

Participation citoyenne à la révision des plans de gestion des matières résiduelles (PGMR)

GUIDE POUR LE DÉPLOIEMENT D'UNE DÉMARCHE INCLUSIVE

**JUIN
2020**



Ce document constitue la version révisée du « Guide de concertation » publié par RECYC-QUÉBEC et le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) en 2014.

Table des matières

Introduction	3
Pourquoi privilégier une démarche inclusive?.....	4
La démarche inclusive de participation en trois étapes.....	4
1 La concertation: travailler en amont.....	5
2 La consultation publique: appel à tous	6
3 Analyse et rétroaction: l'importance de valider notre compréhension	8
Conclusion.....	9
Aide-mémoire pour une démarche inclusive de participation dans le cadre du processus de révision du PGMR.....	10
Sources et liens utiles.....	11

RECYC-QUÉBEC tient à remercier les personnes à la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ), à la Fédération québécoise des municipalités (FQM), à l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et à l'Association des organismes municipaux de gestion des matières résiduelles (AOMGMR) qui ont commenté ce guide révisé afin d'en améliorer la structure et le contenu.

Introduction

En vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE), qui encadre la planification régionale de la gestion des matières résiduelles, les municipalités régionales (MR)¹ produisent un plan de gestion des matières résiduelles (PGMR) et le révisent tous les sept ans. Le [Guide d'accompagnement](#) à l'intention des organismes municipaux fournit de précieuses informations concernant les étapes de révision du PGMR, incluant les obligations des MR en matière de consultation.

LES OBLIGATIONS DES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES (MR) EN MATIÈRE DE CONSULTATION

(LQE, art. 53.11, 53.13, 53.14 et 53.15)

- Adoption d'un projet de PGMR révisé incluant la date à laquelle celui-ci fera l'objet d'une consultation publique;
- Adoption d'une procédure de consultation qui comprend au moins une assemblée publique;
- Publication d'un avis annonçant l'assemblée publique, avec un sommaire du projet de PGMR révisé, au moins 45 jours avant la tenue de l'assemblée;
- Durant l'assemblée publique, présentation des explications nécessaires à la compréhension du projet de PGMR révisé;
- Publication d'un rapport des observations du public et des modalités de consultation.

Bien que les MR aient un rôle de planificateur du territoire, il revient souvent à d'autres acteurs de mettre en œuvre les mesures prévues au PGMR. Selon l'ampleur des modifications proposées, la participation de ces acteurs à la révision des PGMR peut s'avérer essentielle. Qui sont-ils ? Il peut s'agir, par exemple, de citoyens engagés, de groupes environnementaux, d'associations d'entreprises ou des municipalités locales.

Quel est le bon moment pour consulter ? Les MR intéressées à accroître la participation du public peuvent amorcer la prise en compte des commentaires en amont de la révision du PGMR. Le présent guide vise à encourager les MR à inscrire la démarche de révision du PGMR dans un exercice de participation inclusif, qui va au-delà des exigences de la LQE.

En l'occurrence, il s'agit d'impliquer le plus de citoyens possibles dans le processus de révision du PGMR. Une telle implication améliore la qualité des décisions prises².

Définitions

CONCERTATION: processus de mise en relation structurée et durable entre des acteurs sociaux autonomes qui acceptent de partager de l'information, de discuter de problèmes ou d'enjeux (...) afin de convenir d'objectifs (...) ([Bourque](#), 2014);

CONSULTATION PUBLIQUE: processus qui vise à élargir le nombre de citoyens qui prendront part à une décision en donnant leur avis à l'invitation de décideurs (...) ([Prémont](#), 2003);

PARTICIPATION CITOYENNE: processus d'engagement (...) de personnes ordinaires, agissant seules ou au sein d'une organisation, en vue d'influer sur une décision portant sur des choix significatifs qui toucheront leur communauté ([André et al.](#), 2012).

¹ Les municipalités régionales de comté (MRC), les communautés métropolitaines ainsi que plusieurs villes non incluses dans une MRC sont reconnues comme municipalités régionales au sens de la LQE.

² Voir, à ce sujet, le [Cadre de référence gouvernemental sur la participation publique](#), 2017.

Pourquoi privilégier une démarche inclusive ?

La participation a comme objectif d'améliorer l'intégration des besoins et des intérêts des parties prenantes tout en renforçant leur engagement. Pour ce faire, il faut tenir compte de leurs connaissances, de leurs attentes et de leur contribution. Ultimement, cela permet une meilleure cohérence entre ce qui est prévu au PGMR et ce qui sera réalisé.

