

UN APPRENTISSAGE CONTINU

*par Jules Patenaude **

*Ne jamais figer les processus participatifs,
mais tirer parti des expériences abouties.*

Les méthodes qui promeuvent l'engagement effectif des citoyens dans leur communauté, leur participation aux affaires publiques évoluent à partir de leurs succès et aussi des tensions qu'elle peuvent générer : lorsque, par exemple, l'information est incomplète, insuffisante ou trop abondante, lorsque les délais sont trop courts ou lorsque le déroulement des processus semble sous le signe de la partialité. Dans pareils cas, les résultats ne sont pas toujours à la hauteur des attentes. Certains citoyens estiment n'avoir pu influencer les décisions et questionnent la qualité des processus, alors que d'autres, peu habitués à participer, doutent de leur capacité et concluent qu'ils n'ont pas leur place pour intervenir, s'évinçant eux-mêmes.

Des principes et des règles

Des expériences menées à Montréal et au Québec, ces trente dernières années, ont émergé des principes et des règles d'encadrement – règles de l'art et règles éthiques – favorisant des processus fiables transparents et encourageant la participation de tout citoyen intéressé (1). Parmi ces règles, des dispositions concernent l'accès à une documentation pertinente et de qualité dès l'annonce du processus et l'établissement d'une première phase visant l'information et prenant en compte les questions des citoyens, suivie d'une seconde phase réservée à l'expression des opinions. Cette approche contribue au développement des capacités des citoyens (*empowerment*), qui pourront davantage influencer les décisions s'ils sont en mesure de vérifier leur compréhension de l'information avant de fixer leurs opinions et d'émettre leurs propositions. De telles règles émanent aussi de la volonté des autorités publiques de recourir à des processus de qualité, au terme desquels il leur est possible de se référer à un ensemble de données ainsi qu'aux valeurs et enjeux mis en évidence par la participation des citoyens.

Dans la pratique, ces règles ne sont toutefois pas garanties, à elles seules, de la réussite d'un processus de participation. La méthode de travail, la qualité de l'interaction avec les citoyens, l'approche de communication, l'écoute, l'ouverture sont autant de conditions requises. Un cas concret qui a vu ces règles et conditions réunies a été l'élaboration de la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* (2) par un groupe de travail composé de citoyens et de fonctionnaires.

** Sociologue et urbaniste de formation, coordonnateur en consultation publique à la Ville de Montréal. A dirigé les travaux conduisant à l'adoption de la Charte montréalaise des droits et responsabilités par le Conseil de la ville. Depuis l'entrée en vigueur de la Charte, le 1^{er} janvier 2006, assume des responsabilités reliées à sa mise en œuvre.*

(1) Cf. les règles générales établies par le Bureau d'audience publique sur l'environnement (BAPE) du Gouvernement du Québec, et par l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) (www.ocpm.qc.ca; www.bape.gouv.qc.ca). Elles sont reprises en grande partie dans la *Politique de consultation et de participation publiques de la Ville de Montréal*.

(2) L'idée de doter Montréal d'une Charte des droits est une initiative citoyenne proposée lors du Sommet de Montréal, important exercice de participation tenu en 2002 auquel 4 000 citoyens ont été associés (www.ville.monreal.qc.ca/chartedesdroits).



Un processus accompli avec succès

Citée en exemple au sein de l'UNESCO et de l'ONU-HABITAT comme instrument permettant de promouvoir des villes « inclusives » (3), la Charte montréalaise, en vigueur depuis janvier 2006, concilie droits et responsabilités et touche les grandes sphères d'intervention de la Ville, notamment la vie démocratique et la participation citoyenne, l'environnement et le développement durable, l'eau, la culture, le patrimoine, la sécurité. Elle prévoit un mécanisme d'application placé sous la responsabilité de l'*ombudsman* de la Ville de Montréal, une instance indépendante et impartiale. Cette fonction s'apparente à celle d'un protecteur du citoyen ou d'un médiateur.

Au départ, bien définir la phase d'information constituait un défi. Comme aucun des citoyens et des fonctionnaires composant le groupe de travail (4) n'avait de compétence en matière des droits de la personne, le danger était de négliger cette phase pour confier rapidement la rédaction à des experts. Or, il apparaissait important au groupe de développer sa propre expertise dans le but de faciliter ultérieurement les consensus.

Pour amorcer les travaux, chacun a été invité à présenter sa vision d'une charte municipale, ce qui a permis d'identifier les préoccupations communes au groupe et les connaissances à acquérir pour la réalisation du mandat. Des experts ont été invités à communiquer leurs points de vue sur le rôle des villes dans l'édification des droits, la pertinence d'une charte municipale des droits, le principe de responsabilité dans une charte, etc. Le groupe a pu prendre connaissance de différents instruments sur les droits de la personne, dont la *Charte européenne des droits de l'Homme dans la ville* (5). Des avocats de la municipalité ont été rencontrés pour bien comprendre le cadre juridique de la Ville de Montréal, ses compétences, ses obligations et les pouvoirs dont elle dispose en vertu des lois (6).

