



RETOUR SUR L'ÉVOLUTION DES PRATIQUES PARTICIPATIVES À SAGUENAY

BÂTIR ENSEMBLE
LA VILLE
ACTIVE



Centre d'écologie
urbaine de Montréal



Sustainable
Calgary



the centre for
active transportation

Le présent document a été produit grâce à la contribution financière de l'Agence de la santé publique du Canada.
Les opinions exprimées ne représentent pas nécessairement celles de l'Agence de la santé publique du Canada.

CONTEXTE DU PROJET RÉSEAU QUARTIERS VERTS À SAGUENAY

Le projet Réseau Quartiers verts (RQV) a été lancé en 2009 en réponse au besoin de mettre en place une action concertée dans les villes canadiennes pour une sensibilisation accrue aux liens entre l'environnement bâti et la santé publique. RQV résulte d'une collaboration pancanadienne entre le Centre d'écologie urbaine de Montréal (CEUM), The Centre for Active Transportation et la Sustainable Calgary Society. L'équipe RQV travaille de concert pour développer, diriger, améliorer et partager des approches novatrices qui permettent de concevoir collectivement des quartiers verts, actifs et en santé. Le projet RQV fait partie de la Stratégie d'innovation (SI) de l'Agence de la santé publique du Canada visant à atteindre un poids santé dans les collectivités du Canada.

Depuis 2009 l'équipe RQV a accompagné 19 collectivités au Québec, en Ontario et en Alberta pour aider à concevoir des communautés à échelle humaine, avec des espaces publics et des rues qui favorisent la santé, l'activité physique et les liens sociaux.

L'histoire du projet Réseau quartiers verts à Saguenay débute à Chicoutimi, un arrondissement de la ville de Saguenay, lors de l'élection municipale de 2013. Les citoyens du district 11 élisent alors le conseiller municipal indépendant Simon-Olivier Côté qui fait la promesse de donner plus de place à la participation citoyenne. Le Conseil de district 11 est créé un an plus tard. Ce regroupement permet aux résidents, aux commerçants et aux organismes du milieu de participer aux décisions d'investissement de la Ville et d'orienter les actions visant à améliorer le milieu de vie du district, notamment par un processus de budget participatif. C'est suite à cette initiative que le CEUM, en partenariat avec EURÊKO!, un organisme à but non lucratif voué à l'action environnementale à Saguenay, collabore pour la première fois avec la Ville de Saguenay. Depuis, le CEUM a collaboré avec Saguenay sur diverses démarches, notamment sur le projet de la Traverse du Coteau et sur le Plan directeur des parcs et espaces verts.

Le travail du RQV à Saguenay tirant bientôt à sa fin, le CEUM souhaitait réaliser un portrait de l'évolution des pratiques en lien avec la participation citoyenne à Saguenay dans les dernières années afin de mieux comprendre quels ont été les impacts de l'accompagnement, les défis rencontrés et les besoins futurs.

Ce bilan a été réalisé sur la base de la documentation disponible en ligne (site web de la Ville, articles de presse, etc.) et complété par des échanges téléphoniques avec des professionnelles de la Ville, un conseiller municipal et des partenaires du milieu.

PROJETS RÉALISÉS PAR L'ÉQUIPE RQV

La traverse du Coteau

Suite à la création du Conseil de district 11, il apparaît clair que la priorité de la communauté est de rendre le quartier plus favorable à la marche et d'améliorer les intersections à risque pour les usagers des transports actifs.

En identifiant ses priorités de travail, le conseil s'est intéressé à l'ancienne voie ferrée du Canadian National, propriété de la Ville de Saguenay, qui traverse le centre-ville de Chicoutimi. Le terrain est alors partiellement aménagé en voie piétonne déjà utilisée par de nombreux citoyens. L'idée de planifier l'aménagement et de valoriser ce parcours piéton en y impliquant les citoyens pour qu'ils s'approprient le lieu devient l'objectif principal du conseil des résidents du district 11.

