

# TELEscope

REVUE D'ANALYSE COMPARÉE  
EN ADMINISTRATION PUBLIQUE

Vol. 17 n° 1 hiver 2011

## LA PARTICIPATION CITOYENNE

 École nationale  
d'administration  
publique



L'OBSERVATOIRE DE  
L'ADMINISTRATION  
PUBLIQUE  
ENAP

## TÉLESCOPE

*Télescope* est une publication universitaire indépendante éditée en français. Elle propose à ses lecteurs un éclairage sur les problématiques, dont la complexité et l'interdépendance ne cessent de s'amplifier, qu'affrontent aujourd'hui les États et les organisations publiques dans un contexte politique et socioéconomique mouvant et globalisé à l'échelle de la planète. En mettant en perspective des expériences et des modèles de gestion observés à travers le monde, *Télescope* fait connaître les avancées en matière de gouvernance publique. Elle permet à l'École nationale d'administration publique du Québec de promouvoir un message singulier sur la gouvernance à la rencontre des univers francophone et anglo-saxon. Elle offre également à tous ceux, praticiens, universitaires, chercheurs, dans le champ de l'administration publique, un espace pour échanger, se situer sur le plan international et recueillir les savoirs et les repères utiles à leur action.

*Télescope* est la revue de L'Observatoire de l'administration publique créé en 1993 par l'École nationale d'administration publique du Québec, un établissement membre du réseau de l'Université du Québec. L'Observatoire de l'administration publique est un pôle de vie et de recherche. Il collecte et analyse l'information disponible dans le monde en matière de gouvernance publique. Le lancement de *Télescope* répondait au besoin de disposer d'un outil de communication sur les avancées du management public. *Télescope* a connu une expansion régulière qui s'est accélérée ces trois dernières années en même temps que s'intensifiaient les activités de recherche de L'Observatoire.

## COMITÉ DE RÉDACTION

Michel Audet (UNESCO); Serge Belley (ENAP); Pierre Bernier (ENAP); Jacques Bourgault (ENAP); David Clark (Université de Winchester UK); Paul-André Comeau (ENAP); Dominique Darbon (Institut d'études politiques de Bordeaux); Bernard Enjolras (Université d'Oslo); James Iain Gow (Université de Montréal); Joseph Facal (HEC Montréal); David Giaque (Université de Lausanne); Réal Jacob (HEC Montréal); Benoît Lévesque (Université du Québec à Montréal); Bachir Mazouz (ENAP); Luc Rouban (Sciences-po – Paris); Lucie Rouillard (ENAP); Jean-François Savard (ENAP); Jean Turgeon (ENAP).

## CONSEIL SCIENTIFIQUE

Jean Bernatchez (UQAR); Sandford Borins (Université de Toronto); Geert Bouckaert (Université catholique de Louvain); Jacques Chevallier (CNRS); Patrick Gibert (Université de Paris X); Taïeb Hafsi (HEC Montréal); Ann Langley (HEC Montréal); Daniel Latouche (INRS-Urbanisation); Vincent Lemieux (Université Laval); Claude Lessard (Université de Montréal); B. Guy Peters (University of Pittsburgh); Jacques Plamondon (Université du Québec); Marc-Urbain Proulx (Université du Québec à Chicoutimi); Donald J. Savoie (Université de Moncton); Jean-Claude Thoenig (CNRS); Sabine Urban (Université Robert Schuman de Strasbourg).

La revue *Télescope* est indexée dans EBSCO et Repère.



Directeur de la publication et Rédacteur en chef **Louis Côté**; Secrétaire à la rédaction **Patricia Caron**; Pages Repères et Références **Nicolas Charest**; Traduction **Andréanne Bédard**, **Essentiel Plus**, **Donald Kellough**; Graphisme **Danielle Landry**; Impression **AGMV Marquis**.

Pour plus d'information ou si vous avez des renseignements à nous transmettre, communiquez avec **Danielle Landry**, secrétariat de L'Observatoire, 418 641-3000 poste 6574, danielle.landry@enap.ca.

Les publications de L'Observatoire peuvent être consultées à l'adresse suivante :

[www.observatoire.enap.ca](http://www.observatoire.enap.ca)

TÉLESCOPE • ENAP du Québec, 555, boulevard Charest Est, Québec (Québec) G1K 9E5 CANADA

# Table des matières

TÉLESCOPE • Vol. 17 n° 1 hiver 2011

- III   Éditorial  
**Louis Côté**
  
- 1    Démocratiser le processus d'élaboration des politiques  
**Archon Fung**
  
- 20   La participation des citoyens et les débats sur les politiques :  
repenser la subjectivité et l'expression émotive  
**Frank Fischer**
  
- 39   Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec :  
genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique  
**Mario Gauthier, Louis Simard**
  
- 70   L'institutionnalisation controversée d'un modèle français de débat public  
**Jean-Michel Fourniau**
  
- 95   La participation citoyenne au processus d'élaboration des budgets :  
une analyse des mécanismes instaurés par les gouvernements fédéral et  
provinciaux canadiens  
**Geneviève Tellier**
  
- 116   La participation citoyenne dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion  
sociale questionnée par le non-recours à l'offre publique  
**Philippe Warin**
  
- 135   Mettre en pratique la théorie de la délibération publique :  
études de cas du secteur de la santé en Ontario et au Québec  
**Julia Abelson, François-Pierre Gauvin, Élisabeth Martin**
  
- 157   Les trois modèles municipaux de participation publique au Québec  
**Laurence Bherer**
  
- 173   Les écrits sur la participation publique au Québec : une première cartographie  
**Michel Gariépy, Liane Morin**
  
- 194   Des citoyens responsables  
**Michel Venne**
  
- 213   Recensions

# Éditorial

Par Louis Côté  
Professeur à l'École nationale d'administration publique du Québec  
Directeur de L'Observatoire de l'administration publique  
louis.cote@enap.ca

Chers Lecteurs,

Depuis deux décennies, on a pu observer dans la plupart des pays un désenchantement graduel à l'égard de la démocratie représentative et une forte baisse de la confiance envers les élus. Mais dans le même temps, les formes de participation non conventionnelles se multiplient, et ce, à chaque palier gouvernemental et dans des secteurs aussi variés que l'environnement, l'aménagement du territoire et l'urbanisme, la santé, les finances et l'énergie, comme en témoigne l'actualité québécoise depuis déjà de nombreux mois avec les consultations publiques sur les gaz de schiste. Il s'agit donc moins d'un déclin de l'intérêt des citoyens à l'endroit des politiques que d'une mutation de la citoyenneté.

C'est à cette nouvelle réalité, que d'aucuns nomment l'impératif délibératif ou participatif, que nous consacrons ce numéro de *Télescope*. En choisissant la thématique de la participation citoyenne, nous souhaitons mettre en lumière certains enjeux et répondre à diverses questions. De quels instruments les citoyens bénéficient-ils pour exprimer leurs préférences? Quels sont les mécanismes à privilégier ou les conditions à réunir pour qu'une délibération obtienne le succès qui lui revient? Et une fois les débats achevés, comment s'assurer que les gouvernements tiennent véritablement compte des recommandations dans leurs prises de décision?

Sur ces interrogations, et sur bien d'autres, nous avons invité spécialistes et experts internationaux à se prononcer. Un point commun ressort des témoignages : la société civile doit se mobiliser et participer aux politiques publiques, les citoyens ne peuvent plus jouer le seul rôle de figurant. La participation citoyenne est désormais un réel instrument d'action publique.

Spécialiste incontestable dans le domaine de la participation citoyenne, **Archon Fung**, de Havard aux États-Unis, est le premier à témoigner. Si les sociétés démocratiques recourent désormais à la participation des citoyens, c'est pour suppléer non seulement au processus de la démocratie représentative qui ne suffit plus, mais également aux lacunes dans le mécanisme d'élaboration des politiques qui ne sauraient être davantage ignorées. Fung lève le voile sur des difficultés qu'il qualifie de déficits démocratiques et suggère des remèdes. Lorsque le processus d'élaboration de politiques publiques souffre, ce sont aux mécanismes démocratiques participatifs et délibératifs qu'il faut songer pour traiter les maux. Si Fung nous convainc de l'importance de la participation des citoyens, **Frank Fischer**, autre Américain mais de la Rutgers University cette fois, s'attarde aux émotions et à la subjectivité. Pour lui, il faut se soucier des aspects psychosociaux qui ont jusqu'à maintenant été trop

souvent négligés. Les principes et les structures de la démocratie délibérative sont certes essentiels, mais leur succès ne pourrait être garanti sans la prise en compte des émotions des participants. Pour mener à bien une délibération, il convient de se préoccuper des relations intersubjectives. Les émotions sont loin de freiner la raison, au contraire, elles la provoquent.

Ouvrant sur une expérience majeure, **Mario Gauthier** de l'Université du Québec en Outaouais et **Louis Simard** de l'Université d'Ottawa brossent le tableau de l'évolution du BABE au Québec. À travers les faits saillants de l'histoire du BABE et la description de seize projets majeurs, ils montrent adroitement de quelle manière ce bureau d'audiences en est venu à incarner l'idéal participatif. Ce modèle québécois de participation publique en environnement a d'ailleurs inspiré d'autres pays, et c'est justement ce que nous relate **Jean-Michel Fourniau** de l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux avec l'expérience de la Commission nationale du débat public. À l'image de Gauthier et de Simard, il dépeint les grandes étapes de la trajectoire de l'institutionnalisation du modèle français du débat public. Les acteurs sont nombreux à s'affronter dans l'arène du débat et malgré le fait que la Commission soit désormais une autorité autonome et reconnue par la loi des doutes planent quant à l'avenir de cette institution.

Bien que la participation publique occupe une place privilégiée dans le secteur de l'environnement et de l'aménagement du territoire, elle ne s'y cantonne pas pour autant. Les prochains textes témoignent de cette expansion. **Geneviève Tellier** de l'Université d'Ottawa révèle la mutation qui est survenue dans le processus d'élaboration des budgets. Si autrefois les mesures budgétaires envisagées devaient être gardées secrètes, elles font aujourd'hui l'objet de consultations publiques. Après avoir décrit les différentes formes de participation citoyenne, l'auteure examine les mécanismes qui ont été employés dans la préparation des budgets 2010-2011 des gouvernements fédéral et provinciaux. Dans un tout autre ordre d'idées, **Philippe Warin** (Université de Grenoble en France) déplace l'objectif sur le « non-recours à l'offre publique » et observe avec soin ce qui pousse les citoyens à ne pas recourir à l'aide à laquelle ils ont droit. Pourquoi ne participent-ils pas aux programmes et aux politiques qui les aideraient à lutter contre la pauvreté? Bien que la notion de non-recours soit récente, elle ne manque pas d'intérêt et pourrait même devenir l'étalon de mesure de l'utilité de l'offre publique. Après ce court passage en Europe, **Julia Abelson** (Université McMaster) et ses collègues **François-Pierre Gauvin** (Institut national de santé publique du Québec) et **Élisabeth Martin** (Université Laval) nous ramènent au Canada. En partant des objectifs de la délibération publique, ils analysent deux expériences de délibération menées dans le domaine de la santé en Ontario et au Québec et analysent ensuite la mesure dans laquelle ces expériences ont atteint les objectifs des théories. Un fossé semble encore séparer la théorie de la pratique. Un peu à l'exemple de ses prédécesseurs, mais seule au chapitre cette fois et dans un tout autre secteur, **Laurence Bherer** de l'Université de Montréal s'interroge sur la façon d'organiser la participation publique à l'échelle municipale au Québec. Elle confronte trois modèles de participation (ceux de la ville de Québec et de

Montréal et celui préconisé par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme) et fait ressortir les modalités organisationnelles des forums participatifs. L'intérêt des participants, leur degré d'influence et le type de participation varient considérablement d'un modèle à l'autre.

