

LA FACILITATION EN ENVIRONNEMENT
Recension des écrits, études de cas
et principes de « bonnes
pratiques »

Rapport de recherche préparé pour
le Bureau d'audiences publiques
sur l'environnement (BAPE)

Version finale
déposée le 24 janvier 2011

Mario Gauthier
avec la collaboration
de Julie Bibaud
et d'Olivier Roy-Baillargeon



Université du Québec en Outaouais

Tous droits réservés de l'Université du Québec en Outaouais.
Reproduction partielle permise si l'on cite la source du document (copyright).
Les idées et opinions émises dans le document sont l'unique responsabilité des auteurs et ne
représentent pas nécessairement les positions du BAPE ou de ses partenaires.

Table des matières

Contexte et objectifs de la recherche	4
Méthodologie	6
1 La facilitation en environnement : définitions et tendances	7
1.1 <i>La facilitation, un ensemble hétérogène de pratiques et de fonctions</i>	7
1.2 <i>La facilitation, de la pratique à l'éthique</i>	9
1.3 <i>Principales dimensions de la facilitation</i>	11
2 Études de cas	15
2.1 <i>Le projet de nettoyage du port d'Halifax</i>	16
2.2 <i>Les dispositifs de concertation dans deux projets de tramway français</i>	18
2.3 <i>Le projet de réaménagement du site de Benny Farm</i>	20
2.4 <i>Le projet de Maison culturelle et communautaire de Montréal-Nord</i>	22
2.5 <i>Le projet de réservoir de soutien d'étiage de Charlas</i>	24
3 Principes de « bonnes pratiques » pour une démarche de facilitation effective	27
3.1 <i>Porter une attention particulière aux formes d'exclusion susceptibles d'être engendrées par le(s) dispositif(s) de participation utilisé(s)</i>	27
3.2 <i>Mettre en scène des intermédiaires neutres et indépendants</i>	28
3.3 <i>Repérer proactivement les sources de désaccord et occasions de rapprochement</i>	28
3.4 <i>Repenser la relation à la décision en portant plus d'attention aux résultats plutôt qu'à la procédure</i>	30
3.5 <i>Miser sur la diversité, la complémentarité et l'adaptabilité des dispositifs participatifs</i>	31
Conclusion	33
Bibliographie	34

Contexte et objectifs de la recherche

Devenue aujourd'hui un incontournable, voire un impératif (Blondiaux 2008), la participation de nouveaux acteurs issus de la société civile et la reconnaissance de nouveaux savoirs font désormais partie des nouvelles pratiques de gouvernance environnementale. Que ce soit dans la planification urbaine ou environnementale ou bien dans des projets d'aménagement ou d'infrastructures, divers outils, comme celui de la consultation publique dans le cadre de procédures d'évaluation environnementale, ont été mis en place pour favoriser et organiser la participation du public aux processus décisionnels.

Ces dernières décennies, à la lumière des tentatives de formalisation de la prise en compte, par les pouvoirs publics nationaux et municipaux, de cet impératif de l'action publique et politique, on observe un intérêt grandissant pour les techniques de négociation et ses dérivés comme la médiation et la facilitation (Gauthier 1998 et 2006). Depuis le début des années quatre-vingt dix, le BAPE a réalisé quarante-quatre expériences¹ en médiation² et, plus récemment, il a introduit la démarche de facilitation³ dans le cadre de ses procédures d'examen et d'évaluation des impacts environnementaux en menant deux expérimentations : les projets de parcs éoliens de Gros-Morne et de Montagne Sèche (2008) ainsi que le projet de réaménagement de l'intersection des routes 108/143 et 147 à Waterville (2009a).

¹ Le BAPE (2009b : 2) indique dans son Bilan statistique qu'il « a rempli quelque 800 mandats faisant appel à la participation du public » divisés ainsi : 64,1 % (513) mandats de période d'information et de consultation du dossier par le public, 26,5 % (212) mandats d'enquête et d'audience publique, 5,5 % (44) mandats d'enquête et de médiation et 3,9 % (31) mandats d'enquête.

² Le BAPE (2006: 5) définit la médiation comme étant « un processus de règlement des conflits faisant appel à une négociation qui cherche à rapprocher les parties. Ce processus peut s'avérer avantageux lorsque la justification d'un projet n'est pas fondamentalement remise en question et que les différends paraissent pouvoir être réglés de façon satisfaisante par la conciliation des points de vue respectifs du promoteur et des requérants. La médiation est encadrée par les Règles de procédures relatives au déroulement des médiations en environnement adoptées par le BAPE. Le rôle du médiateur est d'aider les participants à circonscrire leurs points de divergence et de convergence, de susciter des échanges d'information objective, d'aider à trouver des pistes de solutions et de faciliter la communication et la négociation entre les parties. Il a en outre le devoir de s'assurer que les solutions proposées préservent la qualité de l'environnement et ne vont pas à l'encontre des droits des tiers. Enfin, le médiateur est assujéti au Code d'éthique et de déontologie des membres du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. Le processus repose sur la participation volontaire des parties et le médiateur peut, à tout moment, mettre fin à la médiation s'il constate qu'une entente entre les parties est improbable. À la fin de la médiation, qu'il y ait entente ou non, le médiateur fait état dans son rapport du déroulement de celle-ci. »

³ Le BAPE (2010 : 15) définit la facilitation comme étant « une démarche qui consiste à consacrer une période particulière de discussion, au cours de la première partie d'une audience publique, entre les participants, le promoteur et les personnes-ressources, afin d'échanger sur des pistes de bonification et de solution ». Selon le Bureau (2009a : 3), elle « se veut un outil de participation à l'audience publique. Elle permet une implication active des participants. L'objectif poursuivi par cette démarche ne vise pas à solutionner à tout prix des divergences d'opinions quant au bien-fondé du projet à l'étude, mais tend à trouver des pistes de compromis ou de solutions pour des enjeux particuliers de façon à favoriser une insertion harmonieuse du projet dans son milieu ».

Dans le contexte de son mandat d'enquête et d'audience publique portant sur les projets de parcs éoliens de Gros-Morne et de Montagne Sèche, le BAPE (2009c : 11) « a réalisé un projet-pilote de facilitation entre les participants, le promoteur et les personnes-ressources en accordant une période particulière, en première partie d'audience, consacrée à la discussion de pistes de bonification et de solution ». Dans le but de fournir des services adaptés aux besoins de sa clientèle, il « entend revoir certains de ses processus, notamment la démarche d'un mandat d'enquête et de médiation, et poursuivra, lorsque le contexte s'y prête, d'autres projets de facilitation » (*ibid.* : 36).

Cette année, il a donc poursuivi sa révision des processus liés à l'exécution de ses mandats et affirme (2010 : vii), que cette révision lui « a permis de dégager de nouvelles solutions pour un meilleur service au public et une utilisation optimisée des ressources. Le recours à la démarche de facilitation fait partie de ces solutions et cette approche a de nouveau été concluante en 2009-2010 ». Pour cette raison, le BAPE « entend également poursuivre son approche innovatrice dans l'exercice des mandats d'audience publique lorsque le contexte s'y prête, les projets pilotes de facilitation ayant été jusqu'ici fort prometteurs » (*ibid.* : 44). En effet, son expérimentation l'amène « à observer que, dans certains cas, en fournissant aux citoyens les moyens de tester l'applicabilité de leurs propositions et en donnant au promoteur l'occasion d'ajuster son projet en fonction des préoccupations du milieu » (*idem*), il a favorisé l'émergence de solutions consensuelles.

Dans cette perspective d'amélioration des services au public et d'optimisation de l'utilisation des ressources, ce rapport de recherche a pour but d'alimenter la réflexion du BAPE en faisant le point sur les connaissances en matière de facilitation en environnement dans le cadre de la procédure québécoise d'évaluation environnementale. À la lumière de la recension des écrits et de l'étude de quelques expériences concrètes, des principes de « bonnes pratiques » sont proposés pour rendre à la fois plus effective, plus efficace et plus efficiente la démarche de facilitation dans le cadre de procédures d'évaluation environnementale.

Le rapport se divise en trois parties. La première présente une revue de littérature basée sur des articles de périodiques récents qui met en lumière les grandes tendances et angles d'analyse sur la facilitation en environnement. La deuxième présente cinq expériences récentes de démarches de facilitation en environnement permettant d'illustrer de manière détaillée et concrète l'articulation du phénomène à l'étude. À la lumière des deux premières parties, la troisième se veut plus opérationnelle et expose quelques principes de « bonnes pratiques » pour la mise en œuvre de la facilitation en environnement tout en les illustrant par des initiatives et des exemples concrets.

Méthodologie

Ce rapport de recherche s'appuie essentiellement sur une revue de littérature effectuée dans le but de déterminer les tendances en matière de facilitation en environnement dans le cadre des procédures d'évaluation environnementale. Il prend également appui sur des études de cas réalisées à partir d'une analyse documentaire.

Nous avons choisi d'aborder la question par une analyse transversale des écrits recensés de manière à faire ressortir les grandes tendances en la matière en portant une attention particulière aux transformations des procédures de participation du public au sein desquelles la facilitation est appelée à se redéfinir.

Plusieurs mots-clés ont été utilisés pour le repérage des articles des revues académiques et professionnelles et des ouvrages de référence dans les bases de données Cairn, Scopus, Érudit et Academic Search Complete : facilitation, médiation, négociation, conflit environnemental, participation publique, *alternative dispute resolution*, *mediation*, *public participation*, *deliberative norms*, *negociation* et *environmental conflict*.

La dernière partie de ce rapport présente des recommandations basées sur des principes de « bonnes pratiques » issus des documents utilisés dans la rédaction des cinq études de cas, catégorisées sur la base de la codification de Blondiaux (2008) et appuyées par des exemples concrets issus des cinq études de cas.

1 La facilitation en environnement : définitions et tendances

1.1 La facilitation, un ensemble hétérogène de pratiques et de fonctions

La facilitation est entrée dans le registre des pratiques politiques et sociales d'abord aux États-Unis au cours des années 1960, une période de grands mouvements de protestations contre la guerre du Vietnam, la discrimination raciale et la pauvreté. À partir des années 1980, elle a été largement utilisée dans les mouvements de protestation d'ordre économique, social puis environnemental.

Dans le contexte de la transformation des procédures de participation du public d'une vision strictement environnementale à une perspective de développement durable visant la conciliation d'objectifs sociaux, économiques et écologiques, les auteurs s'entendent sur l'idée que le développement de la facilitation correspond et participe à la reconnaissance de la nécessité de procédures visant une plus grande participation et une implication plus poussée du public ainsi que d'une coordination des actions et des intérêts tout aussi divers que divergents (Doelle & Sinclair 2006; Dorsey & McDaniels 2001; Gauthier 2006; O'Faircheallaigh 2010; Sinclair & Diduck 2001)⁴.

Depuis une trentaine d'années, les projets environnementaux tendent à incarner un nouveau modèle d'action fondé sur une logique de coproduction (Allain 2009; Mermet 2005; Thomassian 2009). Ce modèle, particulièrement bien illustré par l'expression « gagnant-gagnant » (Mermet 2005), se caractérise par une mise en interaction de plus en plus en amont du processus décisionnel d'une variété d'intervenants (Doelle & Sinclair 2006; Thomassian 2009) ainsi que par la mise en place d'une démarche négociée basée sur le dialogue faisant du projet environnemental un espace public de débat institutionnalisé (Fourniau 2007; Isaksson, Richardson & Olsson 2009; Mermet 2006).