Avec le soutien du CEUM, le comité du Parc linéaire (COPAL) est alors créé, regroupant des organismes de la Ville, des citoyens du Conseil de district 11, ainsi que des représentants d'organismes du milieu, dont EURÊKO ! Quelques mois plus tard, l'ancienne voie ferrée est renommée la Traverse du Coteau.

Au cours du projet, un processus participatif est développé en collaboration avec EURÊKO!, le COPAL et le CEUM. Ce processus inclut des ateliers participatifs créatifs, ainsi qu'un atelier de travail professionnel réunissant une quinzaine de participants de différents services de la Ville de Saguenay, du ministère des Affaires municipales, du ministère des Transports et du cégep de Jonquière particulièrement fructueux.



Entre 2017 et 2018, la Traverse du Coteau prend forme grâce à des interventions d'urbanisme tactique et de travaux d'infrastructures totalisant des dépenses de 50 000 \$. Les investissements permettent entre autres de sécuriser les abords du parcours, de réaménager les sentiers, de planter des arbres et d'implanter du mobilier urbain (bancs, corbeilles à ordures, lampadaires, etc.).

Impacts et retombées

Premier projet issu du Conseil de district 11, la Traverse du Coteau a été un véritable laboratoire en démocratie participative, puisqu'il constitue la première démarche participative intersectorielle à avoir été réalisée. La Traverse du Coteau permet non seulement d'adresser des enjeux de sécurité et d'aménagements propres au district 11, mais également de susciter l'émergence d'une nouvelle culture collaborative au sein des instances locales. Les retombées issues de ce projet sont donc multiples :

- Création du comité du parc linéaire (COPAL) intersectoriel qui a comme mandat d'assurer le suivi du projet;
- Sensibilisation des professionnels de différentes disciplines à travailler ensemble autour de solutions intégrées;
- Démocratisation et pérennisation des processus participatifs par la création de précédents qui serviront d'assises dans l'élaboration de la nouvelle politique de participation publique ;
- Aménagements et bonifications réalisés dans un délai plutôt court;
- Amélioration de la sécurité des traverses piétonnes et des abords de la Traverse du Coteau;
- Renforcement des capacités et transfert de compétences auprès des partenaires locaux

Partenaires : Les verts boisés du Fjord, Éco-kartier centre-ville de Chicoutimi, Ville de Saguenay, EURÊKO!, Cadus, Conseil de district 11



Plan directeur des parcs et espaces verts

Suite au succès de la première phase du projet RQV, les partenaires locaux et le CEUM désirent poursuivre une collaboration afin de consolider, pérenniser et accroître la portée des processus participatifs et des interventions à l'échelle de la Ville. Parallèlement, Saguenay décide d'entreprendre la révision de ses documents de planification, à commencer par son schéma d'aménagement et de développement, afin d'améliorer la planification et la gestion de son territoire.

Dans l'optique de répertorier, d'analyser et de consolider l'offre de parcs et d'espaces verts, la Ville entreprend par la même occasion la réalisation d'un plan directeur des parcs et espaces verts (PDPEV). Destiné à soutenir la prise de décision, ce document vise à prioriser les interventions et à favoriser le développement cohérent de l'ensemble des parcs pour les quinze prochaines années.

Le CEUM et EURÊKO! sont alors mandatés d'accompagner la Ville dans la réalisation d'une démarche participative visant à consulter la communauté sur l'usage, les besoins et les priorités en ce qui concerne l'offre de parcs. Dans le cadre de cette démarche participative, 70 sondages en ligne sont compilés et des ateliers de travail avec les élus, des professionnels, des acteurs clés et des résidents sont organisés.