Toujours de l'Université de Montréal, **Michel Gariépy** et sa collaboratrice **Liane Morin** tracent le bilan des écrits sur la participation publique. Cette « cartographie » met en lumière l'évolution, voire l'expansion remarquable, de la recherche dans ce domaine au Québec. Les auteurs positionnent les écrits dans l'espace de la recherche avec pour objectif de comprendre comment elle se structure, d'identifier les acteurs et de connaître les objets ou les axes abordés. Enfin, pour clore ce numéro sur la participation citoyenne, **Michel Venne**, de l'Institut du Nouveau Monde, plaide pour l'importance de responsabiliser les individus, responsabilisation qui passe nécessairement par la participation active de la population. Empruntant le style de l'essai, il convainc les sceptiques, s'il en reste, que pour trouver des solutions aux problèmes d'un pays il faut obligatoirement recourir à la participation de la société civile, l'État ne pouvant plus agir seul à ce chapitre.

Je ne peux terminer sans remercier sincèrement et chaleureusement mon ami et collègue de l'Université d'Ottawa Louis Simard. Dès les premières étapes de réalisation de ce numéro sur la participation citoyenne, il a saisi les rênes et dirigé sans relâche le numéro jusqu'à terme. Sans sa patience et ses précieux conseils, ce numéro de *Télescope* n'aurait pu voir le jour. Merci Louis.

Bonne lecture!

## Appel à communications

### L'ADMINISTRATION PUBLIQUE À L'ÈRE DU NUMÉRIQUE

En un peu plus de vingt ans, l'avènement de la micro-informatique a bouleversé l'organisation du travail des administrations publiques. Alors qu'auparavant l'ordinateur était un outil presque étranger à la majorité des employés de l'État, il est désormais devenu un instrument indispensable à la bonne réalisation des tâches quotidiennes liées au travail. En outre, grâce au réseau Internet, ces mêmes employés sont en continuelle relation non seulement entre eux, mais également avec le monde entier.

L'univers informatique a graduellement donné naissance à de nouveaux phénomènes qui influencent le fonctionnement du monde du travail et que doivent considérer les administrations publiques. Des termes comme « technologie de l'information et de la communication », « réseaux sociaux », « travail collaboratif », « télétravail » sont à la fois porteurs de promesses et de défis pour une administration publique soucieuse de s'adapter à une réalité sans cesse mouvante. L'ère du numérique apporte également de nouvelles interrogations : de quelle manière les administrations publiques s'y prennent-elles pour attirer de nouveaux employés ? Et que font-elles pour combler l'écart qui s'est creusé entre les natifs du numérique et les autres individus plus âgés ? La prestation de services électroniques et la consultation publique en ligne sont-elles maintenant la norme ? Comment les gouvernements résolvent-ils les problèmes de cybercriminalité ou de protection des renseignements personnels ?

Ces phénomènes, plutôt récents, n'ont pas encore été étudiés de manière systématique. En consacrant un numéro sur cette thématique, nous souhaitons participer à la compréhension de ces défis et mettre en lumière les innovations qu'ils font naître grâce aux témoignages d'experts internationaux.

La revue *Télescope* consacrera son numéro thématique de l'hiver 2012 à l'administration publique à l'ère du numérique. Nous invitons chercheurs et spécialistes à soumettre leur proposition d'article sous la forme d'un résumé avant le 6 mai 2011. Les auteurs dont les propositions auront été retenues devront ensuite remettre l'article complet avant le 30 septembre 2011.

Publié trois fois par an, *Télescope* est une revue d'analyse comparée portant sur des problématiques spécifiques intéressant les administrations publiques. En mettant en perspective des expériences et des modèles de gestion observés à travers le monde, *Télescope* fait connaître les plus récentes avancées en matière de gouvernance publique. Pour le format des articles, les auteurs sont invités à consulter le site Internet à l'adresse suivante : [www.telescope.enap.ca](http://www.telescope.enap.ca)

Pour tous renseignements relatifs à ce numéro sur l'administration publique à l'ère du numérique ou pour soumettre des articles, les auteurs doivent prendre contact avec :

**Patricia Caron**

L'Observatoire de l'administration publique  
École nationale d'administration publique du Québec  
555, boulevard Charest Est  
Québec (Québec) G1K 9E5 Canada

Téléphone : 418 641-3000 poste 6314

Télécopieur : 418 641-3060

Courriel : [patricia.caron@enap.ca](mailto:patricia.caron@enap.ca)

Rédacteur invité :

**Jean-François Savard**

Professeur – ENAP du Québec  
Gatineau (Québec) Canada

# DÉMOCRATISER LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DES POLITIQUES <sup>1</sup>

Par **Archon Fung**, Professeur, Harvard University, États-Unis • archon\_fung@harvard.edu

*Traduit de l'anglais*

---

**RÉSUMÉ** Le rôle politique des citoyens doit-il être confiné au seul droit de vote lors des élections? Ne serait-il pas préférable qu'ils participent d'une manière plus directe aux délibérations sur les politiques publiques? Dans cet article, nous présentons un modèle hybride. Le processus traditionnel de représentation politique qui exige une participation minimale de la population fonctionne généralement bien. Cependant, certains problèmes surgissent dans ce mécanisme et ils ont pour conséquences de le rendre moins démocratique ou moins efficace que nous le souhaiterions. Ces problèmes ou difficultés, que nous nommons ici déficits démocratiques, sont causés par des préférences populaires instables, par des lacunes dans la logique d'imputabilité des élus envers les citoyens et par une certaine incapacité de l'État. Les mécanismes qui ont recours à la participation directe des citoyens peuvent aider à corriger ces déficits.

---

**ABSTRACT** Should the political role of citizens be limited to voting once every few years, or should they be directly involved in deliberations about laws and policies? In this article, I develop a hybrid account. The ordinary process of representative and bureaucratic policymaking requires minimal citizen participation and often works well. There are, however, systematic problems in that process that frequently make the process less democratic, or less effective, than we would like it to be. These democratic deficits include unstable popular preferences, accountability gaps between citizens and officials, and limitations of state capacity. Mechanisms that employ direct citizen participation can help to address these deficits.

---

**Pour citer cet article** : Fung, A. (2011). « Démocratiser le processus d'élaboration des politiques », *Télescope*, vol. 17, n° 1, p. 1-19.

Le danger de la liberté moderne, c'est qu'absorbés dans la jouissance de notre indépendance privée, et dans la poursuite de nos intérêts particuliers, nous ne renoncions trop facilement à notre droit de partage dans le pouvoir politique.

Les dépositaires de l'autorité ne manquent pas de nous y exhorter. Ils sont si disposés à nous épargner toute espèce de peine, excepté celle d'obéir et de payer! Ils nous diront : Quel est au fond le but de vos efforts, le motif de vos travaux, l'objet de toutes vos espérances? N'est-ce pas le bonheur? Eh bien, ce bonheur, laissez-nous faire, et nous vous le donnerons. Non, Messieurs, ne laissons pas faire. (Benjamin Constant, 1816)

---

<sup>1</sup> Cet article est une traduction du chapitre « Democratizing the Policy Process », publié dans l'ouvrage de M. Moran, M. Rein et R. E. Goodin (dir.) (2006), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press p. 669-685.

Quel est le rôle de la participation des citoyens et de leurs débats dans la manière moderne de gouverner et dans l'élaboration des politiques? La tension entre l'expertise et la voix populaire dans la politique contemporaine demeure un problème irrésolu pour ceux qui étudient la science politique et l'administration, et la démocratie directe est considérée par plusieurs comme étant indésirable et impraticable. Elle n'est pas souhaitable parce que les vertus publiques de l'engagement politique n'ont pas de place particulière dans les valeurs modernes et les conceptions d'une bonne vie (Constant, 1816; Hibbing et Thiess-Morse, 2002; Kateb, 1981; Posner, 2003). Et si elle était souhaitable, elle demeurerait irréalisable, car les défis de la complexité de la tâche excluent les types habituels de démocratie participative comme les assemblées des citoyens de la Nouvelle-Angleterre (*Town Meeting*) (Bryan, 2004; Mansbridge, 1980) et l'ecclésiastion de l'antique Athènes (Ober, 1991; Sinclair, 1988).

Des raisons nous poussent à croire que dans de multiples contextes les citoyens modernes désirent exercer une plus grande influence sur les décisions qui les touchent ou qui sont prises en leur nom parce que cette influence est l'essence même de la démocratie (Pitkin et Shumer, 1982). Dans les prochaines pages cependant, je concède cette allégation aux fins de la discussion. Tout ce qui suit laisse à supposer que la plupart des citoyens des démocraties industrielles modernes accordent peu de valeur à la participation politique. Les expériences qui seront discutées illustrent néanmoins qu'un nombre élevé de citoyens participent dès qu'ils sont motivés et qu'on leur en donne l'occasion. Malgré tout, la participation exige du temps et de l'énergie et il serait peut-être préférable de consacrer ce temps aux aspirations et aux intérêts personnels. L'énergie des citoyens ne devrait pas être dévorée par les demandes potentiellement extravagantes de la gouvernance participative lorsque les affaires d'intérêt public peuvent être déléguées à une classe de représentants professionnels et d'administrateurs qui font avancer leurs intérêts de manière fiable. Mais la vision d'un gouvernement responsable et juste dirigé par des élites pour le plus grand bénéfice des citoyens est aussi utopique qu'une démocratie participative de grande envergure (Cohen et Fung, 2004). Dans de nombreux cas, le mécanisme d'élaboration des politiques des représentants politiques et des experts – le véritable mécanisme créé au cours des deux derniers siècles pour bien gouverner sans trop en demander aux citoyens – laisse entrevoir certaines failles importantes. Il est possible de remédier à ces déficiences en recourant à des mécanismes de participation citoyenne et à la délibération. Démentant l'assertion sceptique à propos de la faisabilité de la démocratie participative, des expériences de gouvernance locale ont combiné des mécanismes représentatifs et participatifs en des configurations hybrides qui rendent le gouvernement plus responsable et plus juste que l'une ou l'autre forme pure.