Au sein de cet espace, une variété d'acteurs cherche à articuler les impératifs du développement durable et leur interaction repose sur une modalité particulière : la négociation (Allain 2009; Beaucire 2009; Milburn 2006; Thomassian 2009; Touzard 2006). L'intérêt de cette nouvelle logique réside dans le partage des pouvoirs qu'elle implique, dans la capacité à permettre de trouver des solutions mutuellement satisfaisantes (Allain 2004; Fortin 2009; Gauthier 2006), dans la mise en place de stratégies appropriées et adaptées aux parties en présence (Dorsey & McDaniels 2001) ainsi que dans la remise en question des politiques publiques (Beaucire 2009; O'Faircheallaigh 2010; Todd 2002).

D'une manière générale, les auteurs s'entendent sur le fait que la facilitation, la médiation et la conciliation sont des techniques visant à aider les négociations dans différents domaines assistant les parties dans la recherche d'un accord

⁴ Comme le rappellent Dorsey et McDaniels (2001 : 269), dans le domaine de l'environnement, la facilitation a d'abord été appliquée aux « programmes d'information et à la négociation d'entente dans le cadre d'initiatives de consultation tandis que la médiation a été appliquée dans la mise en œuvre des ententes de cogestion dans le cadre de comités et de conseils ».

(Allain 2009; Andrew 2001; Barrow 2010; Beuret 2006; Blondiaux 2008; Cashmore, et coll. 2010; de Carlo 2004a; Doelle & Sinclair 2006; Dorcey & McDaniels 2001; Gauthier 2006; Karjalainen & Järvikoski 2010; Mermet 2006; Milburn 2006; Peltonen & Sairinen 2010; Saarikoski 2000; Todd 2002; Touzart 2006).

Selon l'angle d'analyse des articles recensés, le terme facilitation est abordé de deux manières : soit de façon interchangeable avec les notions de médiation, de conciliation et de concertation, soit de façon comparative avec celles de la médiation et de la négociation. Le tableau 1 présente les principales différences entre la facilitation et la médiation à l'égard de leur attitude par rapport au problème, à la stratégie d'intervention et au rôle de l'intervenant.

Contrairement à la médiation, qui est de nature curative (Dorcey & McDaniels 2001) et ne favorise ni le débat public, ni un questionnement sur les finalités du développement (Gauthier 2006), la facilitation est de nature préventive et plaide en faveur de procédures et de méthodes de discussion justes et ouvertes. Elle permet à des individus, groupes et organisations de travailler et de collaborer efficacement. Moins enclins à intervenir lorsqu'un conflit vient d'éclater comme le font les médiateurs, les facilitateurs sont là pour aider à assurer, sur le plan logistique, la bonne conduite des réunions tout en étant attentifs aux occasions de consensus lorsqu'elles se présentent, afin d'orienter les participants sur la voie d'un accord (Dorcey & McDaniels 2001). L. de Carlo (citée par Thomassian 2009 : 193) définit d'ailleurs le facilitateur comme étant une personne « dont la mission consiste à aider un ensemble d'acteurs à interagir en vue d'élaborer ensemble des solutions ou au moins des propositions communes sur un sujet ou un projet sur lequel ils ont des divergences ».

Tableau 1 : Distinction entre facilitation et médiation
(adapté de Dorcey & McDaniels 2001)

	Facilitation	Médiation
Posture	Neutre et plaidant en faveur de procédures et de méthodes de discussion justes et ouvertes	Neutre et encline à intervenir
Stratégie	<i>Préventive</i> Aide sur le plan logistique à la bonne conduite des réunions Promotion de l'écoute active Identification des occasions de consensus	<i>Curative</i> Intervention lorsque les parties ne croient plus qu'elles peuvent elles-mêmes régler le conflit et qu'une tierce partie impartiale semble être la seule option
Rôle	Permettre au groupe ou à l'organisation de travailler efficacement, de collaborer et de développer une synergie	Persuader les parties d'en arriver à une entente officielle et aider à y parvenir

Dans cette perspective, la facilitation est vouée à la fois à la prévention de situations de tensions qui peuvent survenir ainsi qu'à l'organisation des rapports entre les divers acteurs pour le traitement de ces situations (Allain 2009; de Carlo 2004a; Thomassian 2009).

En définitive, il ressort que la facilitation en environnement tend à se situer entre deux perspectives : la gestion des conflits et la démocratisation de la décision (Fourniau 2003). Les travaux qui s'inscrivent dans la perspective de *gestion des conflits* s'intéressent aux relations entre le projet et son milieu en se concentrant particulièrement « *sur la construction par les acteurs de leurs représentations (du projet, de la consultation, de l'environnement, etc.), sur la confrontation et l'échange de ces représentations au cours de la consultation, sur la capacité à s'adapter aux règles ainsi perçues ou à les mettre en cause pour en créer de nouvelles* » (Fourniau 2003 : 56). On peut inscrire dans cette perspective les travaux qui s'intéressent notamment au potentiel de la facilitation en matière d'apprentissage (Beuret 2006; de Carlo 2004a; de Carlo 2004b; Saarikoski 2000; Sinclair & Diduck 2001; Webler, Kastenholz & Renn 1995) ainsi que de capacitation et d'autonomisation des divers acteurs (Peltonen & Sairinen 2010).

La perspective de *démocratisation de la décision* réunit des travaux qui se penchent sur les processus d'institutionnalisation de la démocratie participative et des formes de débat public par le biais de procédures concrètes de participation (Fourniau 2003). Ces travaux s'attardent principalement à la « *structuration des termes de l'échange, c'est-à-dire à déterminer par qui et comment la définition de l'intérêt général doit être produite et à obtenir des participants qu'ils s'y conforment* » (Fourniau 2003 : 60). Dans cette perspective, on s'intéresse non seulement à l'efficacité de la facilitation à produire l'acceptabilité sociale des projets et à prévenir les formes d'exclusion susceptibles d'être engendrés par les dispositifs de participation, mais également au potentiel de la facilitation à identifier tant les occasions de consensus que les situations de dissensus (Fourniau 2003).

1.2 La facilitation, de la pratique à l'éthique

L'ensemble des informations recueillies sur la question nous a amenés à distinguer deux grands pôles d'analyse de la facilitation en environnement, présentés dans le tableau 2. Le premier pôle d'analyse porte sur le rôle de la facilitation comme mécanisme de participation du public et comme outil de résolution de conflits. Dans cette perspective, la facilitation est appréhendée comme un outil, une technique, une *manière de faire* faisant partie de la grande famille des techniques de négociations, qualifiées soit d'approches consensuelles, soit d'*approches alternatives de résolution de conflits*.

Tableau 2 : Pôles d'analyse de la facilitation en environnement

Pôle pratique <i>Manière de faire</i>	Pôle éthique <i>Manière de voir</i>
Perspective <i>Gestion des conflits</i>	
Approche alternative de résolution de conflits	Transformation du conflit en occasion d'apprentissage
Perspective <i>Démocratisation de la décision</i>	
Mécanisme de mobilisation et de participation du public	Affirmation de l'idéal d'inclusion

La littérature aborde ensuite la facilitation en environnement dans une autre perspective que l'on pourrait qualifier de *manière de voir*. Les auteurs qui s'inscrivent dans ce courant introduisent l'idée que la facilitation ne consiste pas seulement à mettre à la disposition des citoyens tous les outils nécessaires (autant matériels que virtuels) pour faciliter leur participation et leur implication, mais qu'elle cherche également à transformer le regard porté sur les processus de planification et de décision ainsi que sur le conflit en réfléchissant, d'une part, aux formes d'exclusion susceptibles d'être engendrés par les dispositifs de participation au sein de ces processus et, d'autre part, au potentiel d'apprentissage collectif (Beuret 2006; Sinclair & Diduck 2001; Webler, Kastenholz & Renn 1995; Saarikoski 2000) ainsi que de capacitation et d'autonomisation des participants (Peltonen & Sairinen 2010).

Ainsi, la facilitation se donne à voir comme une éthique de travail et de communication au sein des nouvelles formes de gouvernance environnementale, et plus largement à l'intérieur d'un projet démocratique participatif (Blondiaux 2008; Faget 2006; Kaufman 2009; Gauthier, Simard & Waaub 2011).

Le point de convergence de ces deux grands courants a trait à la nécessité d'évaluer cette *manière de faire et de voir* non seulement en s'interrogeant sur leur aptitude à répondre aux objectifs procéduraux de la planification et de la décision, mais aussi en regard de leur capacité à orienter la démarche d'évaluation autour des résultats liés au développement durable (Gariépy et Gauthier 2009; Gauthier 2005; Doelle & Sinclair 2006).

De façon plus spécifique, on s'intéresse particulièrement à son efficacité au sein du processus de prise de décision collective (de Carlo 2004a & 2004b; Kaufman 2009; Saarikoski 2000), à sa capacité à prévenir les risques de conflits et d'« inacceptabilité » sociale des projets (Andrew 2001; Barrow 2010; Chataigner & Jobert 2003; Hall 2006; Karjalainen & Järvikoski 2010; Peltonen & Sairinen 2010) ainsi qu'à son aptitude à produire de l'intelligence collective et de la cohésion sociale (Beuret 2006; Fortin 2009; Kaufman 2009; van der Sluijs et coll. 2008; Sinclair & Diduck 2001).

1.3 Les principales dimensions de la facilitation

La lecture transversale des écrits nous a permis de dégager trois dimensions de la facilitation : la dimension éthique et démocratique, la dimension intégrative et la dimension interactive.

1.3.1 La dimension éthique et démocratique

La dimension éthique et démocratique concerne principalement la posture du tiers facilitateur, c'est-à-dire les critères éthiques et les règles déontologiques auxquels il devrait souscrire dans la conduite du processus au sein duquel il est appelé à intervenir. Dans cette perspective, la spécificité de la facilitation constitue sa méthode d'intervention neutre, indépendante et équitable (de Carlo 2004a; Faget 2006).

La définition que Faget (2006) propose à ce sujet résume bien cette dimension éthique et démocratique de la facilitation et rejoint les points de vue de plusieurs autres auteurs (Allain 2009; Barrow 2010; Bingham 2004; Blondiaux 2008; Doelle & Sinclair 2006; Dorcey & McDaniels 2001; Faget 2006; Fortin 2009; Fourniau 2007; Touzart 2006). Dans leur dimension éthique et démocratique, la facilitation et la médiation ont en commun, selon Faget (2006 : 52), d'être le fruit

d'un processus consensuel de construction ou de réparation du lien social et de gestion des conflits dans lequel un tiers impartial, indépendant (mediare, c'est, étymologiquement, être au milieu) et sans pouvoir décisionnel, tente à travers l'organisation d'échanges entre les personnes ou les institutions de les aider soit à améliorer, soit à établir une relation ou de régler un conflit.

Cette approche normative, comme le souligne Faget (2006), présente l'avantage de limiter l'usage du terme à des pratiques sociales particulières. Cependant, elle peut potentiellement exclure du champ de son analyse des modes de régulation métissés poursuivant des objectifs similaires.

Selon Gauthier (1998), la médiation est souvent définie en distinguant les principales méthodes de résolution de conflits à partir d'un continuum allant de la négociation à l'arbitrage selon, d'une part, l'accroissement du degré de formalité dans le processus et, d'autre part, le rôle plus ou moins actif du tiers⁵ (tableau 3). Contrairement aux processus de négociation et de conciliation, dans lesquels la présence d'un tiers n'est pas indispensable, la médiation et la facilitation⁶ font nécessairement appel à un tiers neutre et impartial.

⁵ Le degré de formalité du processus renvoie à l'établissement de règles de procédures, tandis que le rôle plus ou moins actif du tiers réfère à son rôle dans l'élaboration de solutions.

⁶ Tel que nous l'avons mentionné dans le tableau 1, c'est le degré d'intervention du tiers (toujours neutre et impartial) qui distingue véritablement la facilitation de la médiation.