Impacts et retombées

- Inventaire, analyse et évaluation de l'offre de parcs et d'espaces verts de Saguenay;
- Élaboration de critères de sélection pour l'aménagement de nouveaux parcs;
- Élaboration d'orientations et d'outils de planification concertés avec le milieu;
- Développement de processus participatifs afin de valider les nouveaux projets de parcs ou les travaux de réfection auprès de la communauté;
- Réalisation d'une démarche participative en collaboration avec les acteurs du milieu et les professionnels de la Ville;

Partenaires : EURÊKO!, Ville de Saguenay

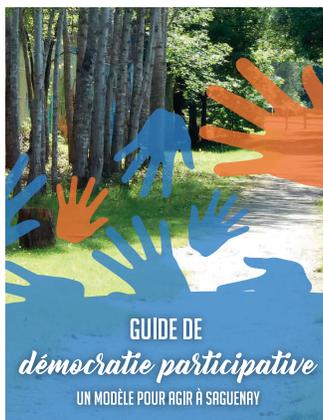
LES DÉMARCHES PARTICIPATIVES À SAGUENAY

Au cours de la dernière décennie, une multitude de projets participatifs à Saguenay ont émergé. Le déploiement de ces démarches démontre d'importants changements au sein de l'administration et de la communauté locale.

Conseil de district et budget participatif

Initié par le conseiller Simon Olivier Côté, le Conseil de district est la toute première entité de la sorte à avoir été mise en place à Saguenay. Cette démarche naît du désir de créer un nouveau modèle de démocratie participative qui favorise une plus grande implication de la population dans les processus décisionnels. Composé de citoyens, de commerçants et d'organismes locaux, le Conseil de district a comme mandat d'échanger sur les défis de la communauté, de trouver des pistes de solutions et de réaliser des actions pour adresser les enjeux locaux. Initialement, cette démarche est rendue possible grâce à la tenue d'un budget participatif issu de l'enveloppe discrétionnaire du conseiller municipal. Aujourd'hui, le Conseil de district est composé de comités de travail qui œuvrent sur des thématiques spécifiques et le financement est recherché en fonction de la nature des projets proposés. Malgré le succès de cette démarche, le Conseil de district demeure à ce jour la seule entité de ce genre à Saguenay.

Guide de démocratie participative



crédit : EURÊKO!

Suite au succès des démarches et des projets issus du Conseil de district, EURÊKO! lance une publication sur les processus participatifs intitulée « Guide de démocratie participative : un modèle d'intervention pour Saguenay ». Basé sur l'approche de l'urbanisme participatif du CEUM et appuyé par le Conseil de district, le document offre

des outils de mise en œuvre de processus participatifs par la création de conseils de district et par l'utilisation d'un budget participatif.

Plateforme Bâtissons Saguenay



Dans le souci de consolider les informations relatives aux projets participatifs, la Ville de Saguenay met en place Bâtissons Saguenay, une plateforme web qui permet de suivre l'évolution des projets sur internet et de rester informé des avancées. Cette plateforme consolide l'information sur un seul canal de communication et permet de recueillir les suggestions des citoyens sur les futures démarches de la Ville.

Impacts et retombées

- Rayonnement et développement de nouvelles pratiques participatives auprès des partenaires et de la population locale;
- Développement d'outils et transfert des compétences en lien avec les démarches participatives;
- Émergence de collaborations multisectorielles

Partenaires : EURÊKO!, Ville de Saguenay

Consultations sur l'avenir de la zone ferroviaire dans l'arrondissement de Chicoutimi

Située aux abords de la rivière Saguenay, entre le boulevard Riverin et Lafontaine, l'ancienne zone ferroviaire est aujourd'hui occupée par un stationnement à étage qui arrive en fin de vie d'ici 2022. La Ville désire requalifier ce site qui offre des potentiels de développement intéressants en raison de la proximité du centre-ville. À l'été 2019, Saguenay entame un processus de consultation incluant un questionnaire en ligne, des rencontres ciblées avec les parties prenantes, la formation d'un comité multipartite pour accompagner la démarche de consultation et un appel à idées sur la plateforme Bâtissons Saguenay.

