et organismes seront aussi invités à formuler leurs commentaires et leurs suggestions, notamment en encourageant une correspondance libre avec la Ville pour exprimer des suggestions.



## CONCLUSION

L'étude sur la gouvernance participative menée de janvier à octobre 2004 a permis à la Commission d'élaborer ce cadre de référence. Les quinze recommandations découlent toutes des besoins et des attentes exprimés par les citoyens et les acteurs du milieu, ainsi que des échanges tenus avec les experts. À travers ces recommandations, la Commission atteint son objectif : définir les conditions, les moyens, les façons de faire nécessaires à la mise en place d'une réelle gouvernance participative à Gatineau.

Le mandat confié à la Commission des choix stratégiques est donc terminé; cependant, le processus de mise en place d'une gouvernance tripartite n'en est qu'à ses débuts : l'action doit suivre la réflexion. L'ensemble des actions présentées dans les recommandations a été réparti 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 et enfin les partenariats<sup>1</sup>.

Ces chantiers requerront une collaboration étroite entre les différents intervenants municipaux ou externes amenés à y participer et des efforts soutenus de leur part. Tous ces chantiers ne commenceront pas de façon simultanée : l'Administration doit savoir conjuguer sa volonté d'aller de l'avant et la disponibilité de ses ressources humaines et financières. L'organisation municipale décidera année après année ce qu'elle est en mesure de faire en s'inspirant du cadre de référence. Cependant, dès l'hiver 2005, la Ville lancera les chantiers sur la coordination de la gouvernance participative et sur les commissions municipales qui sont particulièrement porteurs de changement et auront un effet d'entraînement. Afin de répondre aux objectifs de sensibilisation et de stimuler les échanges d'informations avec la communauté, l'approche de communication générale de la Ville sera déjà adaptée à la nouvelle orientation municipale et d'autres ajustements se poursuivront en 2005.

Comme on a pu le constater, les quinze recommandations ne préconisent pas toutes la prise de mesures concrètes et immédiates sur tous les sujets. Les questions des partenariats ou encore de la prise en charge des milieux de vie n'ont pas pu être abordées avec autant de profondeur que nécessaire au cours de l'étude sur la gouvernance participative. Or, ces questions ont un impact direct sur les organismes et les citoyens ainsi que sur le travail des fonctionnaires et des élus. La Ville devra donc mener un travail de recherche et de réflexion supplémentaire avec les intervenants concernés avant de décider des actions à entreprendre.

---

<sup>1</sup> VILLE DE GATINEAU, Section de la planification stratégique. *Synthèse des actions proposées – Mise en œuvre des recommandations en matière de participation des citoyens aux affaires municipales*, décembre 2004.

# ANNEXE 1

## Processus administratif général<sup>1</sup> de préparation d'activités de participation des citoyens

Étape	Description	Activités
1	Identification d'un besoin de tenir une consultation	
2	Préparation d'un protocole de participation des citoyens	<ul style="list-style-type: none"><li>- Discussion sur l'approche à adopter</li><li>- Soumission d'un protocole de participation des citoyens détaillé à la Section de la planification stratégique</li><li>- Révision et approbation du projet et de la méthodologie</li></ul>
3	Préparation du plan de communication de la consultation	<ul style="list-style-type: none"><li>- Définition des besoins de communication en fonction du sujet de consultation et de l'auditoire ciblé</li><li>- Choix des actions de communication</li></ul>
4	Mise en œuvre du plan de communication	<ul style="list-style-type: none"><li>- Activités de communication pour informer de la tenue d'une consultation</li><li>- Présentation détaillée du processus de consultation</li><li>- Préparation et mise à disposition d'une documentation claire pour les personnes consultées</li></ul>
5	Formation et règles de fonctionnement pour les représentants de la Ville	<ul style="list-style-type: none"><li>- Séances de formation destinées aux fonctionnaires et aux membres de la commission responsables de l'activité de consultation</li></ul>
6	Préparation de la ou des rencontres de consultation	<ul style="list-style-type: none"><li>- Préparation logistique de la rencontre</li></ul>
7	Déroulement des activités de consultation et poursuite de la mise en œuvre du plan de communication	
8	Production du compte rendu synthèse des activités de consultation	<ul style="list-style-type: none"><li>- Rédaction du compte rendu présentant l'ensemble des avis émis lors des rencontres et les étapes à venir</li><li>- Dépôt du compte rendu à la Section de la planification stratégique</li></ul>