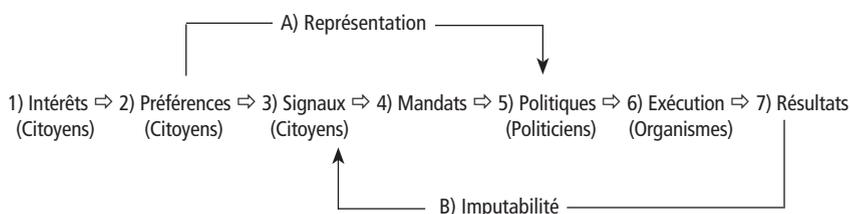
Ces expériences suggèrent que l'antagonisme historique entre les partisans de la démocratie représentative et ceux de la démocratie participative déconcerte plus qu'il n'éclaire. Un défi pragmatique contemporain pour la théorie et la pratique de la démocratie consiste à cibler les contextes dans lesquels les mécanismes de la gouvernance présentent des lacunes démocratiques sérieuses et systématiques et à imaginer ensuite les remèdes institutionnels appropriés. Cet article tente

de résoudre une partie de ce problème en faisant la lumière sur les insuffisances du processus d'élaboration des politiques et en suggérant de quelles façons de nouvelles combinaisons entre la représentation et l'administration, d'une part, et la participation et la délibération, d'autre part, peuvent dans certains cas suppléer à ces manques. Cette exploration examine comment la participation et la délibération peuvent régler les imperfections d'un processus de politique représentative minimale. Il existe certainement plusieurs façons de corriger ces imperfections sans mettre en cause la participation populaire. Nous nous concentrons ici sur le sous-ensemble des solutions qui approfondissent l'engagement démocratique. En outre, les sévères critiques à l'égard de la participation et de la délibération qui exigent par exemple que de tels processus excluent des projets ou des intérêts privés ou selon lesquelles ils renforcent des modèles de domination et d'inégalité se situent en dehors de la présente étude (Fraser, 1992 ; Sanders, 1997 ; Young, 2000).

## ■ LES DÉFICITS DÉMOCRATIQUES DANS LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DES POLITIQUES

Comme fondement de la présente discussion, il convient de considérer une vision schématique du processus de construction des politiques publiques dans les démocraties capitalistes qui rattache les intérêts des citoyens aux résultats de l'action gouvernementale. Ce schéma, pouvant être appelé processus minimal d'élaboration des politiques, n'accorde aucune place à la participation directe du citoyen ni à la délibération. Bien que leur schématisation omette des questions essentielles, plusieurs textes introductifs pour les étudiants en science politique comportent certaines variantes de cette description schématique. La figure 1 représente la variante apparaissant dans l'ouvrage de Przeworski, Stokes et Manin (1999) sur la représentation et l'imputabilité.

FIGURE 1 : LE PROCESSUS MINIMAL D'ÉLABORATION DES POLITIQUES

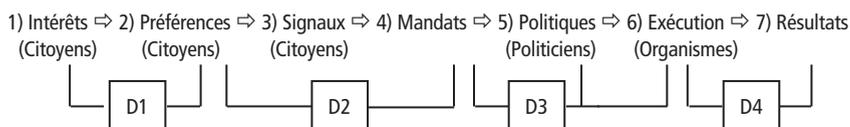


Dans ce schéma, les citoyens ont des intérêts (1) et des préférences (2) par rapport aux options politiques qu'ils croient pouvoir défendre leurs intérêts. Ils transmettent ces préférences au gouvernement (3) en votant lors d'élections périodiques pour les partis politiques et pour les politiciens dont les programmes expriment le mieux leurs préférences. Ces signaux électoraux se traduisent dans

des mandats au cours desquels les politiciens établissent des politiques (5) pour servir ces intérêts. Sous la séparation des pouvoirs entre les fonctions législatives et exécutives, les organismes (6), pourvus en personnel par des administrateurs professionnels, sont chargés d'exécuter ces politiques, lesquelles produisent des résultats (7) qui font progresser les intérêts (1) à la base de ce processus.

Le système électoral est pensé pour créer deux dynamiques, la représentation et l'imputabilité, qui assurent l'intégrité du lien existant entre les intérêts des citoyens et les résultats politiques. En votant, les citoyens choisissent les politiciens qui les représenteront le mieux, ceux qui connaissent et qui soutiendront leurs préférences (2) en soumettant des politiques appropriées (5). Rétrospectivement, l'exigence qui fait en sorte que les politiciens se présentent régulièrement aux élections donne la possibilité aux citoyens de « punir » ceux qui n'ont pas réussi à obtenir des résultats satisfaisants (7) en les expulsant de leur poste (3) en votant pour d'autres qui pourraient faire mieux. Avec seulement une faible participation, ce double mécanisme de représentation et d'imputabilité peut former un gouvernement réceptif et juste dans de nombreux domaines de la loi et de la politique, et ce, dès lors que sont présentes des circonstances favorables comme des élections compétitives, des partis politiques forts ayant des programmes clairs, un contrôle public vigoureux des alternatives politiques controversées, un électorat informé, une séparation suffisante entre l'État et l'économie ainsi qu'un appareil de contrôle de l'État compétent. Par contre, en l'absence de conditions favorables et quand surgissent de nombreux problèmes publics, cette institution minimale des élections périodiques ne parvient pas à garantir un niveau de représentation politique et d'imputabilité qui rend un gouvernement réceptif.

**FIGURE 2 : LES DÉFICITS DÉMOCRATIQUES DANS LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DES POLITIQUES**



Il est possible de déterminer quatre difficultés ou déficits démocratiques qui empêchent les institutions électorales de rendre le gouvernement réceptif. Sur plusieurs questions d'intérêt public, les citoyens ont des préférences qui ne sont pas claires à l'égard des politiques publiques qui défendent le mieux leurs intérêts ou ils ont des préférences changeantes, c'est-à-dire qu'elles peuvent facilement se modifier avec l'ajout de nouvelles informations, de nouveaux arguments ou de nouvelles perspectives (D1).

Avec des préférences populaires insuffisamment développées, les conséquences des choix politiques reposent sur des bases extrêmement instables et même si les autres mécanismes électoraux et exécutifs sont parfaitement intègres, « l'introduction de bêtises conduit à des bêtises ». Lorsque les citoyens ont des préférences

ces stables, les mécanismes électoraux fournissent tout de même des « signaux émoussés » aux politiciens et aux partis politiques sur le contenu de ces préférences (Goodin, 2000 ; Prezworski, Stokes et Manin, 1999) (D2).

En cessant d'entretenir des relations suivies et continues avec les électeurs entre les élections, les élites politiques risquent souvent de mal les comprendre. Ce genre de malentendu peut faire partie d'un certain nombre d'enjeux absents des priorités lors des campagnes électorales. Les politiciens qui méconnaissent leurs électeurs ne peuvent réussir à bien les représenter et les mécanismes électoraux risquent de se révéler trop faibles pour qu'on tienne les mécanismes politiques et administratifs gouvernementaux imputables face aux citoyens lorsqu'ils ont des espérances claires (D3).

Pour de nombreuses décisions d'État, les intérêts des politiciens et des administrateurs peuvent différer de ceux de la majorité des citoyens. Il n'est pas facile pour les citoyens de se servir des élections pour contraindre les politiciens à agir de manière à défendre les intérêts populaires plutôt que ceux des élites politiques lorsque les élections ne sont pas compétitives, que des intérêts étroits s'opposent à des intérêts imprécis ou que les résultats sont difficiles à suivre et à mesurer. Les problèmes d'imputabilité découlent de la délégation importante du pouvoir et de l'autorité accordée aux organismes administratifs dans les États modernes et bien que les citoyens puissent tenir les politiciens responsables, ces derniers risquent d'être incapables de surveiller et de contrôler les appareils administratifs qui élaborent et introduisent les politiques publiques. Enfin, même lorsque les dispositifs électoraux de la représentation et de l'imputabilité permettent aux dirigeants de contrôler leurs agents politiques et administratifs, il arrive que l'État lui-même ne soit pas en mesure de produire les résultats qui défendent bien les intérêts des citoyens (D4).

Dans des domaines comme celui du développement économique, le succès des résultats dépend non seulement de la loi et de la politique publique, mais également des actions des acteurs de la sphère économique. Dans des secteurs comme l'environnement, l'éducation et la sécurité publique, les résultats témoignent à la fois de l'engagement des citoyens et de la politique publique. Ces déficits démocratiques et leur position dans le processus d'élaboration de politiques sont décrits dans la figure 2.

Cette chaîne dans les démocraties modernes entre les intéressés (les citoyens), leurs agents (les politiciens et les administrateurs) et les résultats est longue. Il arrive souvent que les quatre liens décrits précédemment soient particulièrement faibles. Les prochaines sections décrivent comment les mécanismes démocratiques participatifs et délibératifs peuvent corriger ces lacunes. Certaines approches cherchent à améliorer la dynamique de la formation des préférences, de la représentation et de l'imputabilité en ajoutant aux élections la participation directe et la délibération. D'autres approches tentent de réduire le rôle des représentants politiques en rendant les organismes et l'action de l'État plus réceptifs aux demandes des citoyens. Le cas de la participation et de la délibération est un exemple pragmatique et modéré. Sans pour autant affirmer que les stratégies de la démocratie directe sont les seules ou les meilleures façons de combler ces failles

démocratiques, nous montrons de quelle manière leur articulation peut rendre le gouvernement plus sensible aux intérêts des citoyens et nous indiquons comment elles ont été employées dans certaines circonstances. Selon cette analyse, les configurations optimales des institutions de prise de décision varieraient selon les domaines de politique, mais dans plusieurs cas elles combindraient à la fois des mécanismes représentatifs et participatifs.

## ■ L'ARTICULATION DE LA PRÉFÉRENCE DÉLIBÉRATIVE

Quand les citoyens ont des points de vue dominants et diversifiés à propos de sujets alimentant le débat public – comme la législation sur l'avortement ou la répartition de la richesse –, ils peuvent manifester des préférences politiques claires et stables. Dans beaucoup d'autres domaines – ceux dans lesquels des opinions dominent, où la désinformation abonde, ceux qui sont loin des intérêts perçus, ceux pour lesquels avoir une opinion raisonnable exige un investissement intellectuel et informatif substantiel, ou ceux qui ne réussissent tout simplement pas à capter l'attention des citoyens –, les préférences populaires risquent de ne pas être claires ou d'être instables (voir D1 à la figure 2). Nous pouvons difficilement affirmer que des personnes gouvernent alors que leurs politiques s'appuient sur des fondements changeants. Dans de tels domaines, les institutions qui contribuent au développement et à la stabilisation des préférences en les rendant plus claires, cohérentes, rationnelles et raisonnables améliorent la démocratie et rendent le gouvernement plus sensible aux intérêts des citoyens.