Tableau 3 : Les principales méthodes de résolution de conflits
(source : Gauthier 1998, d'après RuBino et Jacobs 1990)

Méthodes de résolution de conflits	Présence d'un tiers	Rôle du tiers	Autorité du tiers d'imposer une décision	Procédure liée à l'existence d'un conflit
Négociation	Facultative	Passif	Non	Non
Conciliation	Facultative	Passif	Non	Oui
Facilitation	Obligatoire	Passif	Non	Oui/Non
Médiation	Obligatoire	Actif	Non	Oui/Non
Arbitrage	Obligatoire	Actif	Oui	Oui

1.3.2 La dimension intégrative

La dimension intégrative de la facilitation renvoie aux interventions qui ont pour but de favoriser la recherche d'un consensus. Selon Milburn (2006 : 18), le facilitateur est « *un orchestrateur des moyens et méthodes pour atteindre un accord qui garantisse une valeur ajoutée à chaque partie* ». L'objectif est d'orienter, par divers moyens, les parties dans la recherche d'un accord en favorisant un climat de confiance et de transparence propice à l'expression des besoins, au partage d'information et à l'exploration de toutes les options pour s'engager dans une solution intégrée, équitable et durable du problème (Beuret 2006; Milburn 2006).

1.3.3 La dimension interactive

Alors que la dimension intégrative de la facilitation concerne la recherche d'un accord, la dimension interactive de la facilitation est plutôt centrée sur la transformation du conflit en favorisant le dialogue entre les diverses parties concernées par le projet.

Par le biais de divers dispositifs qui permettent l'expression des motivations et des besoins liés à un projet, les parties impliquées dans une démarche de facilitation à dimension interactive sont amenées à transformer leur regard par rapport à la situation et d'acquérir une capacité de négociation. Dans cette perspective, la facilitation permet non seulement l'accroissement de la compréhension collective des enjeux mais contribue aussi à l'accroissement de la capacitation et de l'autonomisation des parties (de Carlo 2004a). De plus, la dimension interactive correspond également à la gestion des émotions. Comme le souligne de Carlo (2004a : 94), le rôle des émotions

est prégnant dans cette nouvelle problématisation (Watkins 1999; Shapiro 2002; 2003). L'influence des émotions des acteurs sur le processus et les résultats des négociations est démontrée. À certains moments, les acteurs peuvent être submergés par la colère, la haine, le ressentiment ou la peur. Leur raison ne gouverne plus leurs pensées et leurs actes deviennent alors irrationnels. Ils ne sont plus à l'écoute des autres parties, ne prennent plus en compte les différents points de vue, et/ou ils ne défendent plus leurs propres

intérêts (Shapiro 2003). Ces débordements émotionnels peuvent conduire à des impasses, des escalades conflictuelles ou des accords gagnant-perdant.

Dans cette perspective, la facilitation a pour objectif d'équilibrer les tensions entre les parties prenantes non pas en exerçant une autorité directe sur leurs comportements, mais plutôt en établissant des limites aux interactions entre les individus « grâce à des règles et à la présence d'un facilitateur. Ainsi, l'expression authentique des émotions est possible et peut être élaborée grâce à ce dernier. De plus, les règles du jeu garantissent que certaines émotions, destructrices en particulier, n'ont pas leur place dans l'interaction » (de Carlo 2004b : 57).

Tel que nous le verrons par le biais de l'examen des études de cas dans la partie suivante, la dimension interactive de la facilitation est fortement mobilisée dans les phases préparatoires à un processus de consultation. Le tableau 4 présente une synthèse de ces trois dimensions de la facilitation en les illustrant par des citations puisées dans les articles recensés.

Tableau 4 : Synthèse des dimensions de la facilitation

Dimensions	Description et quelques citations	Sources
Éthique et démocratique	<p>Neutralité, indépendance et équité</p> <p>« Dans la définition classique de la facilitation, le facilitateur est considéré comme neutre et ne devant pas proposer personnellement un accord » (de Carlo 2004a : 92).</p> <p>Les processus mettant en scène des facilitateurs neutres « were found to be more likely to save time and money compared to conventinal processes and to be shorter in duration » (Andrew 2001 : 90).</p>	<p>Allain 2009; Andrew 2001; Barrow 2010; Blondiaux 2008; de Carlo 2004a; Doelle & Sinclair 2006; Dorcey & McDaniels 2001; Faget 2006; Fortin 2009; Fourniau 2007; Touzart 2006.</p>
Intégrative	<p>Mobilisation, coordination et proaction</p> <p>Le facilitateur est « un orchestrateur des moyens et méthodes pour atteindre un accord qui garantisse une valeur ajoutée à chaque partie » (Milburn 2006 : 18).</p> <p>Selon certains, pour être facilitateur, il faut « guider le processus, explorer les options en vue d'un accord, et rendre possible la résolution conjointe des problèmes » (de Carlo 2004a : 93).</p> <p>« Conflict management demands a proactive approach to give an opportunity to resolve differences and reach agreed</p>	<p>Allain 2009; Andrew 2001; Barrow 2010; Beuret 2006; de Carlo 2004a; de Carlo 2004b; Doelle & Sinclair 2006; Dorcey & McDaniels 2001; Gauthier 2006; Karjalainen & Järvikoski 2010; Mermet 2006; Milburn 2006; Peltonen &</p>

	<p><i>solutions. It is also likely to require a neutral, respected SIA assessor and mediator with adequate 'teeth' » (Barrow 2010 : 297).</i></p>	<p>Sairinen, Barrow & Karjalainen 2010; Saarikoski 2000; Todd 2002; Thomassian 2009; Touzart 2006.</p>
<p>Interactive</p>	<p>Communication, traduction, capacitation et autonomisation</p> <p>Le facilitateur est une personne dont la mission « <i>est d'aider un ensemble d'acteurs à interagir en vue d'élaborer ensemble des solutions ou au moins des propositions communes sur un sujet ou un projet sur lequel ils ont des divergences</i> » (Thomassian 2009 : 193).</p> <p>Le travail de facilitation en est un « <i>d'interprétation, c'est-à-dire qu'il dégage le sens latent des paroles des acteurs afin que celui-ci soit compréhensible aux autres et serve de base à l'élaboration d'autres discours. C'est ainsi qu'il aide la communication entre les parties</i> » (de Carlo 2004a : 93).</p> <p>La facilitation permet de « <i>translate uncoordinated individual actions into collective actions that support and reflect collective needs and understandings. The crystallization point of participation is when the group transforms from a collection of individuals pursuing their private interests to a collectivity which defines and is oriented toward shared interests</i> » (Webler, Kastenholz & Renn 1995 : 460).</p> <p>La facilitation et la médiation réussies sont celles « <i>où le tiers pourrait s'effacer parce que les parties ont acquis une capacité de négociation mutuelle qui peut survivre à la médiation</i> » (Milburn 2006 : 17).</p> <p>Pour certains, être facilitateur « <i>signifie aider l'exploration des besoins et intérêts, la reconnaissance des émotions, à l'accroissement de la compréhension, l'empowerment et l'auto-détermination des parties</i> » (de Carlo 2004a : 93).</p>	<p>de Carlo 2004a; de Carlo 2004b; Milburn 2006; Thomassian 2009; Webler, Kastenholz & Renn 1995.</p>

2 Études de cas

Cette section présente cinq cas d'utilisation de la facilitation dans le cadre de divers projets d'aménagement⁷. Les cas sélectionnés sont le projet de nettoyage du port d'Halifax, en Nouvelle-Écosse (Canada), les dispositifs de concertation dans les projets de tramway français; le projet de réaménagement du site Benny Farm à Montréal, au Québec (Canada), le projet de Maison culturelle et communautaire de Montréal-Nord, au Québec (Canada) et le projet de réservoir de soutien d'étiage de Charlas, en France.

Ces cas ont été sélectionnés en fonction de trois critères. D'abord, nous avons cherché à introduire une variété dans les exemples en sélectionnant des projets auprès d'organismes publics responsables de l'encadrement de la participation publique en aménagement et en environnement et relevant d'instances municipales, provinciales et nationales. Ainsi, le projet de nettoyage du port d'Halifax était assujéti à la procédure provinciale d'évaluation environnementale de la Nouvelle-Écosse; les dispositifs de concertation dans les projets de tramway relèvent des dispositifs français d'enquête publique; le projet de réaménagement du site Benny Farm a été confié au défunt Bureau de consultation de Montréal (BCM), qui a depuis été remplacé par l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM); le projet de Maison culturelle et communautaire a été soumis à l'approbation du public par une troupe de théâtre mandatée par l'arrondissement de Montréal-Nord; et le projet de réservoir de soutien d'étiage de Charlas a quant à lui fait l'objet de consultations de la Commission nationale française du débat public (CNDP).

Il était de plus important que les exemples représentent les diverses conceptions de la facilitation, à la fois dans ses objectifs de gestion de conflits et de démocratisation des décisions que dans ses dimensions éthique et démocratique ainsi qu'intégrative et interactive. Enfin, la disponibilité de l'information constituait aussi un facteur important dans le choix des exemples.

Les questions suivantes ont servi de grille de lecture pour la constitution des fiches descriptives :

- À quel moment de la procédure participative a-t-on procédé à la facilitation?
- Quelles étaient les tierces personnes intervenant dans le processus?
- Quels ont été les objectifs de la mise en place de la facilitation?
- Quelle démarche et quels outils ont été mis en œuvre pour y répondre?
- Les objectifs de la facilitation étaient-ils liés à ceux du processus décisionnel?
- Quelles ont été les principales préoccupations des participants?
- Quels facteurs ont potentiellement influencé les résultats de la démarche de facilitation dans son ensemble?

⁷ Il est important de mentionner que dans certains cas, il n'est pas explicitement mentionné qu'une démarche de facilitation ait été employée. Par exemple, on y fait parfois référence à l'utilisation d'approches alternatives non conventionnelles d'engagement du public pour faciliter la recherche d'un consensus et pour tableer des propositions concrètes liées aux objectifs du projet.

2.1 Le projet de nettoyage du port d'Halifax

Promoteur

Le *Halifax Harbour Solutions Project* a essentiellement été piloté et défendu par la municipalité régionale de Halifax (*Halifax Regional Municipality*, HRM).

Dates importantes⁸

Les démarches de participation publique ont été initiées en 1996 – apparemment la seule date importante à retenir... – par un symposium initiant les efforts pour doter la municipalité d'un réseau visant le traitement des eaux usées avant qu'elles n'atteignent le port d'Halifax, un enjeu qui repose au cœur de ce projet qui a été proposé et étudié pendant près de quarante ans. Néanmoins, un consensus des acteurs de la région métropolitaine d'Halifax tarde toujours à être atteint, et ce, même sur des sujets de base tels que les sources et niveaux de financement, l'emplacement prévu des installations et les technologies à utiliser.

Problématique

Ce projet était assujéti au processus néo-écossais d'évaluation environnementale (NSEA, datant de 1994), qui offre une bonne illustration des problèmes associés à l'importance accordée aux procédures plutôt qu'aux résultats de la participation publique. En effet, dans le cadre de cette loi, on offre au public la possibilité de se prononcer sur les projets en amont des procédures décisionnelles, mais on attend de lui qu'il formule et soumette ses commentaires sur de complexes enjeux techniques et scientifiques au cours d'une période de trente jours. De plus, les administrateurs provinciaux du processus encouragent les partisans des projets à soumettre au ministère de l'environnement une déclaration d'impacts (*environmental impact statement*, EIS), ce qui fait que la procédure d'évaluation environnementale prend fin et que la ministre rend sa décision sur le projet à l'étude avant même que la participation du public ait été requise, écartant ainsi ce dernier du processus décisionnel (Doelle & Sinclair 2006).