De plus, une démarche inclusive atténue les divergences d'opinions entre les parties prenantes en misant sur l'interdépendance de leurs intérêts³.

Quels bénéfices y a-t-il à mener un processus de participation en amont de la révision du PGMR ?

Cela permet de :

- Favoriser les discussions et la convergence des intérêts entre les divers intervenants ;
- Proposer des solutions ou des idées nouvelles, susceptibles de bonifier le PGMR ;
- Renforcer la crédibilité du processus de participation ;
- Accroître la légitimité des orientations du PGMR et faciliter leur mise en œuvre.

La démarche inclusive de participation en trois étapes

Le processus de participation concernant la révision d'un PGMR peut se dérouler en trois étapes : la concertation, la consultation et la rétroaction. Pour chaque étape, la MR doit s'engager à :

- Fournir, au préalable, l'information pertinente et vulgarisée ;
- Présenter le contexte, les objectifs et les attentes envers les participants :
formuleront-ils des préoccupations, des intérêts, des commentaires ou des recommandations ?
- Établir les modalités concernant, par exemple, la prise de parole, le dépôt de commentaires écrits, la prise en compte des interventions et la rétroaction

La démarche inclusive se déroule selon le principe de l'entonnoir inversé : d'abord, des démarches ciblant des acteurs spécifiques, puis un élargissement à l'ensemble de la population.

La participation citoyenne comprend un ensemble d'activités variées se déroulant à différents moments et permettant de rejoindre un grand nombre de citoyens.



Image tirée du site de [Ville de Chibougamau](#).

³ Voir, à ce sujet, la [Boîte à outils sur la participation citoyenne](#) (ROBVQ).

1. LA CONCERTATION : TRAVAILLER EN AMONT



Les citoyens n'ont pas tous le même intérêt pour la gestion des matières résiduelles (GMR). Certains, parfois regroupés au sein d'organismes, restent à l'affût des enjeux de GMR et pourraient contribuer au processus de révision du PGMR. Il s'agit, par exemple, de groupes environnementaux, d'entreprises œuvrant en GMR ou d'associations d'entreprises. Les comités en environnement des municipalités peuvent également être mis à profit.

EXEMPLE D' ACTIONS CIBLÉES

La [Commission consultative de la Commission métropolitaine de Québec](#) (CMQ) a transmis une soixantaine de lettres personnalisées à des organismes ciblés, puis fait des suivis téléphoniques, pour les inviter à commenter le projet de Plan métropolitain de gestion des matières résiduelles (PMGMR).

La concertation consiste à identifier les organismes qui feront l'objet d'une consultation particulière avant d'élargir le processus, par le biais d'un mécanisme plus formel, à l'ensemble de la population. C'est une bonne façon d'amorcer le processus de révision du PGMR, car ces groupes peuvent soulever de nouveaux enjeux à traiter. Pour la MR, c'est également plus simple de circonscrire les problématiques qui sont propres à chaque groupe au lieu de revoir l'ensemble de la GMR. Après coup, lorsqu'une première mouture du PGMR révisé est prête, les groupes ciblés peuvent fournir leurs commentaires et en améliorer le contenu.

EXEMPLE DE CONCERTATION AVEC LES ICI

Comme plusieurs mesures proposées dans le PGMR de la MRC d'Argenteuil ciblaient les industries, commerces et institutions (ICI), la MRC les a conviés, avant les assemblées publiques, à un « **Forum des ICI** ». Les représentants d'une trentaine d'entreprises ont ainsi pu exprimer leur opinion concernant les mesures mises de l'avant.

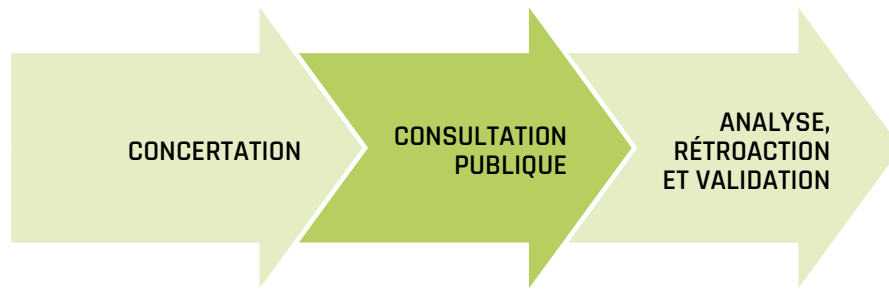
De plus, les personnes consultées durant l'étape de la concertation peuvent agir comme « agents multiplicateurs » en attirant davantage de personnes lors de la consultation destinée à l'ensemble de la population.