Deux des experts rencontrés ont rédigé les premières ébauches. Plusieurs séries d'échanges ont marqué la phase d'élaboration. La rédaction a progressé et les consensus ont émergé en travaillant à partir des préoccupations et des valeurs en filigrane des suggestions émises au sein du groupe (7).

Créer un climat de confiance compte pour beaucoup dans la recherche de consensus et un élément clé a été la communication bidirectionnelle. Tous – experts, fonctionnaires et citoyens – ont fait l'exercice d'apprendre à partir de savoirs communiqués les uns aux autres : savoirs juridiques, administratifs et citoyens. Ces derniers sont fondés sur la connaissance des milieux de vie et les expériences professionnelles de chacun.

(3) En 2005, l'UNESCO et l'ONU-HABITAT ont lancé des travaux sur la question des villes inclusives et ont constitué à cet effet un groupe de travail composé d'experts auquel la Ville de Montréal participe. Un atelier réunissant plus d'une centaine de participants a été organisé lors du Forum Urbain Mondial III (Vancouver 2006). Voir les Actes 2005 sur le site Internet de l'UNESCO, http://portal.unesco.org/shs/admin/ev.php?URL_ID=5648&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201

(4) Placé sous la responsabilité du maire, ce groupe, *Chantier sur la démocratie*, réunit une quinzaine de citoyens et cinq fonctionnaires. En plus d'avoir préparé une proposition de Charte, il a élaboré la *Politique de consultation et de participation publiques de la Ville de Montréal*, et deux guides pratiques sur la participation dont un à l'intention des citoyens (www.ville.montreal.qc.ca/consultation).

(5) Adoptée par plusieurs dizaines de maires de villes européennes le 18 mai 2000, à Saint-Denis (France), cette Charte veut décliner à l'échelon municipal quelques-uns des droits humains fondamentaux.

(6) Cette phase d'information et d'acquisition des savoirs a conduit le groupe à convenir des balises qui guideraient la rédaction d'un projet de Charte.

(7) Cette méthode a permis d'arriver plus facilement à des consensus lorsque les discussions achoppaient sur des énoncés.

Le projet de Charte a été soumis à une large consultation publique pour être ensuite révisé avant d'être adopté par le Conseil de la Ville. Finalement, le processus d'élaboration de cette Charte avec des citoyens a permis de fonder celle-ci sur de solides assises (8).

Quelques enseignements

De manière plus générale, on peut souligner, à partir de cette expérience, des enseignements sur les conditions de la participation.

- Les processus assortis de phases successives d'information et de questions puis de propositions permettent aux opinions d'évoluer.
- La communication bidirectionnelle, centrée sur l'échange d'information (9) et sur une écoute mutuelle sans jugement, permet aux citoyens de prendre la parole en toute confiance, ce qui a une incidence sur la participation des composantes les plus marginalisées de la population.

- En participation publique, cette communication favorise la rencontre des savoirs et le développement des compétences pour tous les acteurs. Il se profile ainsi une sorte de médiation des savoirs qui oblige à un recadrage de ses positions, à une appréciation des enjeux sous un angle différent, chacun étant appelé à revoir, à un moment ou un autre, et à nuancer le cas échéant, ses appréhensions et ses certitudes à la lumière des informations reçues, des connaissances acquises et des échanges.

- Comment encourager la participation des citoyens moins enclins à participer ? Il n'y a évidemment pas de recette unique. La qualité des processus, l'information quant aux résultats et quant à l'influence sur les décisions exercée par la participation des citoyens sont des éléments clés. Plusieurs gestes peuvent contribuer à une participation de groupes marginalisés. Une information vulgarisée sous forme de résumé, rédigée dans un langage clair, des guides pratiques pour outiller les citoyens intéressés mais hésitants à participer sont au nombre des moyens à mettre en avant (10). Pour être écoutés et entendus, les citoyens sont invités à participer selon le temps et l'énergie dont ils disposent et ce, évidemment, sans qu'ils soient des experts. Toute contribution si modeste soit-elle aide à la prise de décision. Les observations exprimées par des citoyens peu habitués à prendre la parole en public véhiculent des préoccupations et des valeurs riches en information, qui conduisent fréquemment à des propositions fort pertinentes.

En dernière analyse, il importe avant tout de se rappeler que la démocratie de participation procède par expérimentation ; aussi est-il souhaitable de travailler sans relâche à l'amélioration des processus et des outils, en tenant compte des réalités locales, dans le but d'encourager la participation du plus grand nombre.

Jules Patenaude

(8) Les règles et principes présentés ici ne prétendent pas à une valeur universelle. Ils constituent simplement un cadre de référence évolutif qui puise ses racines dans une réalité spécifique qui est celle de Montréal.

(9) Information provenant autant des autorités publiques, des experts que des citoyens.

(10) Quel que soit le geste posé pour encourager la participation, le message véhiculé auprès des citoyens doit être porteur d'ouverture.