Démarches

L'engagement du public tôt dans le processus, par le biais du symposium de 1996, s'est révélé constructif et a eu une influence substantielle sur les étapes initiales de la planification et de la conception du projet. Cet engagement ne fut toutefois pas continu, ce qui fit en sorte de justifier des décisions prises sans que la participation du public ait été véritablement et substantiellement sollicitée par les décideurs publics. Ces derniers ont même interprété des commentaires du public afin de servir les objectifs des promoteurs, plutôt que de tenter de saisir ses considérations, qui évoluaient au fil du temps et des étapes de la planification. C'est essentiellement là, selon Doelle et Sinclair (2006), que le bât a blessé, dans le cas de ce projet, et que sa réussite a conséquemment été compromise.

⁸ Un compte rendu des étapes (qui remonte à 1749!) ainsi qu'un sommaire de la documentation pertinente sur le projet est disponible en ligne au www.halifax.ca/harboursol/index.html.

Ainsi, un rapport identifiant les principes pour la mise en œuvre, le financement, l'utilisation et le choix des technologies, l'emplacement et les objectifs du projet a été produit à la suite de l'activité. La municipalité régionale, en tant que partisane du projet, a pris le rapport et a développé une proposition à partir de sa propre interprétation du document, identifiant des sites jugés appropriés sur la base de critères établis, prenant des décisions concernant le choix des technologies et initiant la démarche de consultation publique à l'évaluation environnementale. Le public y manifesta une vive opposition à l'égard de ces aspects du projet.

Ce symposium a donc donné à la municipalité régionale une raison d'ignorer tout apport supplémentaire et de prendre seule la responsabilité de mettre en œuvre les recommandations du public en ne sollicitant par la suite que très peu sa participation additionnelle. Doelle et Sinclair (2006) considèrent qu'elle a résolu de procéder ainsi en raison du fait que toutes les conditions procédurales inscrites dans les lois fédérale et provinciale d'évaluation environnementale avaient déjà ou auraient toujours pu être remplies sans qu'une participation continue du public soit assurée et du fait que les recommandations issues du symposium lui ont permis de justifier une approche basée sur l'impatience de plusieurs participants quant à la relative stagnation du dossier du traitement des eaux usées à Halifax.

Résultats

Doelle et Sinclair (2006) se servent de ce cas, qui n'a vraiment pas été couronné de succès, pour mettre en lumière ce qui n'a pas été bien fait et pour proposer des moyens et des méthodes alternatives auxquelles la HMR aurait dû recourir pour l'aborder de manière à ce que le processus produise de meilleurs résultats. « *The end result, it is suggested, would have been a process that may or may not have taken longer, but clearly would have resulted in a better project* » (*ibid.* : 196).

Dans le cadre de leur approche, dès le départ, la municipalité régionale aurait dû choisir de s'engager dans une perspective axée sur la production d'un consensus *ou encore* de soumettre sa proposition de projet à un comité indépendant d'évaluation doté d'une forte autorité décisionnelle exécutoire et contraignante (*binding*), ce qui l'aurait poussée *soit* à travailler avec les parties intéressées afin de parvenir à une solution acceptable pour tous, *soit* à déléguer son contrôle. Dans ce contexte, elle aurait été motivée à choisir la première option, car la seconde aurait signifié qu'elle doit renoncer à son pouvoir de décision quant à la conception, aux coûts, à l'emplacement et aux objectifs du projet.

De plus, les principes établis dans le symposium de 1996 ont constitué un point de départ prometteur qui aurait pu – et dû – permettre la mise sur pied d'un dialogue continu afin de régler les différends perdurant entre les participants au processus consultatif. Leur motivation à s'y engager dans une perspective constructive et consensuelle aurait ainsi été similaire à celle de la municipalité en ce qu'ils auraient eux aussi eu le choix de saisir l'opportunité d'y défendre leurs opinions et d'atteindre leurs objectifs de sensibilisation à l'égard de certains enjeux ou aspects du projet par le biais d'un engagement continu *ou encore* de remettre leur pouvoir d'influencer la prise de décision entre les mains d'un éventuel comité indépendant d'évaluation. Telles sont les conclusions à en tirer.

2.2 Les dispositifs de concertation dans deux projets de tramway français

Promoteur

Deux cas sont à l'étude dans l'article de Thomassian (2009) : le projet de ligne de tramway de 8,7 kilomètres et de ligne d'autobus en site propre de 9,9 kilomètres d'une communauté d'agglomération (CA) de 22 communes du sud-est de la France ainsi que celui d'un projet de ligne de tram-train de 37 kilomètres et de ligne de tramway de 20 kilomètres d'une CA de 16 communes du nord-est de la France, piloté par le Syndicat intercommunal des transports.

Dates importantes

Ces projets ont pris forme depuis 2006, principalement en 2006 et en 2007.

Problématique

Dans le premier cas, la concertation s'est uniquement déroulée dans le cadre des procédures légales, c'est-à-dire qu'elle a pris la forme d'une concertation préalable et d'une enquête publique. L'analyse des instruments de la concertation et des bilans des trois phases de concertation reflètent selon Thomassian (2009 : 191) « *la volonté politique de ne pas faire participer les acteurs sociaux à l'élaboration du projet* ». De ces bilans ressortent deux constats : ils masquent une très faible mobilisation de la population lors de la concertation essentiellement attribuable à l'opacité des modalités et ils enjolivent la réalité en précisant que l'adhésion au projet était acquise, une « *assertion extrapolée à partir d'un faible nombre d'avis consignés dans les registres de concertation* » (*idem*).

Démarches

Dans le cas de la CA du sud-est de la France, lors de l'enquête publique, de nombreuses oppositions au projet se sont manifestées. Dans le rapport de l'enquête publique, les commissaires enquêteurs précisent que « *l'utilité publique de ce projet a été mise en cause par une bonne moitié des intervenants en cours d'enquête et même par 90 à 95 % des habitants d'un quartier* » (*idem*). Pourtant, après avoir complété son analyse, la commission d'enquête n'a pas contesté l'utilité publique du projet. Le tracé de base de la ligne de tramway a donc été modifié tel que le souhaitent les habitants du quartier en question, ce qui a rendu obligatoire l'organisation d'une enquête publique complémentaire et la réalisation de nouvelles études de conception, retardant ainsi beaucoup sa mise en service.

Dans le cas de celle du nord-est, le groupe de travail, encadré par le directeur de projet de la maîtrise d'ouvrage, s'est réuni à trois reprises. Lors de la première réunion du groupe de travail, le directeur de projet a précisé qu'à chaque réunion les techniciens, apporteraient « *des réponses documentées aux questions des résidents de façon à affiner, au fur et à mesure des trois réunions prévues, une proposition de desserte concertée du quartier* » et que cette proposition ferai

ensuite l'objet « *d'une information vers l'ensemble du quartier avant d'être validée par le SIT dans le cadre des études d'avant-projet* » (*ibid.* : 192).

Initialement, le directeur de ce projet a proposé aux habitants du quartier touché par le projet un tracé sur lequel ils se sont exprimés. Leurs avis argumentés ont marqué le début de négociations « *puisqu'ils reflétaient la présence d'intérêts différents en matière de déplacement, de circulation, d'insertion ou bien encore d'aménagements* » (*ibid.* : 195). De plus, de nombreuses études mettant en évidence plusieurs variantes possibles de tracé ont été produites pour nourrir les débats. Au terme des trois réunions de travail, une solution de compromis a émergé et recueilli un nombre important d'avis favorables de la part d'habitants.

Résultats

L'étude en parallèle de ces deux cas révèle un important contraste entre le premier, qui semble davantage pouvoir servir de contre-exemple en matière de facilitation et de pilotage de projets, et le second, jugé plus intéressant, plus négocié, principalement en raison de la clarté de ses modalités procédurales.

Au terme des trois phases successives de concertation préalable qui ont été menées dans la CA du sud-est, il semble que la concertation y ait été « *faite au minimum* » et que « *les élus n'ont pas donné suite* » au besoin de dialogue de la population. Le projet comportait ainsi « *une grande part de communication qui n'a pas été réalisée* » (*ibid.* : 191).

En ce qui concerne celle du nord-est, Thomassian (2009 : 193) a constaté une mutation des rôles des parties prenantes, « *ournée davantage vers l'intermédiation, engendrant une forme particulière de négociation au sein du groupe de travail qui s'apparente à une négociation médiée reflétant l'intrication de la négociation et de la médiation* ». Celle du directeur du projet présente un intérêt particulier, car il s'est révélé à la fois un facilitateur et un traducteur entre les riverains et les concepteurs (maître d'œuvre). En effet, « *non seulement il a autorisé le recueil des souhaits et avis des usagers sur le tracé, mais il les a traduits sous la forme de prescriptions avant de les transmettre aux concepteurs du projet* ». Inversement, « *quand les concepteurs devaient présenter des plans aux usagers, le directeur de projet les rendait plus accessibles, compréhensibles* » (*idem*). De même, l'engagement des riverains dans les processus s'est principalement manifesté par leur formulation de commentaires à partir de leurs connaissances vernaculaires sur l'environnement urbain dans lequel ils vivent et dont ils détiennent une expérience du quotidien. Thomassian considère que ces savoirs « *sont précieux pour les concepteurs, car ils leur permettent de mieux s'imprégner des spécificités du contexte. En outre, ils évitent les choix technocratiques* » (*idem*). Enfin, les décideurs politiques étaient bien présents au sein du groupe de travail, « *mais davantage dans une posture d'auditeurs car ils ne voulaient pas interférer directement dans les négociations. Ainsi, il revenait au directeur de la maîtrise d'ouvrage de jouer pleinement son rôle de mandataire* » (*idem*).

Ce sont là des degrés et méthodes d'intervention qui semblent avoir porté leurs fruits et produit de nombreux résultats positifs. De même, le groupe de travail est

« un outil performant en matière d'aide à la décision pour les décideurs politiques », car il a permis « de prévenir et de résoudre les différends, voire les conflits qui auraient pu éclater lors des procédures légales de concertation » (ibid. : 195).

2.3 Le projet de réaménagement du site de Benny Farm

Promoteur

Ce projet a été piloté par la Société immobilière du Canada (SIC), devenue propriétaire des lieux en 1999, et dont le mandat consiste à « optimiser la valeur foncière et communautaire de propriétés du gouvernement fédéral en formant des partenariats avec le secteur privé et en organisant, pour ses projets de réaménagement, des consultations publiques poussées » (Riel-Salvatore 2006 : 52). Cette optimisation du site de Benny Farm était un des objectifs du projet depuis l'acquisition du site par la Société canadienne d'hypothèque et de logement (SCHL) et cadrerait fort bien avec « la logique marchande de la SIC » (ibid. : 51).

Dates importantes

L'élaboration du projet s'est échelonnée sur une période de près de quinze ans, soit de 1991 à 2004, allant de la première annonce de la décision de réaménager le site – qui ne correspondait plus, selon elle, aux besoins de ses locataires, âgés en moyenne de 71 ans – au début des travaux. Après qu'il eut traversé de 1991 à 1998 « l'ère de l'impasse » sous l'égide de la SCHL et « l'ère de l'initiative communautaire » sous la responsabilité du Fonds foncier communautaire Benny Farm, de 1998 à 2002, le projet a été engagé dans « l'ère du consensus » par la SIC, de 2002 à 2004 (Riel-Salvatore 2006 : 43). C'est seulement quand la SIC l'a récupéré qu'a débuté le processus d'interaction avec le milieu. Le projet avait été examiné par le BCM; il l'a été à nouveau dix ans plus tard, cette fois par l'OCPM. Les travaux de réaménagement du site ont débuté en 2004 et ont pris fin en 2006.