Comment identifier les groupes ciblés par une démarche de concertation ? Une section du PGMR comprend le recensement des organismes et des entreprises du territoire œuvrant en GMR, ce qui constitue en soi une liste de candidats à la concertation. En outre, certaines MR ont mis sur pied des comités de suivi regroupant des partenaires associés à la GMR ; ceux-ci seront forcément associés en amont à la démarche de révision du PGMR.

Les rencontres de concertation peuvent consister en des ateliers pour identifier les enjeux de la GMR. Autrement, une délégation de la MR peut tenir une rencontre particulière avec chacun des organismes visés.

La qualité de l'information fournie lors de ces rencontres aura une incidence sur la contribution des participants et les résultats de la démarche. En outre, la MR doit se montrer transparente en précisant ses attentes envers les partenaires et en expliquant le rôle de la concertation dans le processus plus global de participation publique.

2. LA CONSULTATION PUBLIQUE : APPEL À TOUS



La LQE prévoit l'adoption, par la MR, d'une procédure de consultation publique. Celle-ci doit comprendre au moins une assemblée où l'ensemble de la population est conviée. Afin de faciliter la participation, l'assemblée ne devrait pas être un événement isolé, mais plutôt un volet sur un éventail d'activités de participation initiées avec les rencontres de concertation. Fixer les objectifs de la consultation permet de circonscrire la participation attendue du public : est-ce qu'on invite les participants à formuler des questions ou des préoccupations? Les citoyens peuvent également exprimer leur opinion ou proposer des modifications au PGMR. En fait, l'ensemble de ces actions est possible durant une consultation. Les objectifs permettent également de préparer les documents de soutien à la participation (sommaire du PGMR, questions et réponses, etc.) et de les rendre accessibles dès le début de la démarche.

CRITÈRES DE BONNES PRATIQUES DE PARTICIPATION⁴

1. Activités initiées tôt et soutenues
2. Enjeux négociables : possibilité d'influencer la décision
3. Soutien aux participants : documentation accessible, services de traduction (s'il y a lieu), etc.
4. Crédibilité et indépendance du processus : expertise et absence de conflits d'intérêts

EXEMPLE D'ENJEUX NÉGOCIABLES

La MRC de la Vallée-de-la-Gatineau a formulé certains volets de son projet de PGMR 2016-2020 sous forme de scénarios possibles. Ainsi, il lui était aisé de bonifier le PGMR en fonction des préoccupations et des suggestions exprimées par des citoyens durant la consultation.

La publication d'un sommaire du projet de PGMR révisé, comme le prescrit la Loi, rejoint une partie de la population. Le recours à d'autres médias, par le biais d'un contenu simplifié, peut toutefois être nécessaire pour rejoindre l'ensemble de la population. Il peut s'agir de capsules publicitaires à la radio ou à la télévision (si le budget le permet), ou encore d'information sur des sites Internet et les médias sociaux.

EN MARS, LA MAURICIE PARLE DÉCHETS-RECYCLAGE-COMPOSTAGE

- Réduire les déchets
- Recycler les matières organiques
- Réutiliser ce qui peut l'être

16 mars 2016 à 19 h - Hôtel de ville de Shawinigan
Salle du Conseil, 550, avenue de l'Hôtel de Ville, Shawinigan

17 mars 2016 à 19 h - Bureau de la MRC de Maskinongé
651, boulevard Saint-Laurent Est, Louiseville

22 mars 2016 à 19 h - Bureau de la MRC de Mékinac
560, rue Notre-Dame, Saint-Tite

24 mars 2016 à 19 h - Salle Beaudoin
660, rue Principale, Saint-Luc-de-Vincennes

29 mars 2016 à 19 h - Pavillon Maurice-Pitre
6455, rue Notre-Dame Ouest, Trois-Rivières

Régie de gestion des matières résiduelles de la Mauricie

Pour plus d'information : rgmrm.com

Faites connaître votre opinion!
Participez aux consultations publiques

Tiré du Rapport de la Commission conjointe sur la consultation publique : projet de PGMR conjoint 2016-2020 de la RGMRM (Mauricie), Annexe B.