<sup>1</sup> Ce processus n'a qu'une valeur indicative; il vise à démontrer comment l'Administration municipale pourrait cheminer dans la préparation et la tenue d'activités de participation.

Étape	Description	Activités
		- Diffusion du compte rendu auprès de l'instance de prise de décision et des participants à la consultation
9	Prise de décision	
10	Production du rapport de suivi et diffusion	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rédaction du rapport de suivi résumant l'ensemble de la démarche de consultation et les décisions prises</li> <li>- Diffusion du rapport de suivi</li> </ul>
11	Production de la fiche d'évaluation de la consultation	- Rédaction de la fiche d'évaluation sur la qualité de la préparation et de la tenue de la consultation

## BIBLIOGRAPHIE

Compte tenu de la grande quantité de données recueillies durant l'étude sur la gouvernance participative, cette bibliographie présente uniquement les documents publiés au cours de l'étude ainsi que les documents de référence les plus pertinents.

### Documents publiés au cours de l'étude sur la gouvernance participative<sup>1</sup>

ARCHIBALD, Clinton. *Pistes de travail découlant d'observations et de réflexions faites lors du Colloque sur la démocratie municipale*, avril 2004.

BARSALO, René, Michel CARTIER et Michel DUMAIS, Colladoc. *Collaboration et communication électronique (Rapport de recherche préparé pour la Ville de Gatineau)*, avril 2004.

BHERER, Laurence, Sandra BREUX et Jean-Pierre COLLIN, Institut national de recherche scientifique – Urbanisation, culture et société. *Les mécanismes de participation publique (Rapport de recherche préparé pour la Ville de Gatineau)*, avril 2004.

BHERER, Laurence, Sandra BREUX et Jean-Pierre COLLIN, Institut national de recherche scientifique – Urbanisation, culture et société. *Les mécanismes de participation publique à la gestion municipale (Rapport de recherche préparé pour la Ville de Gatineau)*, avril 2004.

BHERER, Laurence, Sandra BREUX et Jean-Pierre COLLIN, Institut national de recherche scientifique – Urbanisation, culture et société. *Notes de recherche sur les conseils de quartier (Rapport de recherche préparé pour la Ville de Gatineau)*, février 2004.

VILLE DE GATINEAU, Section de la planification stratégique. *Compte rendu de présentation de Caroline Andrew à la Commission des choix stratégiques*, février 2004.

VILLE DE GATINEAU, Section de la planification stratégique. *Compte rendu de présentation de Gilles Paquet à la Commission des choix stratégiques*, mars 2004.

VILLE DE GATINEAU, Section de la planification stratégique. *Compte rendu de présentation de Guy Chiasson à la Commission des choix stratégiques*, mars 2004.

VILLE DE GATINEAU, Section de la planification stratégique. *Compte rendu du Colloque sur la démocratie municipale*, juin 2004.

VILLE DE GATINEAU, Section de la planification stratégique. *Mémoires déposés à la Commission des choix stratégiques dans le cadre de l'étude sur la gouvernance participative et résumé des mémoires*, avril 2004.

---

<sup>1</sup> Documents disponibles sur demande auprès de la Section de la planification stratégique de la Ville de Gatineau.

VILLE DE GATINEAU, Section de la planification stratégique. *Programme du Colloque sur la démocratie municipale*, avril 2004.

VILLE DE GATINEAU, Section de la planification stratégique. *Synthèse des actions proposées – Mise en œuvre des recommandations en matière de participation des citoyens aux affaires municipales*, décembre 2004.