La qualité des préférences du citoyen dans les démocraties dépend fortement de celle des institutions du domaine public<sup>2</sup> (les médias et les associations secondaires) par lesquelles les perspectives politiques et les débats parviennent aux citoyens. Au-delà des améliorations générales sur le plan politique (ce qui se situe en marge de cet article), plusieurs efforts innovateurs visent à améliorer la qualité des préférences des citoyens en convoquant certains groupes à débattre avec des députés, avec d'autres responsables officiels et entre eux. Le sondage délibératif (*Deliberative Polling*®) figure parmi les exemples les plus pertinents. Son instigateur, James Fishkin, décrit cette tentative de la façon suivante :

Sélectionnez un échantillon aléatoire national de citoyens parmi la population en âge de voter et questionnez-les sur certains domaines politiques. Fournissez-leur des documents d'information accessibles et objectifs pour les renseigner et amenez-les à réfléchir sérieusement au sujet. Rassemblez-les dans un endroit où ils pourront passer plusieurs jours à confronter leurs idées, où ils discuteront entre eux en petits groupes animés répartis aléatoirement et soumettez les questions générées par les discussions à des échantillons soigneusement équilibrés de spécialistes des politiques et de leaders politiques. À la fin, questionnez à nouveau les participants en utilisant les mêmes instruments qu'au début (Luskin, Fishkin et Jowell, 2002).

---

<sup>2</sup> Le traitement du domaine public dépasse en général l'objet de cet article.

Fishkin soutient que de telles délibérations influencent fortement les opinions des participants. En 1994, à la suite d'un sondage délibératif sur le crime au Royaume-Uni, les participants ont pour une large part cessé de croire que les punitions sévères dissuadent le crime et ils ont éprouvé plus de sympathie pour les défenseurs des criminels (Luskin, Fishkin et Jowell, 2002). Fishkin montre des changements d'opinion semblables lors de sondages délibératifs portant sur des questions liées à la politique énergétique, à l'adoption de l'euro au Danemark et à la gouvernance métropolitaine. Ces renversements de position peuvent provenir des participants qui ont adopté des opinions mieux informées, plus cohérentes et raisonnables après avoir délibéré sur ces questions.

Le sondage délibératif ne constitue pas en soi une forme de démocratie délibérative ; il ne faut pas le considérer comme une méthode pour opérer des choix de société. La démocratie délibérative est souvent définie comme un système au moyen duquel les citoyens interagissent en vue d'atteindre un consensus ou de clarifier des désaccords et non simplement comme un moyen pour voter et défendre ses intérêts. Dans le sondage délibératif, les participants discutent des mérites de différents points de vue, mais ils ne font pas d'effort pour parvenir à un consensus ou pour faire un choix collectif. Ses initiateurs craignent que revendiquer le consensus ne fausse l'émergence de préférences en exerçant de la pression pour obtenir un consensus. Cette absence de décision collective rend sans doute le sondage délibératif le plus approprié parmi les nombreux processus pour traiter le manque de préférences.

Le sondage délibératif fait en quelque sorte partie d'une famille d'interventions civiques et politiques plus large qui convie les citoyens à délibérer pour enrichir l'opinion et l'action publiques. Ses héritiers partagent le même engagement envers la participation et la délibération, mais ils diffèrent dans l'étude de leurs processus. Les jurys de citoyens, par exemple, utilisent aussi la sélection aléatoire, mais ils conviennent davantage à de plus petits groupes qui se rencontrent pendant plusieurs jours et non pendant un seul week-end. Ils produisent également des résultats collectifs et formulent des recommandations (Gastil, 2000 ; Leib, 2004 ; Smith et Wales, 2000). Le 21st Century Town Meeting®, mis sur pied par l'organisation AmericaSpeaks<sup>3</sup>, réunit des milliers de citoyens et organise des délibérations au moyen d'un usage inventif de la technologie et des commodités modernes. À l'échelle communautaire, les cercles d'études (*Study Circles*) parrainés par la Topsfield Foundation<sup>4</sup> offrent des espaces de délibérations sur des questions précises et se déroulent sur plusieurs mois. Parmi ces interventions, des enquêtes prédélibérations et postdélibérations n'existent que pour le sondage délibératif. Dans les autres processus, on connaît très peu de choses sur les modifications des préférences des participants et leurs visions. Par ailleurs, la recherche sur le sondage délibératif s'est davantage concentrée sur l'ampleur du changement d'opinion que sur les répercussions sur la stabilité, la cohérence, la rationalité ou

<sup>3</sup> Voir [www.americaspeaks.org/](http://www.americaspeaks.org/)

<sup>4</sup> Voir [www.studyircles.org/](http://www.studyircles.org/)

l'aspect raisonnable des préférences<sup>5</sup>. Bien que tous ces projets articulés autour de la préférence constituent des ajouts prometteurs aux mécanismes électoraux, bon nombre d'aspects de la microdynamique de la délibération politique demeurent encore inexplorés.

Des rencontres comme le sondage délibératif et les jurys de citoyens tentent habituellement d'améliorer la qualité de l'opinion publique au sujet d'enjeux qui émergent des institutions conventionnelles d'élaboration des politiques. Ainsi, l'ordre du jour des questions habituellement examinées provient des décideurs eux-mêmes, mais le calendrier des questions pour lesquelles les citoyens ont ou non des préférences claires constitue une source de préoccupations démocratiques. Les citoyens manifesteraient plus clairement des préférences dans les domaines où ils croient pouvoir réellement faire des choix, mais moins dans les sphères qu'ils estiment situées hors de leur influence. Par exemple, nombreux sont les résidents des quartiers urbains et des banlieues qui ont des préférences très marquées pour le caractère de leur résidence, pour l'école où ils envoient leurs enfants, pour le choix de leur épicerie. En revanche, ils risquent d'avoir des opinions moins tranchées pour les aspects dont les résultats dépendent des décisions d'organismes éloignés ou de promoteurs – comme la présence d'un parc dans leur quartier et son apparence, le genre des commerces situés à proximité, la façon dont le quartier établit des liens avec sa cité ou sa ville –, alors que les acteurs publics et privés ont très bien su développer des préférences. Lorsque les actions de ces forces extérieures deviennent menaçantes – l'embourgeoisement ou l'utilisation des sols localement indésirable, comme des refuges pour les sans-abri ou des installations pour les déchets –, des « préférences » de rejet émergent généralement.

Mais les domaines de la vie sur lesquels les citoyens exercent du contrôle (par conséquent leurs préférences) sont eux-mêmes déterminés par des choix institutionnels antérieurs. En 1990, la Ville de Minneapolis au Minnesota a entrepris un *Neighborhood Revitalization Program* (NRP) (programme de revitalisation de quartier) pour lequel 400 millions de dollars ont été accordés à quelque 60 associations de quartier. Afin de dépenser ces fonds, les groupes de quartier devaient établir des priorités, des plans et des projets, et plusieurs d'entre eux l'ont fait d'une façon délibérante qui a impliqué de nombreux résidents. Dans certains quartiers, les exigences de la planification et les ressources associées à une planification réussie ont encouragé les résidents à développer des préférences beaucoup plus claires, parfois partagées, à propos de leur quartier. Une association de quartier de Minneapolis, par exemple, a instauré un plan d'ensemble à long terme qui incorpore tous les principaux aspects du développement du quartier. Des délibérations entourant l'utilisation des fonds du *Neighborhood Revitalization Program* ont déclenché le désir d'articuler les préférences d'une façon plus claire :

Ce domaine subit en ce moment même un réaménagement majeur. Les gens ne voulaient pas simplement réagir à des propositions [de réaménagement]. Ils

---

<sup>5</sup> Pour une vision plus sceptique des effets des délibérations sur la formation des préférences, voir Sunstein (2000).

souhaitaient obtenir des directives professionnelles qui refléteraient les désirs du voisinage afin de remettre à un promoteur, lors d'une étape en amont du processus de réalisation, le plan directeur. Les citoyens pourraient ainsi lui dire : « Voici ce que nous voulons au point de vue de l'architecture, tout en respectant l'utilisation du sol, et où nous souhaitons les espaces verts et les [unités] résidentielles. » Cela donne un aspect agréable<sup>6</sup>.

Afin de contribuer à l'articulation des préférences populaires, des efforts de participation et de délibération devraient viser à impliquer autant de citoyens que possible. Or l'une des limites du sondage délibératif et des associations de quartier réside dans le fait qu'ils n'impliquent directement qu'une infime portion d'électeurs concernés. Ces efforts ont tous pour but d'engager les autres par des moyens indirects comme la couverture médiatique, mais les citoyens qui participent directement aux délibérations (ceux pour qui la création des préférences peut s'avérer assez profonde) sont uniquement en relation ténue avec les autres citoyens et l'ensemble de la sphère publique.

## ■ RÉAUTORISATION DE COMMUNICATION

Les tenants de la démocratie participative ont critiqué le gouvernement représentatif parce qu'il reléguerait la plupart du temps la majorité des citoyens à des rôles passifs de spectateurs et de sujets<sup>7</sup>. Par contre, d'autres théoriciens de la démocratie affirment que la représentation devrait être conceptualisée comme une relation dans laquelle les deux parties (les électeurs et les élus) sont des participants actifs. Plotke compare la représentation politique à celle du marché : « Mon représentant sur le marché est *autorisé* à conclure certains accords. En retour, je me trouve *engagé* par ses actions. Je communique avec mon représentant et je peux le remplacer... Si  $x$  représente  $y$ ,  $y$  guide et contraint  $x$ , l'habilitant et l'autorisant » (Plotke, 1997, p. 28). Dans le même esprit, Iris Marion Young argumente ainsi : « Un processus représentatif se détériore jusqu'au point où la séparation tend vers la rupture et il s'améliore jusqu'au point où il établit et renouvelle des liens entre les électeurs et les représentants et entre les membres de la circonscription » (Young, 2000, p. 130). Enfin, Jane Mansbridge soulève que les représentants politiques anticipent souvent les réponses de leurs électeurs pour les prochaines élections au lieu de tirer des leçons de leurs comportements lors des élections précédentes. Une telle « représentation par anticipation », défend-elle, fonctionne mieux lorsque les élections sont liées à des interactions éducatives mutuelles qui permettent aux citoyens de préciser leurs préférences et à leurs représentants de les apprécier (Mansbridge, 2003).

<sup>6</sup> Interview avec un membre du personnel d'une association de quartier de Minneapolis tenu le 7 avril 2004.