⁴ Tirés et adaptés de André, P., 2006.

Comme le public est rarement homogène, la diversité des moyens déployés permettra d'en rejoindre une plus grande partie. D'abord, une MR peut tenir des assemblées publiques en différents endroits pour tenir compte de son étendue géographique. En outre, la webdiffusion de l'assemblée, avec la possibilité de poser des questions ou de commenter en direct, facilite la participation des personnes qui ne peuvent se déplacer.

EXEMPLE DE DIVERSITÉ DES MOYENS DÉPLOYÉS

La MRC Beauharnois-Salaberry a mis en ligne des vidéos concernant chaque volet du projet de PGMR 2016-2020, puis organisé un questionnaire permettant aux participants de gagner un bon d'achat. Outre les assemblées publiques, où plus d'une quarantaine de participants étaient présents, les citoyens pouvaient également commenter le projet de PGMR sur la page Facebook de la MRC ou par courriel. L'ensemble de ces commentaires ont été présentés dans le rapport des observations.

Par ailleurs, il est préférable que la démarche soit adaptée en fonction des caractéristiques socio-économiques et culturelles du public visé; cela peut nécessiter, par exemple, des adaptations concernant le lieu et le moment de la consultation, de même que l'accès à des sommaires de la documentation dans une langue autre que le français.

S'il y a lieu, une attention particulière pourrait être portée à la mobilisation des communautés autochtones dont le territoire est limitrophe à celui de la PGMR ou dont la GMR dépend des orientations annoncées. Il est recommandé de mener une démarche de concertation spécifique à ces communautés. De plus, s'il y a des communautés autochtones, limitrophes au territoire d'application, qui gèrent indépendamment leurs matières résiduelles, il importe de les informer au même titre que les MR environnantes.

EXEMPLE DE PARTICIPATION AUTOCHTONE

La MRC d'Abitibi a invité la Première nation d'Abitibiwinni à participer à la révision du PGMR 2016-2020. Pour appuyer cette démarche, elle a nommé une membre de la Première nation au sein de la commission chargée de la consultation.

Bien que la création d'une commission de consultation ne soit plus requise en vertu de la LQE, il est recommandé d'assurer la représentation des autochtones, si le PGMR les concerne, dans le cadre de la procédure de consultation (démarche de concertation, membre au comité GMR, etc.).

En outre, les façons de commenter les orientations proposées dans le PGMR peuvent être variées afin de rejoindre tous les segments de la population :

- Groupes de discussion
- Commentaires par courriel
- Kiosque d'information et de discussion
- Sondage ou questionnaire en ligne
- Ligne téléphonique dédiée
- Information et commentaires sur les médias sociaux

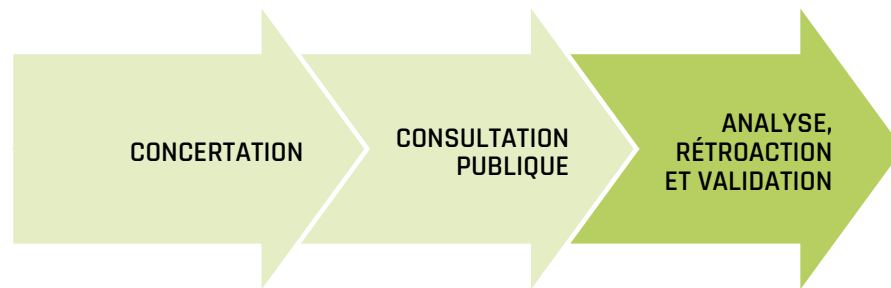
EXEMPLE DE PAGE INTERNET ET D'UTILISATION DE MÉDIAUX SOCIAUX

La Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) a créé une [page Internet](#) présentant la consultation publique sur le projet de Plan métropolitain de gestion des matières résiduelles (PMGMR) révisé 2015-2020, la documentation et les mémoires déposés; 3 200 utilisateurs y ont accédé. La CMM a également publié des annonces sur [Facebook](#), [LinkedIn](#) et son compte [Twitter](#).

Dans certains cas, il est pertinent de contacter des parties prenantes situées à l'extérieur du territoire d'application du PGMR. Par exemple, si la MR prévoit exercer son droit d'interdire ou de limiter l'élimination de matières résiduelles provenant de l'extérieur de son territoire, il serait pertinent de consulter les municipalités pouvant être touchées par cette mesure. Il peut s'agir également de sièges sociaux des chaînes de magasins ou de restaurants présentes sur le territoire. Souvent, les sièges sociaux ont compétence sur les pratiques de leurs franchisés. Cela pourrait également être le cas des associations de commerçants ou d'autres associations de niveau provincial.