Problématique

Benny Farm est un complexe résidentiel, construit en 1946 et 1947, destiné aux anciens combattants. « Le terrain de 18 acres sur lequel est érigé le complexe est situé dans le quartier Notre-Dame-de-Grâce à Montréal et fut légué au gouvernement du Canada par Benny Brody pour remercier les militaires canadiens revenus du front ainsi que pour répondre aux besoins en logement de leur famille » (Riel-Salvatore 2006 : 48). Le terrain et les bâtiments sont depuis 1999 la propriété de la SIC, qui les a acquis de la SCHL (OCPM 2004). De plus, le complexe est devenu au fil des ans un lieu de retraite pour les vétérans ainsi qu'un complexe d'habitation de logements abordables.

Les édifices de l'ensemble résidentiel étant devenus désuets, plusieurs projets de réaménagement (reconstruction, vente d'une partie des terrains, démolition de la totalité du complexe) ont été proposés et ont suscité de nombreux débats. En 2002, soit une dizaine d'années après l'annonce de l'intention de redévelopper le site, la majeure partie du réaménagement restait à réaliser et la communauté était toujours divisée quant à la nature du projet à mettre de l'avant (OCPM 2007). La

SIC a proposé le maintien de la vocation résidentielle en réservant les trois quarts du terrain de la propriété à l'habitation et en destinant les logements aux ménages à faible revenu. Elle a aussi proposé que le reste du terrain soit affecté à des équipements collectifs et institutionnels.

Démarches

La SIC s'est engagée en 2002 dans un vaste processus d'interaction avec le milieu. Elle a fait appel à l'agence Convercité⁹, une firme de consultation spécialisée en développement urbain. La première étape de la démarche a été la réalisation d'entrevues avec divers intervenants de la communauté afin de connaître leur point de vue sur le sujet, suivie d'un processus d'élaboration du projet en collaboration avec le milieu.

Le processus d'élaboration du projet en concertation avec la communauté mis en place par la firme Convercité suit un modèle décisionnel à la fois vertical (de bas en haut; de haut en bas) et horizontal (Riel-Salvatore 2006). Le déroulement de cet exercice de concertation se décline selon les étapes suivantes :

1. Élaboration des principes et des objectifs du projet par un groupe de travail : le rôle du groupe de travail est de préparer un plan d'ensemble dans le but de trouver une solution avantageuse pour toutes les parties prenantes et de répondre aux défis de la conciliation entre les intérêts publics et privés en jeu (Riel-Salvatore 2006). Le groupe est formé arbitrairement de dix personnes issues du milieu, représentant les différents points de vue exprimés au sein de la communauté lors des entrevues, ainsi que d'un représentant de la SIC et un observateur nommé par la Ville de Montréal (OCPM 2007);
2. Élaboration des avant-projets par quatre firmes d'architectes;
3. Présentation publique et commentaires des citoyens : les avant-projets sont présentés au cours d'une assemblée publique. Pour recueillir le maximum de commentaires du public, on lance un concours auprès du public sur le projet à retenir, un site Internet¹⁰ est mis en ligne pour atteindre le plus de citoyens possible et une journée portes ouvertes est organisée. L'ensemble des commentaires est soumis au groupe de travail à des fins d'analyse;
4. Élaboration d'un plan d'ensemble : à la suite de l'analyse des avant-projets et des commentaires des citoyens, la SIC retient les services d'une des firmes d'architectes participantes afin de procéder à l'élaboration d'un plan d'ensemble selon les modalités de l'avant-projet qu'elle avait proposé tout en prenant en compte les recommandations des citoyens. Le plan révisé est présenté aux citoyens;
5. Consultation de la communauté sur le plan d'ensemble à l'hiver 2003;
6. Échanges avec les autorités municipales ayant procédé à l'étude du plan d'ensemble et émis une série de recommandations. Une fois l'étude du

⁹ Pour plus d'information sur cette firme, consultez le www.convercite.org.

¹⁰ Il peut être consulté au www.bennyfarm.org.

plan terminée, la SIC convient avec les services municipaux des amendements à y apporter;

7. Validation par le groupe de travail : en septembre 2003, le groupe de travail entérine la version définitive qui sera présentée au conseil municipal pour consultation publique;
8. Consultation publique par l'Office de consultation publique de Montréal.

Résultats

Le plan d'ensemble traduit une volonté de répondre aux besoins de la population en ce qui a trait aux habitations et aux services communautaires. En intégrant les préoccupations des citoyens concernant la mixité sociale et en accordant une attention particulière aux populations dans le besoin, il propose une interface harmonieuse avec les rues avoisinantes et respecte également le caractère authentique (originel) du site (OCPM 2007).

En faisant appel à un organisme neutre (Convercité), la SIC « a joué un rôle de facilitateur en fournissant les ressources et les outils nécessaires à la démarche » (Riel-Salvatore 2006 : 55). Le tiers apparaît ainsi comme un « maillon essentiel au bon déroulement du projet et pour l'atteinte d'un compromis acceptable entre les vétérans, les groupes communautaires et les citoyens en canalisant la mobilisation et le conflit dans un élan productif axé sur l'échange d'information, la négociation et le compromis permettant d'éviter que ne stagne et ne s'envenime le conflit » (*idem*).

Il est intéressant de souligner que ce projet a remporté le prix *Leadership urbain 2006* de l'Institut urbain du Canada, catégorie renouvelé urbain, et le *Prix d'excellence 2005* de l'Institut de développement urbain du Québec, une reconnaissance internationale en 2006, à titre de modèle de construction durable de la Fondation Holcim.

2.4 Le projet de Maison culturelle et communautaire de Montréal-Nord

Promoteur

L'arrondissement de Montréal-Nord, un des 19 arrondissements de la Ville de Montréal, a mandaté la troupe de théâtre *Mise au jeu* pour faire la promotion de ce projet et sonder l'opinion de la population quant à ses aspects et composantes.

Dates importantes

Au sortir du Sommet de Montréal-Nord, tenu en avril 2002, un consensus apparut sur le manque d'espaces publics dans l'est de l'arrondissement. Pour résoudre ce problème, une démarche d'interaction avec le milieu fut initiée à l'automne 2003. Une fois le projet défini en collaboration avec les acteurs du milieu, les travaux de construction débutèrent à l'hiver 2005. C'est le 5 mai 2006 que fut inaugurée la Maison culturelle de 4 400 m², abritant une bibliothèque, une vingtaine de salles de spectacles et d'exposition, un studio de radio et un centre de la petite enfance.

Problématique

L'offre en matière d'équipements collectifs est limitée dans cet arrondissement multiethnique et densément peuplé. « *Au cours des ans, plusieurs projets d'équipement pouvant participer à l'amélioration du mieux-être de la population locale ont été proposés, sans souvent dépasser le stade des discussions préliminaires. Dans le cadre de la revitalisation urbaine intégrée de ce quartier, l'idée d'un nouvel équipement est revenue à l'avant-scène* » (OCPM 2007 : 7).

Démarches

Pour faire participer les citoyens les plus difficiles à rejoindre (tout-petits, adolescents, nouveaux arrivants, etc.) à la démarche de conception du projet, le comité pour le projet de Maison culturelle a misé sur une approche non traditionnelle et fait appel à un tiers neutre, la troupe de théâtre *Mise au jeu*, afin de recueillir les attentes, les besoins, les commentaires et les idées des citoyens par le biais de diverses activités d'interaction avec le milieu.

Déroulement :

1. Rencontres informelles entre la troupe *Mise au jeu* et les citoyens;
2. Séries d'activités ludiques pour se situer par rapport à son milieu afin de créer un climat de confiance favorisant les échanges, de déterminer les défis auxquels le quartier fait face et de formuler des propositions concrètes en lien avec les objectifs précis et explicites du projet;
3. Soirée d'échange pour synthétiser et valider l'ensemble des opinions recueillies au cours de la démarche.

Plusieurs outils et dispositifs ont été mobilisés. On pense notamment à des histoires racontées par une marionnette pour les tout-petits, à des visites guidées du quartier à caractère historique suivies de séances de réflexion et de partage, à des activités de confection de maquettes en trois dimensions du futur centre par les plus vieux et à une pièce de théâtre interactive sur la vie du quartier.

Résultats

Environ 700 personnes ont participé et se sont exprimées lors de la soixantaine d'activités qui ont été organisées. Les rencontres informelles du début ont permis de créer un climat de confiance. Les diverses activités ont ensuite favorisé le dialogue et l'expression de chacun. Par exemple, lors des visites guidées du quartier, les personnages du passé servaient de déclencheur pour comparer avec les situations quotidiennes. « *Ces réflexions orientées sur le quotidien des participants, suscitées en contexte individuel ou de groupe, leur ont permis d'analyser plus en profondeur leurs expériences et de les confronter à celles des autres* » (OCPM 2007 : 8). La pièce de théâtre interactive a permis aux citoyens de s'engager et d'envisager des solutions aux problèmes soulevés. Par exemple, la cogestion proposée par les citoyens a été retenue et un nouveau lieu de diffusion culturelle a été conçu en fonction des besoins qu'ils avaient exprimés. Ainsi, l'équipement est administré conjointement par l'arrondissement de Montréal-Nord et par un organisme communautaire actif dans le milieu mobilisé dans le cadre des différentes phases de préparation de ce projet.

Les résultats de la démarche ont aussi servi à préparer sa programmation d'activités. La démarche dans son ensemble a donc été un catalyseur pour les citoyens du quartier qui se sont mobilisés pour la mise en place de ressources et de projets pour améliorer la vie dans le quartier dans son ensemble tels qu'un réseau d'entraide pour les démunis, un concours d'affiches et de slogans, une journée de corvée de nettoyage...

2.5 Le projet de réservoir de soutien d'étiage de Charlas, en France

Promoteur

Ce projet fut présenté et porté par le Syndicat mixte d'études et d'aménagement de la Garonne (SMÉAG), un « *établissement public territorial de bassin dont le territoire de compétences s'étend sur tout le linéaire du fleuve et qui regroupe les deux régions Aquitaine et Midi-Pyrénées et les quatre départements de Gironde, Haute-Garonne, Lot-et-Garonne et Tarn-et-Garonne* » (Allain 2009 : 238).

Dates importantes

Le débat public relatif au projet de réservoir eut lieu du 8 septembre au 19 décembre 2003. Un débat public avait été demandé en 1997 par l'association de protection de la nature France nature environnement à la suite d'une résolution favorable du Comité de bassin Adour-Garonne, qui s'était prononcé en 1996 en faveur de la poursuite de l'étude du projet, « *malgré un avis défavorable de son conseil scientifique. Le débat public n'a cependant pu se tenir que fin 2003 en raison notamment d'incertitudes sur l'acteur public susceptible de présenter le projet et d'un dossier jugé incomplet par la CNDP* » (idem).

Problématique

La Commission nationale du débat public (CNDP) a tenu un débat public portant sur le projet de construction « *d'une grande retenue (110 millions de m³) en dérivation de la Garonne, à l'amont de ce bassin (dans la région du Comminges), pour assurer une fonction de soutien d'étiage : deux tiers de l'eau fournie devaient réalimenter ce fleuve sur l'ensemble de son linéaire, et le tiers restant plus de 1 000 kilomètres de ses affluents situés en rive gauche, notamment en Gascogne* » (idem). Ce projet de création d'un réservoir sur le site de Charlas venait répondre au déficit éventuel de la ressource en eau dans le bassin de la Garonne. Le projet s'intégrait dans un ensemble d'actions (économies d'eau, optimisation des ressources existantes) visant à concilier les usages économiques et sociaux de l'eau ainsi que la préservation des milieux aquatiques.