<sup>7</sup> Démontrant une façon semblable de penser, Rousseau a composé un texte qui est demeuré célèbre : « Le peuple Anglais pense être libre, il se trompe fort; il ne l'est que durant l'élection des membres du Parlement : sitôt qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est rien. » (*Du contrat social ou principes du droit politique*, livre III, chapitre 15).

Ces conceptions de la représentation fournissent un argument pour la participation directe et la délibération. Les campagnes politiques et les élections apportent des signaux plutôt minces et sporadiques sur les préférences et les intérêts des citoyens (voir D2 à la figure 2). Les élections ne donnent pas à la population l'occasion de s'exprimer sur les nouvelles questions qui surviennent entre les campagnes électorales, ni sur celles qui manquent d'intérêt public, non plus sur les sujets importants qui ont été confiés à des administrateurs indépendants plutôt qu'aux politiciens. Lorsque les élections ne réussissent pas à donner le droit de parole aux citoyens, la participation et la délibération, qu'elles aient lieu avant et entre les élections, peuvent approfondir la communication entre les électeurs et leurs représentants.

Aux États-Unis, les mécanismes habituellement utilisés pour connaître l'opinion publique sont les audiences publiques, les exigences de préavis et de réception des commentaires, les groupes de discussion et les sondages. Souvent, ces instruments d'échanges et de débats échouent à mettre en valeur une perception élaborée des sentiments publics et n'éduquent ni les citoyens ni les élus. Les audiences publiques, par exemple, sont structurées d'une manière qui fait en sorte que les camps adverses bien organisés témoignent devant les décideurs sans jamais faciliter l'échange (Kemmis, 1990). Les spécialistes de la délibération dans les organisations de la société civile ont pallié les faiblesses des techniques délibérantes et participatives afin de rapprocher les électeurs des élus en introduisant des concepts comme le mode alternatif de règlement des conflits, l'aménagement organisationnel et l'animation de groupe. Dans certains cas, les politiciens et les administrateurs ont adapté leurs méthodes pour créer des mécanismes non électoraux, participatifs et délibératifs qui informent et réautorisent leurs choix politiques.

À titre d'exemple, une petite communauté en Idaho appelée Kuna a adopté une sorte de processus politique à double volet<sup>8</sup>. Sur la piste électorale participative minimale, les élus et les administrateurs règlent les questions courantes sans recourir à une autorisation auprès des citoyens. Par contre, dès que les préférences publiques sont nébuleuses et que certains enjeux sont susceptibles de prêter à controverse, les représentants officiels et les organisations communautaires conviennent d'un processus de cercle d'étude dans lequel les citoyens sont conviés. On leur révèle alors les détails du projet et on les invite à délibérer les uns avec les autres de même qu'avec les représentants officiels pendant plusieurs jours sur les mérites ainsi que sur les coûts de diverses options. Conformément au modèle national du cercle d'étude, on remet aux participants des documents d'information et on forme de petits groupes. Un facilitateur a comme tâche d'animer les discussions. Dans ces groupes et dans le grand groupe de discussion composé de l'ensemble des participants, les membres se forgent des opinions sur les sujets et les options en jeu et ils préparent des questions et des propositions pour les décideurs. Parfois, ces délibérations populaires confirment les idées des décideurs et galvanisent les membres de la communauté en faveur de certaines positions, et

---

<sup>8</sup> L'information de ce paragraphe provient d'une recherche empirique de Joseph Goldman, non publiée.

quelquefois les délibérations révèlent les objections et les préférences latentes qui amènent les représentants et autres personnages officiels à modifier leurs propositions. La plupart du temps, les citoyens en viennent à comprendre et à apprécier les raisons qui favorisent les diverses positions et propositions dans leurs délibérations avec les représentants officiels. D'une centaine à plusieurs centaines de résidants participent habituellement aux cercles d'étude. Au cours des cinq dernières années, Kuna a convié des cercles d'étude sur des questions allant des obligations des commissions scolaires de plusieurs millions de dollars au dépistage des drogues chez les étudiants, en passant par la politique fiscale locale et l'urbanisme.

Une piste délibérative populaire a été déployée pour un tout autre défi, soit celui de reconstruire la région du Lower Manhattan, détruite lors des attentats du 11 septembre 2001 à New York (Kennedy School of Government, 2003). Deux organismes régionaux – la Port Authority et la Lower Manhattan Development Corporation – ont été chargés de diriger l'effort de reconstruction du site du World Trade Center. Mais les multiples buts et points de vue divergents et conflictuels – comme des intérêts commerciaux par rapport à des intérêts résidentiels, une reconstruction rapide par rapport à une consultation délibérée et inclusive, les désirs des familles et des amis pour que les victimes soient honorées dignement – ont nui à ces agences; elles ne pouvaient affronter ces défis au seul moyen d'approches technocratiques. Pour mener à bien leur mission, les autorités régionales ont alors accepté de se joindre à des organisations civiques et ont convenu d'engager une série de discussions publiques à grande échelle sur le sort du site. Ces efforts d'engagement public ont trouvé leur apogée dans une grande réunion attirant plus de 4 000 participants tenue au Jacob Javitz Convention Center en juillet 2002 et appelée « Listening to the City ».

L'événement a été organisé par le groupe AmericaSpeaks, d'après leur méthodologie « 21st Century Town Meeting ». Au lieu des conventionnels exposés ou des audiences publiques, l'événement a créé des centaines de conversations plus intimes. L'étage principal du centre des congrès comptait cinq cents tables de dix places chacune. Sur chacune des tables reposait un ordinateur qui était raccordé à une banque informatique centrale. Pendant toute la journée, les discussions de chaque table étaient transmises à une « équipe thématique » centrale qui tentait de repérer les points de vue et les thèmes récurrents et communs à tout le groupe. En plus de l'enregistrement des conversations, chaque participant possédait son propre clavier pour voter (*polling keypad*), au moyen duquel les votes et les sondages étaient enregistrés tout au long de la journée. Le recours à cette technologie avait pour objectif de créer une forme de délibération publique qui combinait les avantages de la discussion en petit groupe et le pouvoir du consensus du grand groupe.

Le groupe réuni a rejeté des éléments clés des plans établis par la Port Authority et la Lower Manhattan Development Corporation qui allaient dans le sens d'une architecture audacieuse, de l'urgence de construire un monument aux victimes et de la nécessité d'accorder moins d'importance aux priorités commerciales et de porter une plus grande attention à l'accessibilité et à la qualité de vie des résidants. Cet événement a connu une importante couverture médiatique

– quarante-neuf articles dans les journaux régionaux du Nord-Est et dix-huit dans le *New York Times* –, et la plupart des médias lui étaient très favorables. La combinaison de la réaction du public et de la pression communicative des médias et des organisations civiques a forcé les deux organismes à recommencer le processus de planification et à adopter un grand nombre des valeurs et des préférences articulées lors de la réunion.

## ■ L'IMPUTABILITÉ POPULAIRE

Le processus politique démocratique est sérieusement menacé dès lors que les intérêts des représentants diffèrent systématiquement de ceux de leurs électeurs et que le mécanisme électoral est trop faible pour forcer les représentants à répondre aux intérêts des citoyens plutôt qu'à utiliser le pouvoir politique pour faire avancer leurs propres intérêts (voir D3 à la figure 2). Le problème de lier les énergies des élites politiques aux intérêts populaires est sans doute le défi fondamental de la conception démocratique institutionnelle. Dans bon nombre de contextes sociopolitiques, les mécanismes des élections régulières n'ont été qu'un succès partiel. Deux obstacles courants et systématiques à l'imputabilité électorale méritent d'être mis en lumière : la délégation administrative et les relations de patronage politique.

Les bureaucraties publiques dirigent la majorité des affaires d'un gouvernement moderne. La croissance en taille, en complexité et en autonomie de ces organismes administratifs pose d'importants problèmes dans une démocratie, parce qu'elle donne la possibilité aux représentants officiels non élus d'avoir un rôle décisif dans la politique, éventuellement d'une manière qui ne tienne aucunement compte des préférences publiques (Dunn, 1999). Les administrateurs de carrière peuvent jouir d'avantages substantiels sur les représentants officiels élus et sur les organisations civiques en information, en capacité et en énergie (voir Friedrich, 1940; Lowi, 1979; Stewart, 1975). En outre, de tels organismes peuvent avoir des ordres du jour – enracinés dans des besoins organisationnels ou des habitudes et un discours professionnels – qui s'écartent des intérêts et des préférences des citoyens (voir Fischer, 2003; Hajer et Wagenaar, 2003). Des réformes en droit administratif, en particulier l'Administrative Procedures Act contrôlant la réglementation fédérale, offrent la possibilité aux parties visées de joindre directement les organismes fédéraux en outrepassant les structures de la représentation politique (Stewart, 1975; Sunstein, 1990).

En plus de tels mécanismes, des forums participatifs et délibératifs dans lesquels les citoyens débattent entre eux et avec les responsables peuvent consolider la responsabilité populaire et ainsi résoudre l'impasse de la délégation administrative. Le cas de « Listening to the City » lors de la reconstruction du Lower Manhattan en est une illustration. Au cours de la planification de la reconstruction, les organismes d'autorité publique ont établi des préférences politiques qui semblaient en phase avec leurs priorités organisationnelles. Par exemple, la Port Authority a tiré des revenus de l'activité économique du site, et ses directives aux urbanistes ont mis l'accent sur l'édification d'espaces commerciaux. Si les délibérations des

rencontres de participation publique de l'été 2002 ont fait émerger une multitude d'opinions, l'ordre du jour de la Port Authority et ses plans initiaux ont failli à leur tentative de répondre aux désirs populaires. Alors que d'innombrables réunions publiques n'ont su réussir à discipliner les représentants publics, « Listening to the City » a semblé imposer l'imputabilité à ces organismes. Ceux-ci ont par la suite modifié les lignes directrices de la reconstruction en intégrant les préférences des citoyens et ils ont mis en place une compétition pour les concepts du design. La réunion participative et délibérative a haussé la responsabilité des représentants officiels, parce qu'elle s'inscrivait dans de plus vastes débats ouverts à tous sur le Lower Manhattan dans les médias populaires. « Listening to the City » a pris la forme d'une discussion à grande échelle ouverte à tous les citoyens, sans calendrier méticuleusement calculé et transparent pour toute personne soucieuse d'en faire un compte rendu. Il ne s'agissait pas du compte rendu d'un organisme spécial ou d'un communiqué de presse de groupes d'intérêts particuliers. Ces caractéristiques démocratiques participatives du processus dotaient leurs conclusions d'une légitimité originale que les journalistes et leurs lecteurs trouvaient fort passionnantes. Par la suite, les représentants officiels des organismes et leurs maîtres politiques ne pouvaient les ignorer. Néanmoins, les élites politiques ont pu éviter de faire deux fois les mêmes erreurs : ils ont notamment refusé de parrainer de semblables réunions dans les dernières parties de la planification et de la reconstruction. Par conséquent, les prises de décision subséquentes étaient beaucoup moins participatives.