À l'automne 2019, les membres du conseil d'arrondissement de Chicoutimi se positionnent sur le développement d'un projet de quartier multifonctionnel incluant un nouveau stationnement à étage, un secteur résidentiel, un amphithéâtre, ainsi qu'un corridor d'écomobilité. Ce scénario se veut un projet hybride réunissant les meilleures propositions issues de la consultation et des objectifs de l'administration.

Consultation sur la révision du schéma d'aménagement et de développement

Au printemps 2019, la Ville de Saguenay entame la révision de son schéma d'aménagement et de développement en vigueur depuis 2011. Cette démarche a pour but d'actualiser et de développer une vision globale du développement culturel, économique, social et environnemental de Saguenay, le tout dans un esprit de développement durable et en tenant compte des préoccupations des citoyens.

Saguenay met donc en place une démarche participative publique intitulée « Saguenay 2035 » qui vise à impliquer et à consulter les citoyennes et citoyens, les entreprises, ainsi que les partenaires présents sur son territoire, et ce, en amont du processus de révision. Pour ce faire, la Ville réalise des sondages en ligne, trois ateliers grand public, des focus groups avec les commerçants, les partenaires corporatifs et institutionnels, et un atelier participatif avec un comité témoin citoyen.

De ces activités émerge une vision stratégique qui est adoptée par le conseil municipal en juillet 2019. Dans les prochains mois, le plan d'urbanisme et les règlements d'urbanismes seront ajustés en fonction des nouvelles orientations définies au schéma.

Consultations sur le développement d'une politique sur le sport

En septembre 2019, la division arénas et sports de la Ville de Saguenay réalise une commission sur le sport et le plein air en partenariat avec les acteurs locaux (universités, commissions scolaires, CIUSSS, regroupements sportifs, etc.). Cette démarche a pour but de rassembler la communauté impliquée dans le déploiement des activités sportives et de loisir afin de dresser un portrait des activités et des infrastructures sportives de la Ville. De septembre 2019 à avril 2020, la division arénas et sports orchestre une série d'activités participatives qui permet de consulter et d'impliquer les partenaires locaux. Elle réalise notamment une commission des sports et du plein air, des rencontres de travail préparatoires avec les partenaires du milieu, des ateliers participatifs avec les acteurs locaux sur 9 thèmes et des ateliers créatifs sur les pistes de solutions.

Cette démarche participative vise entre autres à développer une vision commune de l'offre, de définir des recommandations et de développer une politique sur le sport de manière concertée d'ici octobre 2020.

Développement d'une politique sur la participation citoyenne à Saguenay

À l'automne 2019, la Ville de Saguenay entame une démarche d'élaboration d'une nouvelle politique de participation citoyenne afin d'adopter celle-ci avant les prochaines élections. Pour ce faire, elle confie à la firme Environnement et société le mandat de réaliser un diagnostic des pratiques actuelles en matière de participation publique à la Ville de Saguenay. Cette démarche permet de consolider et d'uniformiser les procédures pour la réalisation de processus participatifs. Des activités participatives sont prévues afin de consulter la population, mais les détails de cette démarche ne sont pas encore connus.

LE POINT DE VUE DES PARTENAIRES SUR L'ÉVOLUTION DES PROCESSUS PARTICIPATIFS DANS LA RÉGION

crédit : CEJUM



Dans le cadre de ce bilan, nous nous sommes entretenus avec nos partenaires locaux issus des milieux politique, municipal et communautaire afin d'échanger sur leurs expériences en lien avec divers processus participatifs. Cet exercice a permis de mieux comprendre l'évolution de la participation citoyenne et d'identifier les enjeux propres à certains secteurs d'activités. Bien que ce bilan ne soit pas exhaustif, il a tout de même permis d'identifier des défis que comporte le déploiement de la participation citoyenne à Saguenay.