Pour atteindre ces objectifs, les pouvoirs publics et le comité de bassin ont mis en place divers instruments de gestion de l'eau (programme de développement des ressources en eau, schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, plans de gestion d'étiage). Le projet Charlas constituait, à l'instar de l'ensemble des mesures dans le cadre desquelles il s'intégrait, un moyen d'assurer un développement durable du bassin et, plus globalement, du Sud-Ouest.

La création du réservoir était envisagée dans le département de la Haute-Garonne, sur un territoire d'environ 600 hectares touchant à cinq communes : Cardeilhac, Charlas, Saint-Lary-Boujean, Saman et Sarremezan. Les principales préoccupations des participants au débat concernaient notamment les questions agricoles (l'irrigation du maïs) et environnementales (le prélèvement de l'eau potable, la qualité des écosystèmes, etc.), l'impact physique de la digue sur les villages riverains ainsi que ses impacts en matière touristique (CPDP 2004).

Démarches

Un des grands défis de la Commission particulière du débat public (CPDP) dans ce dossier était de contacter et de faire participer les 2,5 millions de citoyens touchés par le projet répartis sur une zone géographique très étendue. Pour répondre à la situation, la Commission a misé sur la diversité des outils et des dispositifs pour faciliter la participation du public au débat en misant sur la production et le partage d'informations ainsi que sur l'organisation des échanges et des communications. Cependant, faute de moyens financiers suffisants, elle n'a pu avoir recours à un tiers neutre et indépendant pour assurer l'animation des débats. L'animation a donc été effectuée par son président et ses membres.

En plus des conférences de presse, de l'envoi du dossier du débat en 3 500 exemplaires et de la tenue de trois réunions de 3 heures 45 minutes chacune (à Boulogne-sur-Gesse, le 18 septembre 2003, à Saint-Laurent-de-Neste, le 25 septembre 2003, et à Saint-Gaudens, le 4 décembre 2003), un site Internet¹¹ a été mis en ligne, a permis d'intégrer un maximum de contributions du public et a généré la production d'information qui a servi à alimenter le débat. La rubrique « Archives du débat » a été sans cesse nourrie de fichiers.

La Commission a toutefois été critiquée pour son manque d'objectivité, pour avoir fait apparaître telle ou telle prise de position mise en ligne sur son site Internet. Cependant, elle a assumé jusqu'au bout cette action démocratique. Elle a aussi produit un dépliant explicatif qui a permis à de nombreux citoyens de poser des questions à son secrétariat. Les cahiers d'acteurs avaient pour leur part pour objectifs de pacifier le débat et d'assurer la transparence sur les prises de position des différents acteurs. Dans le cadre de ce débat, un cahier des acteurs « pour » et un cahier des acteurs « contre » le projet ont été produits et distribués.

La Commission a innové en réalisant un film sur le débat dont la réalisation et l'édition ont été confiées à une journaliste indépendante. Le film du débat, d'une durée de 15 minutes, a été projeté lors de la réunion de clôture du débat public.

Résultats

En somme, même si le débat n'a pas débouché sur un compromis ou un consensus – la personne publique responsable de ce projet considérait en effet que le débat n'était pas productif et ne lui avait pas permis de progresser dans

¹¹ Il peut être consulté au cpdp.debatpublic.fr/cpdp-charlas/accueil.php.

son analyse et demeurait dans l'indécision face à ce projet (Allain 2009) –, il a permis de transformer le regard sur le conflit. En effet, les nombreuses questions soulevées ont fait apparaître certes plusieurs zones d'incertitudes mais aussi tout le potentiel et les « *marges de manœuvre pour construire un nouveau dispositif de régulation, en invitant en particulier à mettre en rapport la gestion des usages et les règles de répartition de l'eau* » (*ibid.* : 241).

Ainsi, le compte-rendu et le bilan du débat public Charlas soulignent l'importance du débat quant à la réflexion sur l'ensemble des politiques de l'eau tant à l'échelle des communes que dans une perspective planétaire. De plus, le débat a aussi permis aux citoyens d'entamer une réflexion sur le développement touristique de leur région respective (CNDP 2004).

L'application du cadre de la négociation pour l'analyse de ce cas semble avoir permis de dépasser les présupposés sur lesquels se fondait le projet et de favoriser la « *construction d'un cadre cognitif élargi faisant émerger le système d'interdépendances à prendre en compte pour appréhender le problème de régulation en jeu* » (Allain 2009 : 241) et faire ressortir le conflit de régulation afin de dégager un nouveau cadre pour penser ce problème. En effet, sur les plans temporel et territorial, ce nouveau cadre « *invite à se projeter dans l'avenir par divers scénarios de solutions et met en évidence la nécessité de raisonner à une échelle spatiale plus large permettant d'appréhender l'ensemble des paramètres jouant sur l'offre et la demande en eau* » (*idem*).

3 Principes de « bonnes pratiques » pour une démarche de facilitation effective

Quel que soit l'objectif pour lequel la facilitation est mobilisée – la gestion des conflits ou la démocratisation de la décision –, l'examen des exemples de facilitation dans le domaine de l'environnement et de l'aménagement effectué dans la partie précédente de ce rapport met en lumière les dimensions éthique et démocratique ainsi qu'intégrative et interactive de cette démarche. En effet, certains projets ont contribué à transformer le regard sur la situation ou le conflit, d'autres ont permis de trouver un compromis et aidé les acteurs à établir des modalités de travail en collaboration et certains, enfin, ont conduit à des mobilisations citoyennes élargies renforçant ainsi la capacitation communautaire.

À la lumière des résultats de notre revue de littérature et des cinq études de cas précédentes et en nous inspirant des « *Six brèves recommandations pour une démocratie effective* » énoncées par Blondiaux (2008), nous proposons cinq principes de « bonnes pratiques » pour une démarche de facilitation effective.

3.1 Porter une attention particulière aux formes d'exclusion susceptibles d'être engendrées par le(s) dispositif(s) de participation utilisé(s)

Dans toute démarche de participation du public, l'implication de tous les acteurs est primordiale. Comme le souligne Blondiaux (2008 : 109), « *la démocratie participative n'a de sens que si elle contribue à enrayer les logiques d'exclusion sociale qui caractérisent aujourd'hui le fonctionnement ordinaire de nos démocraties* ».

La prise en compte de la neutralité des endroits où se déroule la démarche de participation est également importante pour assurer à tous les acteurs une équité en ce qui concerne l'expression de leurs opinions (van Kemenade & Fréchette 2007). Ce principe d'accès équitable s'applique également à la démarche de facilitation. Comme le rappelle Blondiaux (2008 : 110), « *à chaque instant de la mise en œuvre d'un instrument de participation, une attention particulière doit être prêtée aux effets de clôture qu'il est susceptible d'engendrer, à la symétrie des positions qu'il doit faire respecter, au respect scrupuleux de toutes les formes d'opinion et de prise de parole* ».

La facilitation, dans sa dimension éthique et démocratique, doit nécessairement assurer que tous les acteurs disposent d'un accès équitable au processus en portant une attention particulière aux formes d'exclusion susceptibles d'être engendrées par le(s) dispositif(s) de participation utilisé(s).

La mise en parallèle, d'une part, du cas d'Halifax et, d'autre part, des cas de Benny Farm et de Montréal-Nord permet de contraster les approches en matière d'inclusion des divers représentants de la société civile par le biais de dispositifs participatifs « adéquats ». Dans le premier cas, c'est en bonne partie l'exclusion engendrée par le recours à de « mauvais » dispositifs qui a compromis l'atteinte d'une solution de compromis jugée acceptable par tous, tandis que dans les deux autres, l'inclusion favorisée par les dispositifs a constitué un facteur de succès.

3.2 Mettre en scène des intermédiaires neutres et indépendants

La neutralité et l'indépendance des facilitateurs sont deux facteurs clés qui contribuent au succès de toute démarche de facilitation. En effet, tout en faisant augmenter la crédibilité du processus auprès des parties concernées, elles font en sorte qu'elles soient également plus favorables à s'engager davantage dans le processus auprès de facilitateurs n'ayant aucun parti pris (Andrew 2001). Leur principale caractéristique, selon Blondiaux (2008 : 104), « *tient à leur loyauté exclusive aux principes mêmes de la délibération démocratique, indépendante de toute autre forme d'engagement* ».

Dans le cas de négociations complexes, la présence d'un facilitateur neutre, qui n'est ni juge ni arbitre, est souhaitable afin d'orchestrer la mise en place de moyens et de méthodes pour atteindre un accord sur des questions délicates (les dimensions endogènes de la problématique) garantissant ainsi une valeur ajoutée à chaque partie concernée par cette problématique (Mermet 2005; Milburn 2006).

Plusieurs exemples tirés de nos études de cas permettent de démontrer les effets bénéfiques de la présence d'un tiers neutre et garant du bon déroulement du débat public sur les possibilités de réussite des projets qui y sont soumis. En effet, le rôle qu'ont joué le BCM puis l'OCPM dans le cas de Benny Farm, la troupe de théâtre *Mise au jeu* dans le cas de Montréal-Nord et la CNDP dans le cas de Charlas a non seulement permis d'assurer que les phases de définition et de délibération soient traversées avec succès et dans l'harmonie, mais la neutralité et l'indépendance dont ils ont fait preuve au cours des procédures consultatives ont permis de favoriser l'engagement et la participation active de toutes les parties prenantes au débat en leur prouvant l'impression que les jeux n'étaient pas déjà faits et que les dés n'avaient pas été pipés d'avance. Cette notion revêt une importance fondamentale, particulièrement aux yeux des acteurs les plus réticents à prendre part aux processus décisionnels en raison de leur méfiance à l'égard du fait que leur opinion ne soit jamais vraiment prise en compte par les pouvoirs publics et les porteurs de projets. À cet égard, le contraste entre les résultats potentiels de telles consultations et de celles menées directement par le promoteur, sans tiers neutre et indépendant, est saisissant : l'étude du cas de deux projets de tramway français met en lumière cette considération primordiale.

3.3 Repérer proactivement les sources de désaccord et occasions de rapprochement

C. J. Barrow (2010) suggère une liste de vérification pour le repérage des sources de désaccords et des occasions de rapprochements pour réduire le risque d'« inacceptabilité » sociale des projets. Cette recommandation, qui découle directement de la précédente, suggère de rechercher les signes précurseurs des sources de conflits en s'assurant...

- de dresser une liste de tous les acteurs engagés dans le processus et de documenter les relations qu'ils entretiennent les uns avec les autres;
- de documenter l'historique de tout conflit apparent;
- de dresser un portrait des sources d'accords et de désaccords et
- d'identifier les opportunités de consensus et les situations de dissensus.

Le cas de l'installation d'éoliennes en Languedoc-Roussillon met en lumière un moment intéressant où les avancées en matière de concertation et les nouvelles formes de délibération ou de planification devant contribuer à réduire ce risque semblent avoir été tout à fait oubliées au profit d'une rationalité misant exclusivement sur des « outils de marché » (Chataigner & Jobert 2003). Ces leviers économiques sont puissants, mais la confrontation avec des logiques territoriales révèle en effet qu'ils génèrent de l'« inacceptabilité ». D'une part, ils ne tiennent pas compte des projets éventuels des autres acteurs du territoire. D'autre part, ils produisent des effets inattendus et suscitent ainsi l'hostilité des acteurs locaux qui dénoncent l'opacité et l'« anarchie » du système mis en place.

Les principales voies de sortie de crise trouvées dans ce cas par les pouvoirs publics semblent illustrer les « recettes » et les limites des politiques actuelles de planification énergétique. L'importance de se pencher attentivement sur les sources de désaccord et de réfléchir sur de potentielles occasions de rapprochement en la matière apparaît ainsi des plus importantes. De même, l'étude des dispositifs de concertation dans les projets de tramway français permet d'illustrer les rapports étroits entre la forme de négociation, la concertation et le risque d'« inacceptabilité » sociale.