La forme que prendra la démarche inclusive, ainsi que les différents acteurs interpellés, demeure à la discrétion de la MR. En effet, cela dépend du contexte régional, de l'historique de la GMR, des mesures proposées ainsi que des ressources disponibles.

3. ANALYSE ET RÉTROACTION : L'IMPORTANCE DE VALIDER NOTRE COMPRÉHENSION



La rétroaction est l'occasion, pour les organisateurs de la consultation, de vérifier la correspondance entre leur compréhension des interventions et celle des participants. Cela peut se dérouler durant une nouvelle assemblée ou par la distribution d'une ébauche du rapport des observations que les participants pourront commenter. En effet, cette ébauche peut détailler les différentes interventions et les raisons pour lesquelles elles sont retenues, ou pas, dans l'exercice de révision du PGMR. Cela permet aux participants de rectifier, de compléter ou de faire le suivi, le cas échéant, de leurs interventions.

Beaucoup de rapports de consultations présentent, pour chaque commentaire des citoyens, la modification correspondante prévue dans le PGMR révisé. S'il n'y a pas de modification, une explication est fournie à ce sujet.

Loin d'être un point final, l'exercice de rétroaction présente souvent des pistes quant aux activités que la MR peut tenir pour maintenir l'intérêt de la population au-delà de la période de révision du PGMR.

EXEMPLE D'ACTIVITÉS DE PARTICIPATION SOUTENUES

La MRC de Memphrémagog organise, chaque année, un [Gala des bons coups](#) pour reconnaître les initiatives inspirantes en environnement de la part de municipalités, d'entreprises et d'organismes. Pour l'édition 2020 de l'événement, huit des 17 projets reconnus concernaient la gestion des matières résiduelles : écocentres mobiles, projets *Zéro déchet*, gestion d'installations septiques, etc.

Les MR qui ont davantage de succès à mobiliser leurs citoyens se démarquent souvent par l'organisation d'événements périodiques concernant la gestion des matières résiduelles : la tenue annuelle de conférences, de formations, d'ateliers thématiques ou de présentations sur la mise en œuvre du PGMR permet aux citoyens de réitérer leur intérêt pour la démarche et de se mettre à jour. Dans cet esprit, la mise sur pied d'un comité de suivi, composé d'acteurs de la GMR et de citoyens, renforce l'engagement à mettre en œuvre les mesures du PGMR.

Conclusion

La *Loi sur la qualité de l'environnement* prescrit les conditions minimales de consultation du public lors de la révision du PGMR. Or, les MR qui souhaitent améliorer la contribution des citoyens peuvent mettre en place une démarche inclusive de participation.

Cette démarche, menée en interaction avec les citoyens et les acteurs clés en GMR, est fondée sur la transparence et le partage de l'information. En outre, la MR peut déployer un ensemble d'activités de participation variées, que ce soit en personne, par les médias imprimés ou en ligne, afin de rejoindre tous les segments de la population.

Ceci permet à la MR d'accéder à des préoccupations ou à des idées nouvelles pour bonifier le PGMR révisé. Par ailleurs, la démarche inclusive renforce la légitimité des orientations du PGMR révisé, même pour les citoyens et les acteurs clés qui n'y ont pas participé. Enfin, cela facilitera l'engagement des parties prenantes dans l'atteinte des objectifs du PGMR.

L'envergure du processus de participation mis en place demeure proportionnelle à l'ampleur et à la nature des modifications proposées au PGMR. Comme il s'agit de bonnes pratiques, et non d'une obligation légale, les MR font preuve de discernement en concevant une démarche adaptée à la portée des changements, au public ciblé et aux ressources disponibles. Quoi qu'il en soit, l'application d'une démarche fondée sur la transparence et le dialogue favorisera une implication citoyenne plus soutenue dans le processus de révision du PGMR et dans l'ensemble des enjeux de GMR.



Image tirée du [projet de PGMR 2016-2020](#) de la Ville de Gatineau.