Contexte politique

Du côté du contexte politique, les constats sont similaires : les avancées sur la démocratie participative sont massives. On assiste à des records d'interaction sur la plateforme Bâtissons Saguenay, qui atteint 3 000 interactions sur certains dossiers. Sachant qu'il y a à peine quelques années Saguenay partait de zéro et qu'aujourd'hui elle développe une politique de participation citoyenne, le progrès est significatif. Il est vrai que depuis la mise en place du Conseil de district, qui a pavé la voie au développement de la participation citoyenne à Saguenay, plusieurs autres initiatives ont vu le jour. L'expérience issue du conseil a notamment permis de tester certaines approches, de cibler les pratiques gagnantes et de développer des outils mieux adaptés au contexte local. Depuis, de nouveaux réflexes de collaboration chez les professionnels et les partenaires ont été adoptés. On assiste à l'émergence d'un changement de paradigme, mais cela requiert du temps et des ajustements.

Bien que d'importantes avancées ont été faites sur le plan de la démocratie participative, il apparaît néanmoins crucial de s'assurer que le milieu politique appuie ce genre de démarche, car ce sont les élus qui peuvent orienter et éventuellement financer des démarches participatives.

Sans leur appui, il est difficile de prévoir quelle sera la portée des processus participatifs et comment seront utilisés les résultats. Sachant que l'administration actuelle est favorable à ce type de pratiques, il est nécessaire de développer un cadre réglementaire qui permettra de pérenniser les processus participatifs.

Contexte professionnel

Nous nous sommes entretenus avec des professionnels de la Ville de Saguenay, issus de divers services municipaux, sur leur expérience en lien avec des démarches participatives. Bien que les contextes diffèrent, les constats sont similaires : la participation citoyenne est une pratique relativement nouvelle et encore peu appropriée dans certaines divisions. Si on regarde les dix dernières années, à l'exception des obligations légales de consulter la population lors de modifications apportées à certains documents de planification, peu de démarches participatives ont été réalisées. Ce n'est que dans les dernières années que l'on voit l'émergence de démarches participatives au sein de la plupart des divisions de la Ville.

De plus, notons que dans le contexte actuel, les professionnels doivent eux-mêmes réaliser les processus participatifs, récolter et analyser les données. Cela entraîne une charge de travail additionnelle et compromet l'adhésion à ce type de démarche. On mentionne également un manque d'uniformité dans le déploiement des processus participatifs, ainsi qu'un besoin d'être mieux outillé pour réaliser des activités participatives sur des dossiers qui peuvent susciter de l'animosité chez certaines communautés (dossiers environnementaux, territoriaux, économiques, etc.).

Parallèlement, on note un désir de déployer et d'uniformiser les démarches consultatives au sein de l'administration actuelle, notamment par la mise en place de la plateforme Bâtissons Saguenay et par le développement d'une politique sur la participation citoyenne. Nous pouvons donc en comprendre que la transition vers le déploiement de démarches participatives au sein des instances locales est en marche, mais que la transition nécessitera des ajustements en ce qui a trait aux outils et au personnel disponibles.

Contexte communautaire

Dans le milieu communautaire, on se souvient qu'il y a à peine quinze ans, la participation citoyenne était encore peu connue par le milieu. La pratique a donc beaucoup évolué. Le contexte de l'époque semblait réfractaire à l'émergence de nouvelles pratiques et à la démocratie participative en général. Les démarches participatives ont donc mis beaucoup de temps à se déployer à Saguenay comparativement aux autres grandes villes québécoises. Ce n'est que dans les dernières années que le milieu s'est ouvert à ce type de pratique. L'évolution est appréciée et les acteurs de la société civile sont prêts à jouer leur rôle dans le changement de paradigme. En juin 2019, sous

l'impulsion du RQV et de Eureka, ce sont une trentaine d'acteurs de la communauté qui se sont réunis pour un premier sommet sur la démocratie participative à Saguenay.