« Listening to the City » illustre comment les délibérations publiques occasionnelles peuvent compléter la structure préexistante de la responsabilité administrative et électorale dans des périodes où l'imputabilité populaire est particulièrement menacée. Dans des contextes plus stimulants, cependant, les mécanismes électoraux reproduisent et renforcent la domination de l'élite plutôt qu'ils ne la contrôlent et c'est pourquoi l'imputabilité populaire ne peut réussir qu'à travers une réforme d'un processus politique corrompu.

L'expérience de la participation populaire aux décisions du budget public dans la ville brésilienne de Porto Alegre emprunte cet itinéraire (Abers, 2000; Avritzer, 2002a et 2002b; Baiocchi, 2003). En 1989, l'aile gauche du Parti des travailleurs (*Partido dos Trabalhadores*) a été élue à la mairie en partie grâce à un programme promettant d'accorder des pouvoirs à la communauté de la municipalité et aux mouvements sociaux. Au cours des deux années suivantes, cette promesse a été transformée en politique par un mécanisme novateur appelé le « budget participatif » (*Orçamento Participativo*). Fondamentalement, le mécanisme transfère la prise de décision sur l'utilisation des principales dépenses de la ville du conseil municipal vers les quartiers et les assemblées populaires à la grandeur de la cité. Selon un cycle annuel complexe de réunions ouvertes, des citoyens et des associations civiques se rencontrent afin de fixer les priorités de l'investissement local. Une fois regroupées dans un budget d'ensemble de la ville, les priorités sont ratifiées par le conseil municipal élu, mais la ratification est presque simplement une formalité, car le système populaire qui produit le budget chaque année jouit d'une grande légitimité. Le taux de participation au budget participatif a augmenté

substantiellement depuis ses débuts. Selon certaines estimations, environ 10 % de la population adulte participe aux rassemblements formels et informels qui structurent le processus et les participants proviennent d'une manière disproportionnée des classes les plus pauvres de la population.

Une réalisation majeure du budget participatif a été de remplacer un système de patronage politique et de clientélisme par des institutions populaires de prise de décision qui rendent les investissements publics plus réceptifs aux intérêts des citoyens. Selon des enquêtes, le nombre de leaders municipaux qui admettent le troc de bénéfiques clients-patrons en échange de soutien politique a diminué de 18 % avant la mise en place du budget participatif (Baiocchi, 2003). Une étude réalisée par Leonardo Avritzer (2002b) a indiqué que 41 % des associations se sont garanti des avantages en contactant directement des politiciens avant la mise en place du budget participatif, alors qu'aucune n'a compté sur de tels canaux illégaux après son instauration. La réduction du clientélisme et l'amélioration de la responsabilité sont frappantes. Grâce au budget participatif, les résidents moins aisés de Porto Alegre ont bénéficié d'un plus large éventail de services publics et de biens. Le pourcentage des habitants ayant l'eau courante a augmenté de 75 à 98 %, celui de ceux ayant des égouts est passé de 45 à 98 % et le nombre de familles ayant profité d'aide au logement a augmenté de 16 % depuis la mise en œuvre du budget participatif (Baiocchi, 2003).

Mettre en place des institutions participatives qui contournent le processus représentatif peut sembler une solution extrême au problème de l'imputabilité électorale. Pour la grande majorité des villes des pays développés, où la corruption et le clientélisme constituent des exceptions plutôt que la norme, une réforme participative aussi extravagante peut être disproportionnée, car elle pourrait plutôt conduire à des déficits de l'imputabilité politique. Toutefois, là où les échanges entre patrons et clients sont très stables et ancrés et où ils renforcent la dynamique d'un processus d'élaboration des politiques, une réforme participative approfondie peut représenter un rectificatif efficace.

## ■ LA GOUVERNANCE ALTERNATIVE ET LA CAPACITÉ PUBLIQUE À RÉSOUDRE LES PROBLÈMES

Un quatrième déficit qui caractérise le processus de la politique représentative vient de l'incapacité des mécanismes étatiques à résoudre certaines catégories de problèmes publics (voir D4 à la figure 2). Les solutions centrées sur l'État se limitent à certains types de problèmes qui exigent la collaboration d'agents qui ne font pas partie de l'État. Certains observateurs ont eu recours au terme *gouvernance*, en opposition à *gouvernement*, pour démarquer ce décentrage de la prise de décision et d'actions publiques des frontières des institutions formelles de l'État. Traiter de questions telles que la sécurité publique dans les quartiers violents, l'éducation des enfants et de nombreux services sociaux, par exemple, exige non seulement le consentement actif, mais parfois des contributions positives (coproduction) et même le pouvoir de décision conjoint (cogouvernance) par les bénéficiaires et les autres citoyens concernés. Plus largement, les problèmes

qui touchent des acteurs interdépendants présentant des intérêts, des valeurs et des expériences divers, comme dans les cas de gestion des ressources naturelles et de développement économique, se sont souvent avérés résistants aux mécanismes et aux méthodes hiérarchisés et centrés sur l'État (Booher et Innes, 2002). Par ailleurs, la complexité de certains problèmes sociaux provenant d'une multiplicité de causes englobant les divisions conventionnelles de l'expertise, l'inconstance de leurs manifestations à travers le temps ou leur diversité à travers l'espace peut les rendre insolubles à traiter par les bureaucraties traditionnelles de l'État qui s'organisent en politiques publiques séparées et qui comptent sur une certaine stabilité dans l'univers de leurs problèmes (Cohen et Sabel, 1997).

La participation directe et la délibération tendent à dépasser ces limitations de la capacité de l'État. Ouvrir des canaux de participation pour la prise de décision publique amène de l'énergie, des ressources et des idées des citoyens et des parties prenantes et ils peuvent ainsi diriger leur attention sur des problèmes publics complexes. Des délibérations adéquates peuvent être à l'origine d'une recherche de stratégies et de solutions novatrices (Booher et Innes, 1999) et créer une pression normative pour prendre des décisions collectives justes et raisonnables. Ailleurs, nous avons qualifié de telles réformes de « gouvernance participative favorisant l'habilitation ». Elles invitent les citoyens à débattre entre eux et avec les représentants officiels pour résoudre des questions concrètes et urgentes (Fung et Wright, 2003). Pour illustrer comment la « gouvernance participative favorisant l'habilitation » peut accroître les capacités collectives à régler les problèmes publics, considérons les transformations opérées au service de la police de Chicago dans les années 1990 (Fung, 2004; Skogan et autres, 1999; Skogan et Hartnett, 1997).

En 1994, le service de police de Chicago a mis l'accent sur les services de police communautaires. Chaque mois, les policiers patrouillent dans chacun des 280 quartiers et rencontrent les résidents pour discuter des moyens de rendre leur quartier plus sécuritaire. Parmi les nombreux problèmes locaux, ils décident lesquels devraient faire l'objet d'une attention particulière et ils élaborent des solutions pour y remédier. Ces délibérations de quartier aboutissent à des plans qui impliquent non seulement l'action policière, mais également des collaborations d'autres départements de la ville, d'organisations privées et des citoyens eux-mêmes. Ce genre de réunion de résolution participative de problème et d'action interorganisme marque une dérogation aux méthodes policières hiérarchiques traditionnelles qui demeurent inefficaces contre les problèmes du crime et du désordre public. Des réformes semblables de la gouvernance délibérative et participative ont également émergé dans divers domaines de politiques comme l'éducation au primaire et au secondaire, la réglementation sur l'environnement, le développement économique local, les politiques de quartier et la gestion des ressources naturelles (Weber, 2003; Sabel, Fung et Karkkainen, 2000). Dans tous ces domaines politiques, la réglementation traditionnelle ou les bureaucraties de prestation de services gouvernementaux ont fait face à des crises aiguës de performance. Dans certains contextes, ces crises ont été résolues grâce à des réformes participatives qui ont joint les capacités des citoyens et des parties prenantes à l'autorité de l'État.

Il faut par ailleurs noter qu'il existe des différences notables entre les formes de participation et de délibération publiques qui se posent en réaction aux faiblesses des États. Cette quatrième catégorie d'engagement entraîne des formes de participation plus intenses, mais touche un spectre moins large que les participations visant à clarifier les préférences, communiquer avec les officiels ou occasionnellement appuyer les mécanismes de l'imputabilité. Dans des cas comme celui du service de police communautaire de la ville de Chicago, les résidents s'unissent aux représentants officiels pour discuter et établir des projets de façon très pointue, souvent pendant de longues périodes. Les citoyens qui s'impliquent activement acquièrent un niveau d'expertise qui les rend capables d'interagir sur un pied d'égalité avec les professionnels. Il est irréaliste de s'attendre à ce qu'une grande part de citoyens s'investissent profondément dans de tels projets. Par ailleurs, le déficit démocratique dont il est question ici est une capacité publique plutôt qu'une représentation publique. Dans de tels cas, l'engagement d'un petit pourcentage de citoyens ou de personnes intéressées – dont la participation génère des biens publics – peut souvent faire une grande différence relativement aux capacités de résolution de problèmes. De la même façon, la délibération dans de pareilles situations se concentre sur l'identification et la création effective de plans d'action plutôt que sur la résolution de conflits de valeurs qui sont au cœur de l'analyse de la délibération dans la théorie démocratique.

## ■ CONCLUSION

La prise de décision publique dans les démocraties modernes devrait-elle être organisée de façon participative et délibérative ou à travers des représentants des politiques sélectionnés au moyen d'élections périodiques? Cet article n'apporte pas de réponse à cette question : cela dépend. Cela dépend tout d'abord de la nature de la question publique abordée par le processus démocratique. Les citoyens ont-ils des préférences constantes et sont-ils bien documentés par rapport à ce sujet? La communication entre les représentants et les électeurs amène-t-elle une connaissance mutuelle? Les actions des représentants correspondent-elles aux préférences des citoyens? Et les bureaucraties publiques possèdent-elles des capacités suffisantes pour répondre à cette question? Si toutes les réponses à ces questions sont affirmatives, alors les mécanismes démocratiques électoraux minimaux pour choisir les représentants peuvent s'avérer suffisants pour garantir que l'État répond aux intérêts populaires. En revanche, il arrive que pour certaines questions ces conditions ne soient pas toutes réunies. Les institutions de délibération et de participation du citoyen sont capables de resserrer les liens qui sont rompus dans le processus minimal de la politique représentative. Plutôt que de concevoir la délibération et la participation comme une alternative à la représentation, il est peut-être plus productif d'explorer quelles combinaisons d'institutions et de procédures favorisent les valeurs démocratiques comme la réceptivité de l'État dans divers contextes politiques. Les pages précédentes ont proposé plusieurs expériences illustrant de telles synergies comme premier pas vers cette exploration plus complète.