AIDE-MÉMOIRE POUR UNE DÉMARCHE INCLUSIVE DE PARTICIPATION DANS LE CADRE DU PROCESSUS DE RÉVISION DU PGMR

CONCERTATION

- Démarches de concertation auprès d'acteurs ciblés de la GMR
- Analyse des suggestions formulées et préparation du projet de PGMR révisé
- Adoption, par la municipalité régionale, de la résolution concernant le projet de PGMR révisé et la consultation

CONSULTATION PUBLIQUE

- Lancement d'une campagne publicitaire diversifiée concernant la consultation
- Tenue de l'assemblée publique et d'autres modalités pour commenter le projet de PGMR révisé

ANALYSE, RÉTROACTION ET VALIDATION

- Analyse des interventions et préparation du projet de rapport des observations
- Rétroaction et validation du contenu du projet de rapport des observations
- Modifications au projet de PGMR révisé selon les éléments retenus
- Transmission du projet de PGMR révisé à RECYC-QUÉBEC pour l'analyse de conformité et étapes subséquentes prévues dans la LQE
- Une fois le PGMR révisé conforme et adopté par la MR, celle-ci réalise des activités d'information, de sensibilisation et d'éducation afin d'encourager les citoyens à participer à la mise en œuvre des mesures du plan

Sources et liens utiles

RÉFÉRENCES EN PARTICIPATION CITOYENNE

André, P. et al., 2006. [Participation publique, Principes internationaux pour une meilleure pratique](#), Publication spéciale, Série no 4, Fargo, États-Unis, International Association for Impact Assessment (IAIA).

André, P., 2012. [Participation citoyenne](#), dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique.

Bourque, D., 2014. [Concertation et partenariat: savoir tisser des maillages solides](#), Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire, Université du Québec en Outaouais.

Communagir, 2020. [Prise de décision collective](#), dans « Contenus et outils: comprendre et agir ».

Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, 2018. [Guide d'élaboration d'une politique de participation publique - Fiche 2: Exemples de mesures de participation publique](#).

Ministère du Conseil exécutif, 2017. [Cadre de référence gouvernemental sur la participation publique](#), version finale, Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques.

Office de consultations publiques de Montréal, 2011. [Consultation publique: procédures](#).

Office de consultations publiques de Montréal, 2005. [L'interaction avec le public: Guide pratique à l'intention des promoteurs privés, publics et communautaires](#).

Prémont, K., 2003. [Les méthodes de consultation publique: Analyse et description](#), Laboratoire d'éthique publique, ENAP; Chaire Fernand Dumont, INRS.

Regroupement des organismes de bassins versants du Québec (ROBVQ), 2014. [Définition du spectre de participation citoyenne](#), chapitre 4 de la « Boîte à outils sur la participation citoyenne ».

Union des municipalités du Québec, 2012. [Guide pour l'élaboration d'une politique d'information et de consultation publique municipale](#).

DOCUMENTS DES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES

Commission consultative de la CMQ, 2016. [Rapport de la Commission consultative: Projet de Plan métropolitain de gestion des matières résiduelles de la Communauté métropolitaine de Québec \(Rive Nord\) 2016-2021](#).

Commission de consultation de la MRC d'Abitibi, 2016. [Rapport de consultation publique portant sur le projet de plan de gestion des matières résiduelles révisé 2016-2020](#).

Commission indépendante de la CMM, 2015. [Rapport de consultation publique: PMGMR 2015-2020](#).

Commission sur les consultations publiques de Beauharnois-Salaberry, 2016. [Rapport sur les consultations publiques: projet de Plan de gestion des matières résiduelles 2016-2020](#)

MRC d'Argenteuil, 2016. [Rapport de la Commission de consultations publiques: Plan de gestion des matières résiduelles 2016-2020](#).

MRC de Memphrémagog, 2013. [Plan de gestion des matières résiduelles 2014-2019](#).

MRC de la Vallée-de-la-Gatineau, 2016. [Projet de PGMR 2016-2020](#).

Ville de Chibougamau, 2014. [Participation publique](#).

Pour obtenir ce document en version accessible,
Contactez-nous via :

LIGNE INFO-RECYC

info@recyc-quebec.gouv.qc.ca

Sans frais/1800 807-0678
Région de Montréal/514 351-7835

BUREAU DE QUÉBEC

300, rue Saint-Paul, bureau 411
Québec (Québec) G1K 7R1
418 643-0394
Sans frais/1866 523-8290

BUREAU DE MONTRÉAL

141, avenue du Président-Kennedy, 8^e étage
Montréal (Québec) H2X 1Y4
514 352-5002

ISBN : 978-2-550-86270-3

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives
nationales du Québec