APPRENTISSAGES DU PROJET



crédit : CEUM

En juillet 2018, le gouvernement du Québec adoptait le projet de loi 122 visant à reconnaître les municipalités comme des gouvernements de proximité. Cette mesure confère ainsi plus d'autonomie et de pouvoir décisionnel aux municipalités et aux MRC en ce qui concerne l'aménagement du territoire, le développement économique, la transparence et l'information aux citoyens, les finances et la fiscalité, ainsi que la gouvernance de leur territoire.

Ce contexte, favorable à l'émergence et à l'implantation de processus démocratiques, a permis à plusieurs municipalités comme Saguenay de revoir leurs priorités et de se doter d'outils règlementaires afin d'encadrer, de baliser et de mettre en place un processus de participation citoyenne propre aux réalités territoriales locales. Toutefois, la mise en place de processus participatifs requiert une période d'apprentissage et d'ajustement afin de tirer profit des expériences antérieures. Au cours de nos entretiens avec les partenaires de Saguenay, certains constats issus de leurs expériences professionnelles sont ressortis.

L'émergence d'une nouvelle pratique et le changement de paradigme

Bien que la participation citoyenne soit un outil que plusieurs de nos partenaires locaux se sont approprié, son déploiement à l'échelle municipal est encore récent et constitue un changement de paradigme important à Saguenay. Cela signifie que les procédures, les balises et les outils sont encore à développer et à instaurer au sein des structures administratives. Les changements de pratiques nécessitent du temps, des formations professionnelles, des données convaincantes sur les retombées de cette démarche et des outils adéquats afin de faciliter la transition.

Des réalités et des besoins divergents

Les besoins et les réalités des partenaires locaux relatifs aux processus participatifs diffèrent grandement selon leur domaine d'expertise et leur milieu. Les outils participatifs actuels ne permettent parfois pas d'aborder des enjeux territoriaux, économiques et environnementaux qui touchent le territoire de Saguenay puisqu'ils découlent de pouvoirs provinciaux, voir fédéraux. Bien que des consultations soient organisées lors de la mise en place de projets de cette envergure, les professionnels de Saguenay doivent composer avec les différends et les tensions vécus par la communauté qui ressurgissent à tout moment lors de consultations locales. Notons également que les besoins divergent entre les divers services municipaux et nécessitent des outils adaptés aux réalités de chaque domaine. Par exemple, certains enjeux suscitent plus d'animosité et de soulèvement que d'autres et requièrent l'usage d'outils de gestion de crise.

Les défis de la participation citoyenne à Saguenay pour les prochaines années

Au cours de nos échanges avec les partenaires locaux, certains défis sont ressortis de manière transversale, peu importe leur contexte. Notamment, les besoins relatifs à l'encadrement des démarches participatives. Il apparaît nécessaire d'établir des balises afin de définir quand, comment et pourquoi consulter la population. Il semble également important d'offrir une variété de processus balisés selon les secteurs d'intervention, des outils de gestion, des références, ainsi que de former du personnel pour assurer le transfert de connaissance au sein des divisions et des regroupements.

Les enjeux relatifs à la communication sont aussi ressortis lors des échanges avec les partenaires. On note le besoin d'une plus grande transparence sur les étapes de réalisation des projets concertés. C'est le cas sur le site de Bâtissons Saguenay, où les informations sur les projets peuvent sembler fragmentées et décousues d'un projet à l'autre.

Par ailleurs, le besoin de mieux informer la communauté en amont des processus de participation est un défi nommé par plusieurs. Lors des assemblées, on dénote que les participants ont des opinions parfois fondées sur des informations erronées, ce qui nécessite d'y consacrer temps et énergie afin de rectifier le tir.

Enfin, le déploiement d'une politique sur la participation citoyenne permettra de répondre à plusieurs enjeux auxquels ont fait face les acteurs locaux dans les dernières années. La mise en place de cette mesure devra toutefois tenir compte de plusieurs réalités locales et territoriales dans le but d'apporter des éléments de solutions aux défis rencontrés par la collectivité.



BÂTIR ENSEMBLE LA VILLE ACTIVE

UrbanismeParticipatif.ca