Thomassian (2009 : 196) y démontre qu'une « *concertation dialogique, témoignant d'une négociation médiée, a fortement contribué à garantir la faisabilité sociale du projet* ». Ainsi, les acteurs des projets urbains, « *pour qui la notion de 'faisabilité' se bornait uniquement à des contraintes techniques, administratives et financières, doivent maintenant intégrer la faisabilité sociale au sens de l'acceptabilité du projet aux yeux des acteurs sociaux, dans une logique d'usage ou dans son bien-fondé au regard de l'intérêt collectif pour l'ensemble des citoyens* » (idem).

Une telle considération en appelle peut-être à un changement paradigmatique en matière de concertation, de faisabilité des projets et d'acceptabilité sociale. Il en va de même en ce qui concerne le cas du débat public de Charlas. Au fil de la « *guerre de positions* » à laquelle les protagonistes se sont livrés, les partisans du barrage se sont efforcés de convaincre de la nécessité et de l'efficacité du projet tandis que les opposants cherchaient à en montrer le caractère inacceptable et à faire valoir la possibilité d'une solution alternative. Allain (2009 : 239) considère que les arguments échangés ont ainsi permis « *de mettre en évidence le cadre cognitif sur lequel reposait le projet et de faire émerger un cadre cognitif élargi pour repenser le problème de régulation en jeu* ». Selon elle, sur le plan temporel, « *ce nouveau cadre invite à se projeter dans l'avenir en envisageant la possibilité de scénarios de rupture plutôt que la prolongation de tendances* » (ibid : 241).

Le débat et la délibération ne sont pas à éviter. Barbier (2005 : 264) soutient qu'il

importe de réhabiliter le conflit et le désaccord, mais sur des bases nouvelles et sans se tromper de cible. Pour cela, il nous semble indispensable et réaliste de promouvoir le développement d'un autre type de rapport à la politique et à la science, ou plus exactement de faire en sorte que les mondes de la participation et des sciences soient évalués au regard des critères de légitimité ou de vérité qui leur conviennent.

3.4 Repenser la relation à la décision en portant plus d'attention aux résultats plutôt qu'à la procédure

Chaque fois qu'une consultation du public est requise, une réflexion sur la pertinence de la participation du public s'impose. Comme le souligne Blondiaux (2008 : 109), « *la participation pour la participation n'a pas de sens* ». En effet, le problème fondamental de la participation à l'évaluation environnementale réside dans le manque de reconnaissance du besoin d'engager le public très tôt dans la démarche et sur une base continue ainsi que dans le manque d'ouverture à redéfinir le projet une fois le public engagé (Doelle & Sinclair 2006). La principale source du problème réside selon eux dans le fait que l'on porte plus d'attention aux procédures et à l'accès du public à la participation qu'aux résultats visés par la démarche.

Ils sont également d'avis que le renouvellement de la participation du public doit justement passer par un changement fondamental dans la perception de l'engagement du public. Ils proposent donc une *approche centrée sur les résultats* (*Outcome-Based Approach*) à la fois pour encourager le promoteur à engager le public le plus tôt possible dans le processus d'évaluation et de prendre ses préoccupations au sérieux et pour motiver les membres du public à participer de façon non seulement active, mais aussi constructive.

Le principe fondamental de l'approche centrée sur les résultats est que la recherche du consensus est la meilleure façon d'engager le public et la meilleure façon de faire en sorte que les décisions prises s'inscrivent en cohérence avec les grands objectifs du développement durable, à savoir assurer les besoins présents sans compromettre ceux des générations à venir (Doelle & Sinclair 2006). Pour dépasser les objectifs procéduraux, ils précisent qu'il est souhaitable de déterminer les modalités de la participation du public par la recherche de résultats venant répondre à des situations très précises. Leur application de cette approche est réalisée par l'étude du projet de nettoyage du port d'Halifax, auquel nous avons consacré une de nos cinq études de cas présentées précédemment. L'absence de consensus constitue dans ce cas un obstacle majeur à sa réalisation.

La gestion des loups au Yukon constitue un cas exemplaire de recherche de consensus dans une optique résolument axée sur la production de résultats sur un enjeu environnemental important pour les quatre raisons (Todd 2002). D'abord, les membres de l'équipe de négociation étaient des citoyens « ordinaires », au lieu d'être des représentants de groupes organisés. Ensuite, l'équipe de négociation disposait d'un niveau élevé d'autorité et d'une capacité décisionnelle importante dans la rédaction du plan de gestion des loups. De plus, les membres de l'équipe de négociation ont été capables de trouver un accord malgré les fortes oppositions autour de la table. Enfin, ils ont produit un plan détaillé en seulement cinq mois.

Une fois l'accord et le plan complétés, un changement de gouvernement est survenu et le nouveau gouvernement a refusé d'endosser le projet. Plusieurs groupes d'intérêts ont alors manifesté leur désaccord face à la décision du gouvernement et ont supporté le plan et le processus dans lequel il a été créé. Le

soutien du public a finalement forcé le gouvernement à signer et à approuver le plan. Selon Todd (2002), cette situation met notamment en lumière l'importance de rechercher non seulement l'accord des responsables, mais aussi et surtout l'accord du public, ce qui participe d'une dynamique centrée sur les résultats.

De même, le tableau 4 présente quelques exemples issus du cas du projet de nettoyage du port d'Halifax, auquel nous nous sommes attardés dans la partie précédente et sur lequel Doelle et Sinclair (2006) ont aussi basé leur analyse. Il en ressort notamment que quels que soient la situation et le résultat recherché, la présence de facilitateurs indépendants est particulièrement souhaitable afin d'assurer que l'échange d'information et d'idées se déroule dans un dialogue basé sur la réciprocité et la collaboration.

Tableau 4 : Exemples de situations types et de résultats recherchés dans une approche centrée sur les résultats (adapté de Doelle & Sinclair 2006)

Situation	Résultat recherché
1. Le promoteur a avisé et engagé le public adéquatement et il y a un consensus quant aux retombées positives du projet dans une perspective de développement durable.	Approbation du projet et permission au promoteur « <i>to initiate any other public involvement initiatives agreed to for the construction, operation and decommissioning phases of the project</i> ».
2. Le promoteur a engagé le public adéquatement mais n'est pas parvenu à un accord quant à la façon de répondre aux préoccupations du public et quant aux retombées du projet dans une perspective de développement durable.	Découverte des raisons pouvant expliquer l'absence d'accord. Dans ce cas, on peut notamment se référer à un comité de révision et faire appel à des mesures d'arbitrage.
3. Le promoteur n'a pas engagé le public et il n'y a pas eu d'accord.	Permission au promoteur de rectifier la situation.
4. « <i>Allow the RA (responsible authority) to override the consensus reached under certain limited circumstances.</i> »	(Selon les auteurs, il est prématuré de considérer l'application de cette mesure.)

3.5 Miser sur la diversité, la complémentarité et l'adaptabilité des dispositifs participatifs

Dans le domaine de la participation, Blondiaux (2008 : 107) rappelle qu'il n'existe pas de formule idéale ou de « *procédure reine* ». Les multiples méthodes ont pour but de former des communautés politiques ou encore servent à structurer le débat public autour d'un objet particulier permettant l'exploration des solutions possibles. Certains dispositifs se concentrent sur la formation de citoyens tandis que d'autres misent sur la qualité des échanges. Blondiaux (2008 : 108) souligne l'importance de « *ne pas privilégier de manière exclusive telle ou telle de ces voies de participation* », afin de maintenir le caractère ouvert de l'expérience démocratique face aux effets d'un débat public de plus en plus institutionnalisé tels que la routinisation des pratiques (Fourniau 2007).

Le projet de la Maison culturelle et communautaire de Montréal-Nord est un cas qui illustre bien cette idée de diversité et de complémentarité des dispositifs de participation et d'utilisation de pratiques « alternatives » ou « appropriées » (Dorcey & McDaniels 2001). Dans le but de faire participer les citoyens plus difficiles à rejoindre (tout-petits, adolescents, nouveaux arrivants, etc.), le comité *Un itinéraire pour tous* a mandaté une troupe de théâtre afin de concevoir des activités de consultation et de participation adaptées aux groupes ciblés. Des spectacles de marionnettes ont été organisés pour les tout-petits; les plus vieux, eux, ont été conviés à une exploration du voisinage par une visite guidée à caractère historique et à un exercice de confection de maquettes où ils étaient invités à imaginer les espaces d'activités du futur centre communautaire; enfin, une représentation théâtrale prenant la forme d'un théâtre-forum a eu lieu dans le but de synthétiser et de valider l'ensemble des opinions échangées.

Comme le souligne Beuret (2006 : 255), l'usage de ce type de dispositif (dessin, maquette, carte, etc.) permet aux acteurs « *de se représenter l'état de la ressource selon leur propre vision des choses et permet de comprendre leurs perceptions. En donner une représentation graphique à tous permet à l'ensemble des acteurs de réagir et de communiquer* ».

Dans le cas du spectacle, il s'agit davantage d'un outil de sensibilisation qui permet de créer un climat de confiance propice au dialogue. À ce sujet, Beuret précise que la représentation théâtrale « *permet d'attirer l'attention des acteurs sur l'importance des enjeux de la gestion des ressources communes et sert de support pour engager le dialogue suscitant rires et réactions* » (*idem*).

En matière de facilitation, il s'agit donc de rechercher un compromis entre les exigences du projet et la nécessaire adaptation aux formats d'action (Beuret 2006). Dorcey et McDaniels (2001) ont mis en lumière l'importance du rôle de facilitateur à généraliser l'usage de pratiques dites « alternatives » ou « appropriées » en s'assurant que les commanditaires et les participants ont les outils et techniques appropriés leur permettant de bien mesurer tant les enjeux que les possibilités d'entente propres à une situation particulière.

Le recours à de nombreux et différents dispositifs participatifs dans le cadre du projet de Montréal-Nord a à bien des égards constitué une force de ce projet et de la manière dont il a été piloté et soumis à l'approbation populaire par la troupe de théâtre mandatée par l'arrondissement. Il en va de même en ce qui concerne les moyens mis en œuvre par la firme Convercité, dans le cadre du projet de Benny Farm : la consultation de la population, à trois reprises, à trois moments différents du processus de décision et de planification, sur trois types d'aspects et de considérations différents et par le biais de trois procédures complémentaires, a grandement contribué à l'acceptabilité sociale du projet, à l'inclusion générale du public ainsi qu'à la production d'un consensus menant à des résultats concrets.

Le cas des dispositifs de concertation des deux projets de tramway français et des résultats presque diamétralement opposés qu'ils ont produits constitue encore une fois, à cet égard, une démonstration manifeste de l'importance de miser sur des dispositifs participatifs diversifiés, complémentaires, adaptables et adéquats.

Conclusion

Au Québec comme ailleurs sur la scène internationale, la parole du citoyen s'impose de plus en plus dans l'espace public. Que ce soit dans la planification urbaine ou environnementale, ou bien dans des projets d'aménagement ou d'infrastructures, la participation du public est devenue incontournable et se déploie sous plusieurs formes (consultation, débat, forum, rencontre, conseil, commission, etc.) « *pour associer, à l'échelle locale ou nationale, de simples citoyens à la discussion d'affaires publiques* » (Blondiaux 2008 : 18).

En raison de sa nature *éthique* (neutre) et *pratique* (préventive) et ses dimensions *démocratique*, *intégrative* et *interactive*, la facilitation est mobilisée tant pour orchestrer les échanges et orienter le processus de décision collective que pour faire participer et engager les citoyens envers les objectifs associés à la mise en œuvre du développement durable.