---

**BIBLIOGRAPHIE**

- Abers, R. N. (2000). *Reinventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Coulder, Lynne Rienner Publishers.
- Avritzer, L. (2002a). *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.
- Avritzer, L. (2002b). *New Public Spheres in Brazil: Local Democracy and Deliberative Politics*, [document non publié].
- Baiocchi, G. (2003). « Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment », dans A. Fung et E. O. Wright (dir.), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London, Verso Press, p. 45-76.
- Booher, D. E. et J. E. Innes (2002). « Network Power in Collaborative Planning », *Journal of Planning Education and Research*, vol. 21, n° 3, p. 221-236.
- Booher, D. E. et J. E. Innes (1999). « Consensus Building as Role Playing and Bricolage: Toward a Theory of Collaborative Planning », *Journal of the American Planning Association*, vol. 65, n° 1 p. 9-26.
- Bryan, F. (2004). *Real Democracy: The New England Town Meeting and How It Works*, Chicago, University of Chicago Press.
- Cohen, J. et C. Sabel (1997). « Directly-Deliberative Polyarchy », *European Law Journal*, vol. 3, n° 4, p. 313-342.
- Cohen, J. et A. Fung (2004). « Radical Democracy », *Swiss Political Science Review*, vol. 10, n° 4, p. 23-34.
- Constant, B. (1995). « The Liberty of Ancients Compared with that of Moderns (1816) », reprinted in *Constant: Political Writings*, ed. Biancamaria Fontana, Cambridge, Cambridge University Press, p. 309-328.
- Dunn, D. (1999). « Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility », dans A. Przeworski, S. Stokes et B. Manin (dir.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 297-325.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Policy Analysis: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford, Oxford University Press.
- Fishkin, J. (1995). *The Voice of the People*, New Haven, Yale University Press.
- Fraser, N. (1992). « Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy », dans C. Calhoun (dir.), *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge, MIT Press, p. 109-142.
- Friedrich, C. (1940). « Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility », *Public Policy*, 1, p. 1-24.
- Fung, A. (2004). *Empowered Deliberation: Reinventing Urban Democracy*, Princeton, Princeton University Press.
- Fung, A. et E. O. Wright (dir.) (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London, Verso Press.
- Gastil, J. (2000). *By Popular Demand: Revitalizing Representative Democracy through Deliberative Elections*, Berkeley, University of California Press.

- Goodin, R. (2000). « Accountability: Elections as One Form », dans R. Rose, *International Encyclopedia of Elections*, Washington, D.C., Congressional Quarterly Press.
- Hajer, M. et H. Wagenaar (dir.) (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hibbing, J. R. et E. Theiss-Morse (2002). *Stealth Democracy: American's Beliefs about How Government Should Work*, New York, Cambridge University Press.
- Kateb, G. (1981). « The Moral Distinctiveness of Representative Democracy », *Ethics*, vol. 91, n° 3, p. 357-374.
- Kemmis, D. (1990). *Community and the Politics of Place*, Norman, University of Oklahoma Press.
- Kennedy School of Government (2003). *Listening to the City: Rebuilding at New York's World Trade Center Site*, [www.archonfung.net/docs/cases/litccaseshort.pdf](http://www.archonfung.net/docs/cases/litccaseshort.pdf) (page consultée en janvier 2011).
- Leib, E. (2004). *Deliberative Democracy in America: A Proposal for a Popular Branch of Government*, University Park, Pennsylvania, Penn State Press.
- Lowi, T. (1979). *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, New York, Norton.
- Luskin, R., J. Fishkin et R. Jowell (2002). « Considered Opinion: Deliberative Polling in Britain », *British Journal of Political Science*, vol. 32, p. 455-487.
- Mansbridge, J. (2003). « Rethinking Representation », *American Political Science Review*, vol. 97, n° 4, p. 515-528.
- Mansbridge, J. (1980). *Beyond Adversary Democracy*, New York, Basic Books.
- Ober, J. (1991). *Mass and Elite in Democratic Athens*, Princeton, Princeton University Press.
- Pitkin, H. F. et S. Shumer (1982). « On Participation », *Democracy*, vol. 2, n° 4, p. 43-54.
- Plotke, D. (1997). « Representation is Democracy », *Constellations*, vol. 4, n° 1, p. 19-34.
- Posner, R. (2003). *Law, Pragmatism, and Democracy*, Cambridge, Harvard University Press.
- Przeworski, A., S. Stokes et B. Manin (dir.) (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sabel, C., A. Fung et B. Karkkainen (2000). *Beyond Backyard Environmentalism*, Boston, Beacon Press.
- Sabel, C. et J. Liebman (2003). « A Public Laboratory Dewey Barely Imagined: Emerging Models of Public School Governance and Legal Reform », *NYU Review of Law and Social Change*, vol. 23, n° 2, p. 183-304.
- Sousa Santos, B. (de) (1998). « Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy », *Politics and Society*, vol. 26, n° 4 p. 461-510.
- Sanders, L. M. (1997). « Against Deliberation », *Political Theory*, vol. 25, n° 3, p. 347-376.
- Sinclair, R. K. (1988). *Democracy and Participation in Athens*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Skogan, W. G. et S. M. Hartnett (1997). *Community Policing: Chicago Style*, New York, Oxford University Press.
- Skogan, W. et autres (1999). *On The Beat: Police and Community Problem Solving*, Boulder, CO, Westview Press.

- Smith, G. et C. Wales (2000). « Citizens' Juries and Deliberative Democracy », *Political Studies*, vol. 48, n° 1, p. 51-65.
- Stewart, R. B. (1975). « The Reform of Administrative Law », *Harvard Law Review*, vol. 88, p. 1667-1813.
- Sunstein, C. (2002). « The Law of Group Polarization », *Journal of Political Philosophy*, vol. 10, n° 2, p. 175-195.
- Sunstein, C. R. (2000). « Deliberative Trouble? Why Groups Go to Extremes », *The Yale Law Journal*, vol. 110, n° 71, p. 71-119.
- Sunstein, C. (1990). *After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State*, Cambridge, Harvard University Press.
- Weber, E. P. (2003). *Bringing Society Back In: Grassroots Ecosystem Management, Accountability, and Sustainable Communities*, Cambridge, MIT Press.
- Young, I. M. (2000). *Inclusion and Democracy*, New York, Oxford University Press.

# LA PARTICIPATION DES CITOYENS ET LES DÉBATS SUR LES POLITIQUES : REPENSER LA SUBJECTIVITÉ ET L'EXPRESSION ÉMOTIVE <sup>1</sup>

Par **Frank Fischer**, Professeur, Politics and Global Affairs, Rutgers University, États-Unis

• [ffischer@rutgers.edu](mailto:ffischer@rutgers.edu)

Traduit de l'anglais

---

**RÉSUMÉ** Dans cet article nous étudions la participation citoyenne qui se dégage de la littérature sur la démocratie et la pratique délibératives. Une large part des travaux ont négligé les dimensions socioculturelles subjectives qui sous-tendent la délibération participative, en particulier le rôle des émotions. L'expression des émotions a été décrite comme un obstacle aux opinions basées sur la raison. La première partie de cet article se penche sur les éléments sociopsychologiques de la communication délibérative, spécialement sur le rôle que jouent les représentations sociales dans la mise en place et la facilitation de cadres propices au débat, et renvoie à des expériences tirées d'enquêtes réalisées sur les politiques délibératives. La deuxième partie examine comment il faut gérer la place des émotions dans les délibérations relatives à une politique. Enfin, nous terminons en proposant une approche qui intègre l'expression des émotions dans les délibérations fondées sur la raison.

---

**ABSTRACT** This essay examines an issue about citizen participation that emerges in the literature on deliberative democracy and deliberative experimentation. Much of the work on deliberative participation has largely neglected the sociocultural and subjective dimensions that undergird policy deliberation, especially the role of emotions. Emotional expression, in fact, has typically been portrayed as a barrier to reasoned judgment. The first half of the essay examines the social-psychological aspects of deliberative communication, especially the role of social meaning and its implications for the creation and facilitation of deliberative settings. It does this by drawing on experiences and evidence from experiments in deliberative policy inquiry. The second half then addresses the difficult question of how to deal with the role of emotions in policy deliberation. It concludes by outlining a practical approach for integrating reasoned deliberation and emotional expression.

---

**Pour citer cet article :** Fischer, F. (2011). « La participation des citoyens et les débats sur les politiques : repenser la subjectivité et l'expression émotive », *Télescope*, vol. 17, n° 1, p. 20-38.

La littérature sur la démocratie et la pratique de la délibération et sur les sciences sociales en général s'est passablement enrichie au cours des dernières décennies (Fischer, 2009, p. 77-103). De nombreux travaux ont examiné les structures et les processus délibératifs, et un survol de ces écrits montre que l'accent a été mis sur les inquiétudes relatives à l'établissement de conventions et d'institutions délibératives, en particulier en ce qui concerne la répartition des droits et des pouvoirs des participants. Ces aspects sous-tendent des problématiques procédurales

---

<sup>1</sup> Une première version de cet article a été publiée dans *Critical Policy Studies*.

précises, comme : qui peut participer au processus délibératif? De quoi sera-t-il question? De quelle manière le sujet sera-t-il abordé? Quand et où le débat aura-t-il lieu? Une attention a ainsi été portée à un ensemble donné d'objectifs : trouver des arguments pour une participation des citoyens, améliorer la légitimité du processus de prise de décision, informer les décideurs, rendre les décideurs publics responsables, générer des politiques applicables, améliorer les habiletés politiques des citoyens participants, etc. (Fung, 2006 et 2003; Gastil et Levine, 2005; Smith, 2009).

Aussi importante que soit cette branche de travaux, elle a dans l'ensemble ignoré les dimensions socioculturelles et psychosociales qui entourent la délibération participative, surtout dans des conditions conflictuelles (Warren, 2008). Avec cet article, nous souhaitons contribuer à la recherche sur la délibération en montrant que le succès des processus délibératifs ne dépend pas uniquement des principes de la démocratie délibérative et de ses structures. La discussion porte plus précisément sur les aspects psychosociaux négligés dans ce processus. Les forums délibératifs pour la participation citoyenne, avance-t-on, résultent d'une dynamique profonde qui pose les préalables à leur réalisation.