## Documents de référence

BEAUCHAMP, A., en collaboration avec le BUREAU DE CONSULTATION DE MONTRÉAL. *Le gestionnaire et les publics : pour une collaboration fructueuse*, novembre 1993.

BUREAU DE CONSULTATION DE MONTRÉAL. *Document d'information sur le Bureau de consultation de Montréal*, janvier 1993.

BUREAU INTERNATIONAL DE LA FÉDÉRATION CANADIENNE DES MUNICIPALITÉS. *Manuel de participation des citoyens au gouvernement local – pour une participation des citoyens aux décisions municipales*, novembre 1999.

CENTRE DE FORMATION POPULAIRE ET BUREAU DE CONSULTATION DE MONTRÉAL. *Bureau de consultation de Montréal, Participer à une consultation publique*, octobre 1994.

CERCLE SUSSEX. *Commission de la capitale nationale : vers des relations meilleures – Un rapport du cercle Sussex*, octobre 2000.

*Charte européenne des droits de l'homme dans la Ville*, mai 2000.

COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE. *Charte des droits et libertés de la personne du Québec (version de juin 2002)*, juin 2002.

GRAND LYON COMMUNAUTÉ URBAINE. *Charte de la participation citoyenne*, juin 2003.

JUILLET, L., et C. ANDREW. « Développement durable et nouveaux modes de gouvernance locale : le cas de la ville d'Ottawa », *Économies et solidarités*, vol. 30, n° 2, 1999.

LENAGHAN, J. "Involving the public in rationing decisions. The experience of citizens juries", *Health policy* 49, Elsevier, 1999.

PENDERGRAST, E., et J. FARROW, Canadian Urban Institute. *Community councils and neighbourhood committees: lessons for our communities from around the world*, 1997.

THIBAUT, A., en collaboration avec le BUREAU DE CONSULTATION DE MONTRÉAL. *Comprendre et planifier la consultation publique*, mars 1991.

THIBAUT, A., M. LEQUIN et M. TREMBLAY, Groupe de travail sur la qualité de la participation publique. *Cadre de référence de la participation publique proposé pour avis aux citoyens actifs du Québec*, octobre 2000.

TORT, F. « Les mécanismes de participation des citoyens à la prise de décision dans les municipalités françaises », *Le Sablier*, vol. 8, n° 2, décembre 2003.

VILLE DE MONTRÉAL. *Chantier sur la démocratie – document de travail*, février 2003.

VILLE DE MONTRÉAL. *Compte rendu du sommet de Montréal, 5 et 6 juin 2002*, juillet 2002.

VILLE DE MONTRÉAL. *Proposition de charte montréalaise des droits et responsabilités*, décembre 2003.

VILLE DE MONTRÉAL. *Rapport de la commission consultative – Politique de consultation publique en matière d'urbanisme*, novembre 2000.

VILLE DE VANCOUVER. *How to participate in City processes – A guide for the public*, février 1997.

WALSH, M.L., International City/County Management Association (ICMA). *Building Citizen Involvement – Strategies for local government*, 1997.

# LA COMPOSITION DE LA COMMISSION DES CHOIX STRATÉGIQUES

Les membres de la Commission des choix stratégiques sont :

**Yves Ducharme**, maire de la Ville de Gatineau

**Lawrence Cannon**, président de la Commission et conseiller municipal

**Jocelyne Houle**, maire suppléante et conseillère municipale

**Simon Racine**, conseiller municipal et président du Comité consultatif d'urbanisme

**Guy Benoît**, membre citoyen

**Hugues Dupuy**, membre citoyen

**Greg Fergus**, membre citoyen

**Yess Gacem**, membre employé

**André Gagnon**, membre citoyen

**Michel Labelle**, membre employé

**Mark B. Laroche**, directeur général de la Ville de Gatineau

**Johane La Rochelle**, membre citoyen

**Denis Mineault**, membre citoyen