Cet ensemble hétérogène de pratiques et de fonctions lié à la facilitation soulève la question de ce que Blondiaux (2008) qualifie d'« ingénierie de la participation », ce qui renvoie à des pratiques professionnelles, des savoir-faire, des instruments et des normes particuliers.

La réflexion posée sur quelques expériences concrètes fait ressortir qu'aucune recette magique ne peut garantir le succès d'une démarche de facilitation. Néanmoins, le dosage entre l'attention portée à la procédure, au contexte, aux enjeux et aux résultats visés par la négociation est un ingrédient clé pour une démarche de facilitation réussie.

En effet, il s'agit non seulement de porter une attention particulière à la diversité, à la complémentarité et à l'adaptabilité des dispositifs participatifs, mais aussi de demeurer attentif aux sources de tensions pouvant influencer sur l'acceptabilité sociale des projets. Au cœur de ce projet démocratique des nouvelles formes de gouvernance, la facilitation est appelée à jouer un rôle clé en matière de gestion des conflits et de démocratisation de la décision.

Bibliographie

- Allain, S. 2004. La négociation comme concept analytique central d'une théorie de la régulation sociale. *Négociations* (2) : 23-40.
- Allain, S. 2009. Décrypter l'activité délibérative dans la régulation territoriale par la négociation. *Négociations* (12) : 229-243.
- Andrew, J. S. 2001. Making or breaking alternative dispute resolution? Factors influencing its success in waste management conflicts. *Environmental Impact Assessment Review* 21 (1, January) : 23-57.
- Barbier, R. 2005. Quand le public prend ses distances avec la participation. Topiques de l'ironie ordinaire. *Natures Sciences Sociétés* 13 (3, juillet-septembre) : 258-265.
- Barrow, C. J. 2010. How is environmental conflict addressed by SIA? *Environmental Impact Assessment Review* 30 (5, September) : 293-301.
- Beaucire, F. 2009. Les projets d'infrastructure confrontés au débat public : la délicate construction des consentements partagés. *L'information géographique* 73 (2) : 60-67.
- Beuret, J.-E. 2006. *La conduite de la concertation : pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources*. Paris : L'Harmattan.
- Blondiaux, L. 2008. *Le nouvel esprit de la démocratie*. Paris : Seuil.
- Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. 2006. *Rapport 223. Projet de réaménagement de la route 367 dans les limites de Saint-Augustin-de-Desmaures et de Sainte-Catherine-de-la-Jacques-Cartier. Rapport d'enquête et de médiation*. En ligne : www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape223.pdf.
- Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. 2008. *Rapport 255. Projet de parcs éoliens de Gros-Morne et de Montagne Sèche. Rapport d'enquête et d'audience publique*. En ligne : www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape255.pdf.
- Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. 2009a. *Rapport 265. Projet de réaménagement de l'intersection des routes 108/143 et 147 à Waterville. Rapport d'enquête et d'audience publique*. En ligne : www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape265.pdf.
- Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. 2009b. *Déjà trente ans! Le BAPE, c'est trente ans de commissions d'enquête et de participation publique. Bilan statistique*. En ligne : www.bape.gouv.qc.ca/sections/documentation/Encart_30ans.pdf.

- Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. 2009c. *Rapport annuel de gestion 2008-2009*. En ligne : www.bape.gouv.qc.ca/sections/documentation/Rap_annuel_2008-2009.pdf.
- Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. 2010. *Rapport annuel de gestion 2009-2010*. En ligne : www.bape.gouv.qc.ca/sections/documentation/Rap_annuel_2009-2010.pdf.
- Cashmore, M., T. Richardson, T. Hilding-Ryedvik & L. Emmelin. 2010. Evaluating the effectiveness of impact assessment instruments : Theorising the nature and implications of their political constitution. *Environmental Impact Assessment Review* 30 (6, November) : 371-379.
- de Carlo, L. 2004a. Dispositifs de médiation et facilitation en négociations complexes : un regard en termes de dynamiques de groupes. *Négociations* (2) : 91-109.
- de Carlo, L. 2004b. Vers une théorie élargie de la négociation. Rationalité, cadres cognitifs et émotions. *Revue française de gestion* (154) : 45-59.
- Chataigner, S. & A. Jobert. 2003. Des éoliennes dans le terroir. Enquête sur « l'inacceptabilité » de projets de centrales éoliennes en Languedoc-Roussillon. *Flux* (54) : 36-48.
- Commission nationale du débat public. 2004. *Débat public sur le projet de barrage-réservoir de soutien d'étiage de Charlas (Haute-Garonne). Bilan établi par le président de la commission nationale du débat public*. En ligne : www.debatpublic.fr/docs//newdebats/03_Charlas/Bilan_du_debat-CNDP.pdf.
- Commission particulière du débat public. 2004. *Projet de réservoir de soutien d'étiage de Charlas. Compte-rendu et bilan du débat public de Charlas*. En ligne : www.debatpublic.fr/docs//debats/03_Charlas/cr_charlas.pdf.
- Doelle, M. & A. J. Sinclair. 2006. Time for a new approach to public participation in EA : Promoting cooperation and consensus for sustainability. *Environmental Impact Assessment Review* 26 (2, March) : 185-205.
- Dorcey, H. J. D. & T. McDaniels. 2001. L'implication des citoyens en environnement : attentes élevées et résultats incertains, pp. 249-301 dans *Gérer l'environnement : défis constants, solutions incertaines*, édité par E. Parson. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Faget, J. 2006. Médiation et post-modernité. Légitimation ou transformation de l'action publique? *Négociations* (6) : 51-62.

- Fourniau, J.-M. 2003. Aide à la décision, démocratisation de la vie publique ou nouvelle scène d'action collective? Les regards de la recherche sur le débat public, pp. 39-62 dans *Concertation, décision et environnement : regards croisés (volume II)*, édité par R. Billé & L. Mermet. Paris : La Documentation française.
- Fourniau, J.-M. 2007. L'institutionnalisation du débat public. *Projet* (297, mars) : www.ceras-projet.com/index.php?id=633.
- Fortin, M.-J. 2009. L'évaluation environnementale de grands projets industriels : potentialités et limites pour la gouvernance environnementale. *Vertigo* 9 (1, mai) : vertigo.revues.org/8505.
- Gariépy, M. et M. Gauthier 2009. « Le débat public en urbanisme à Montréal : un instrument de développement urbain durable? », *Canadian Journal of Urban Research*, Vol. 18, no 1, Supplement, pp. 48-73.
- Gauthier, M. 1998. *Participation du public à l'évaluation environnementale : une analyse comparative d'études de cas de médiation environnementale*, Thèse de doctorat en études urbaines, UQAM/INRS, Montréal.
- Gauthier, M. 2005. « La planification des transports et le développement durable à Montréal : quelles procédures de débat public pour quelles solutions intégrées? », *Flux – Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires*, no 60/61, Avril – Septembre, pp. 50-63.
- Gauthier, M. 2006. Débat public et gestion de l'environnement : bilan de l'expérience québécoise de médiation environnementale, pp. 171-183 dans *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement : regards croisés sur les expériences française et québécoise*, édité par L. Simard, L. Lepage, J.-M. Fourniau, M. Gariépy & M. Gauthier. Paris : L'Harmattan.
- Gauthier, M., L. Simard & J.-P. Waaub. 2011. Public participation in strategic environmental assessment (SEA) : Critical review and the Quebec (Canada) approach. *Environmental Impact Assessment Review* 31 (1, January) : 48-60.
- Hall, L. 2006. La négociation médiée et le conflit quotidien. *Négociations* (6) : 41-49.
- Isaksson, K., T. Richardson & K. Olsson. 2009. From consultation to deliberation? Tracing deliberative norms in EIA frameworks in Swedish roads planning. *Environmental Impact Assessment Review* 29 (5, September) : 295-304.
- Karjalainen, T. & T. Järvikoski. 2010. Negotiating river ecosystems : Impact assessment and conflict mediation in the cases of hydro-power construction. *Environmental Impact Assessment Review* 30 (5, September) : 319-327.

- Kaufman, S. 2009. Perception et communication des risques dans le cadre de décisions publiques et environnementales. *Négociations* (11) : 159-183.
- Mermet, L. 2006. Ouvrir de nouveaux espaces critiques : clarifier, renouveler, « pluraliser » les ancrages normatifs des recherches, pp.95-101 dans *Concertation, décision et environnement : regards croisés (volume IV)*, édité par R. Billé & L. Mermet. Paris : La Documentation française.
- Mermet, L. 2005. Et si les « gagnants-gagnants » avaient « gagné-perdu »? Pour une comptabilité analytique des enjeux de la négociation. *Négociations* (3) : 11-26.
- Milburn, P. 2006. Négociation, médiation : quelles accointances? *Négociations* (6) : 11-19.
- O'Faircheallaigh, C. 2010. Public participation and environmental impact assessment : Purposes, implications, and lessons for public policy making. *Environmental Impact Assessment Review* 30 (1, January) : 19-27.
- Office de consultation publique de Montréal (OCPM). 2004. *Réaménagement du site Benny Farm. Rapport de consultation publique*. Montréal : OCPM.
- Office de consultation publique de Montréal (OCPM). 2007. *Consultation et participation publiques à Montréal : 20 ans de pratiques*. Montréal : OCPM.
- Peltonen, L. & R. Sairinen. 2010. Integrating impact assessment and conflict management in urban planning : Experiences from Finland. *Environmental Impact Assessment Review* 30 (5, September) : 328-327.
- Riel-Salvatore, G. 2006. La gouvernance locale : Le cas de Benny Farm à Montréal. *Canadian Journal of Urban Research* 15 (1, Summer, Supplement) : 41-61.
- RuBino, R. G. & H. M. Jacobs. 1990. *Mediation and Negotiation for Planning, Land Use Management, and Environmental Protection : An Annotated Bibliography of Materials for the Period 1980-1989*. CPL bibliography n° 265. Chicago : Council of Planning Librarians.
- Saarikoski, H. 2000. Environmental impact assessment (EIA) as collaborative learning process. *Environmental Impact Assessment Review* 20 (6, December) :681-700.
- Sairinen, R., C. Barrow & T. P. Karjalainen. 2010. Environmental conflict mediation and social impact assessment : Approaches for enhanced environmental governance? *Environmental Impact Assessment Review* 30 (5, September) : 289-292.
- Sinclair, A. J. & A. P. Diduck. 2001. Public involvement in EA in Canada : A transformative learning perspective. *Environmental Impact Assessment Review* 21 (2, March) : 113-136.

- Thomassian, M. 2009. Pratiques de la négociation dans les projets urbains ou la « fabrique » de décisions concertées en vue de réduire le risque d'inacceptabilité sociale. *Négociations* (11) : 185-198.
- Todd, S. 2002. Building consensus on divisive issues : A case study of the Yukon wolf management team. *Environmental Impact Assessment Review* 22 (6, November) : 655-684.
- Touzard, H. 2006. De la négociation à la médiation : Analyse des processus qui relient ces deux situations. *Négociations* (6) : 21-28.
- van der Sluijs, J., J.-M. Douguet, M. O'Connor, Â. Guimarães Pereira, S. Corral Quintana, L. Maxim & J. R. Ravetz. 2008. Qualité de la connaissance dans un processus délibératif. *Natures Sciences Sociétés* 16 (3, juillet-septembre) : 265-273.
- van Kemenade, S. & L. Fréchette (avec la collaboration de N. Legrand). 2007. Participation significative des communautés dans le cadre des processus de consultation sur des projets à grande échelle. *Cahiers de l'ARUC-ISDC* (9).
- Webler, T., H. Kastenholz & O. Renn. 1995. Public Participation in Impact Assessment : A Social Learning Perspective. *Environmental Impact Assessment Review* 15 (5, September) : 443-463.