## ■ LA DÉLIBÉRATION PARTICIPATIVE : L'ENVIRONNEMENT SOCIAL ET LA SUBJECTIVITÉ

Nous pouvons d'abord prendre acte de la distinction entre *participation* et *délibération*, deux termes trop souvent traités indistinctement dans les travaux qui s'intéressent à ce sujet. La différence entre ces vocables est expliquée de manière concise dans la recherche de Mutz (2006) qui porte sur « qui écoute qui ». Selon elle, alors que les principes à la base de la délibération fondée sur la logique mettent l'accent sur le raisonnement objectif et éclairé, la participation est plutôt liée aux activités politiques associées à l'engagement social, aux convictions politiques et aux idéologies. La délibération est considérée comme une discussion logique à laquelle les participants acceptent de prendre part en étant ouverts aux idées des gens avec qui ils sont engagés. Autrement dit, les participants doivent faire fi de leurs propres préjugés et de leurs émotions pour considérer les meilleurs arguments possibles. La participation, dans son sens le plus large, englobe les activités de groupes d'intérêts et d'organisations et vise à défendre avec ardeur des idées précises. Une telle participation est chargée d'émotions. Comme l'écrit Mutz (2006, p. 16), la démocratie participative est associée à « un regroupement de citoyens hautement engagés politiquement arborant des pancartes, criant des slogans et applaudissant les discours de leur chef politique ». Des gens partageant une même vision des choses, une même idéologie politique et des points de vue identiques sur des sujets précis chercheront à « rallier les troupes » et il en découlera un certain niveau d'enthousiasme.

Même si la délibération est indéniablement une forme de participation, elle demeure uniquement l'une de ses manifestations particulières et n'est donc pas l'orientation participative type. De façon générale, la participation prend sa source dans les préoccupations personnelles qui sont indissociables des pensées

subjectives et des sentiments. D'un autre côté, des recherches pointues démontrent peu à peu à quel point il est malaisé de dissocier ces dimensions subjectives de la délibération. Dans la suite de cet article, nous prendrons en considération la distinction décrite par Mutz et nous enchâsserons les influences subjectives sous-jacentes dans les processus délibératifs, y compris le rôle que jouent les émotions.

Au-delà des structures institutionnelles et des dimensions procédurales de la délibération, il appert que les réalités intrinsèques de la participation mettent en évidence le besoin d'enrichir l'édification de modèles objectifs en ayant une meilleure compréhension des dynamiques sociosubjectives tacites qui caractérisent le contexte politique dans lequel ces modèles structurels ou procéduraux sont mis à profit. Il s'agit d'un raisonnement qui s'applique à la majorité des connaissances et des recherches sur la participation délibérative, y compris aux théories à la mode sur la démocratie délibérative.

Pour avancer dans cette direction, il faut reconnaître l'importance de la représentation dans les environnements sociaux et sa signification. Dans un territoire ou un environnement donné, l'enquête sur les approches délibératives doit également porter sur les conventions socioculturelles qui donnent un sens à cet environnement pour les acteurs sociaux qui y évoluent. En plus de l'analyse des facteurs procéduraux et matériels qui permettent la participation, les facteurs subjectifs et politiques profonds liés aux éléments intersubjectifs de la délibération participative doivent être pris en ligne de compte (Mansbridge, 2003, p. 188-189). Comme les études issues du postmodernisme et celles sur la recherche participative le démontrent, bien qu'elles soient très différentes, l'édification de structures et de procédures peut déboucher sur une responsabilisation délibérative, mais elle ne peut assurer la participation en soi. Ces écrits, malgré l'importance accordée aux mouvements sociaux, aux crises d'identité et aux politiques de résistance, révèlent qu'un renforcement de l'autonomie (*empowerment*) réussi est façonné par les types d'accords intersubjectifs négociés et les types de politiques normatives appliquées dans les forums délibératifs. Cette micropolitique des forums délibératifs est en grande partie une politique intersubjective de sens, portée de façon importante par une politique d'identité sociale.

Il est possible de comprendre le rôle que jouent la représentation sociale et l'identité dans les forums délibératifs en nous tournant vers la recherche théorique et empirique réalisée sur les mouvements sociaux et les organisations non gouvernementales. Dans les lignes qui suivent, la *société civile* est définie comme « l'entité qui fait le pont entre les citoyens et le gouvernement ». Elle comprend « la sphère des sociétés, des organismes et des associations privées, ainsi que les individus protégés par l'État, mais hors de portée de son champ d'intervention » (Nash, 2000, p. 273). La plupart des recherches ont concentré leurs efforts pour créer des espaces, faire de la place pour des voix discordantes et habiliter les gens à accéder à des cercles qui leur étaient autrefois interdits (Fung et Wright, 2003 et 2001). C'est dans la littérature postmoderniste, plus explicite celle-là, qu'on découvre la définition la plus complète de la politique identitaire et de la création d'espaces sociaux. Dans cette perspective, la dynamique participative demande une conceptualisation de l'espace qui soit également subjective et qualitative.

L'espace politique n'est pas uniquement rempli d'intérêts en concurrence ; il est plutôt ouvert et façonné par les accords sociaux.

En ce sens, les théoriciens postmodernes ont poussé davantage leur analyse des politiques du côté de la culture, de la représentation sociale et de l'identité. Tandis que la recherche traditionnelle sur la politique met l'accent sur les structures, les pratiques et les méthodes des institutions étatiques qui structurent l'exercice du pouvoir, la « politique culturelle » postmoderne se concentre foncièrement sur la construction logique des représentations et de l'identité des acteurs, des institutions et des pratiques qui lui sont inhérentes (Jordan et Weedon, 1995). Par une analyse des pratiques discursives, elle se concentre, d'une part, sur la façon dont des comptes rendus et des discours particuliers rendent certains aspects importants et d'autres moins et, d'autre part, sur la manière dont ils incluent certains participants et en excluent ou marginalisent d'autres. En outre, alors que l'analyse politique sépare normalement la politique de la culture, les politiques postmodernes s'opposent à une telle démarcation. Elles explorent les pratiques significatives par lesquelles l'identité, les relations sociales et les règlements – formels ou non – sont contestés, corrompus et, potentiellement, transformés. Elles interprètent ces luttes, même si ces dernières sont parfois imperceptibles et latentes, comme des préoccupations fondamentales qui sont la base et qui façonnent les thèmes plus manifestes et évidents ainsi que les questions étudiées.

Le point essentiel dans ce cas est la réciprocité du pouvoir et de la différence dans la création d'espaces sociaux et les interactions micropolitiques à l'intérieur de ceux-ci. De ce point de vue, ces espaces sont une composante importante de l'exercice du pouvoir (Bourdieu, 1977 ; Foucault, 1986 ; Lefebvre, 1991). Jamais neutres selon une perspective sociale, les espaces peuvent rendre certaines actions possibles et en bloquer ou en restreindre d'autres. Il s'agit d'un point de vue théorique qui attire l'attention sur l'importance d'analyser les conventions implicites et sous-jacentes propres aux rapports sociaux ainsi que les relations politiques qui structurent et établissent les espaces de discussion. Les rapports sociaux, selon ce cadre, n'existent que dans l'espace et à travers celui-ci, ils n'ont pas de réalité à l'extérieur des sphères dans lesquelles ils sont vécus, expérimentés et pratiqués. Ainsi, la réflexion porte sur la façon dont ces espaces sociaux et politiques en arrivent à être définis, perçus et animés. Certaines manières d'envisager la société sont reproduites dans la façon dont les espaces sociaux sont organisés et occupés, ainsi que dans la manière dont ils sont conçus et perçus<sup>2</sup>.

Les représentations qui construisent un espace donné sont transposées et reprises dans les discours, qui reproduisent à leur tour les relations de pouvoir

<sup>2</sup> Lefebvre (1991) a attiré l'attention sur l'importance d'analyser les idées implicites et profondes en lien avec les relations sociales et politiques qui structurent les espaces de participation. Dans cette perspective, discuter uniquement des arrangements structurels, comme la centralisation et la décentralisation, ne tient pas compte des différents types de compréhensions qui peuvent paramétrer la construction d'un espace décentré. La façon dont Lefebvre montre comment des traces de la conception d'un espace donné se trouvent gravées dans ce dernier est particulièrement intéressante.

à l'intérieur de cet espace. En déterminant de façon formelle ou informelle les connaissances ou les représentations qui ont de l'importance, les discours prononcés dans un espace donné faciliteront ou entraveront ce qui est dit et la façon dont l'information est comprise (Fischer, 2009; Foucault, 1986; Fraser, 1989). Par exemple, la façon dont la « participation » est comprise et utilisée dans un discours donné déterminera quelles « positions sur le sujet » sont offertes aux participants et limitera, par conséquent, à la fois les possibilités d'inclusion et d'action. Le fait de désigner les participants comme « citoyens », « bénéficiaires », « clients » ou « usagers » circonscritra quelles personnes sont perçues comme ayant le droit de savoir, de décider ou de contribuer, ainsi que les obligations implicites des personnes qui cherchent à les faire participer. De plus, les types de récits, d'artefacts, d'analyses et de plans d'action qui émergent de tels espaces peuvent raconter, et de surcroît être construits pour ce faire, des histoires variant énormément.

Les espaces sociaux, en ce sens, sont liés par plusieurs relations discursives qui façonnent les représentations et les compréhensions des identités qui les composent. Par ces pratiques discursives, les jeux de pouvoir sont reproduits dans l'espace social. Il est donc nécessaire de rendre explicites les structures du pouvoir discursif, qui sont moins visibles et qui forment et imprègnent les espaces sociaux ou autres. La première étape et la plus évidente pour évaluer les activités participatives est de savoir qui déterminera la forme que prendra la participation. Il faut alors savoir qui met en œuvre la structure, qui choisit les méthodes et qui participe. La deuxième étape, plus épineuse celle-là, concerne ce qu'apporteront les personnes qui entrent dans un espace donné. Quelles sont leurs croyances et leurs opinions à propos de ce qui se passe véritablement dans un espace et de quelle façon les participants s'orienteront-ils stratégiquement par rapport à ces conceptions? Au-delà des déclarations officielles de participation, quels avantages veulent-ils en tirer, quelles sont leurs attentes, de quelle façon perçoivent-ils les coûts et les profits associés à l'activité? Pour répondre à ces questions, on aura recours à une logique qui s'apparente à la phénoménologie. On doit tenir compte de l'environnement de délibération en soi pour découvrir les conceptions réelles, mais non dites, qui sont élaborées par les relations politiques générales (celles façonnées entre autres par le rang social, l'origine ethnique et le genre) dans la société (Scott, 1990 et 1986).

## ■ LES REPRÉSENTATIONS SOCIALES ET L'INTERSUBJECTIVITÉ

Outre les conceptions théoriques des dimensions subjectives des espaces sociaux, on note l'émergence de recherches empiriques qui se focalisent sur l'importance des relations intersubjectives dans les structures discursives. Par exemple, les travaux de Görsdorf (2007 et 2006) ont mis en relief le besoin de reconnaître et d'analyser la dimension subjective de la délibération. Il a découvert, lors d'un atelier scénario (*scenario workshop*), que plusieurs participants passaient beaucoup de temps à réfléchir aux relations intersubjectives qui façonnaient et guidaient le

processus de participation<sup>3</sup>. Même s'ils n'utilisaient pas le terme *intersubjectivité*, ils ont alloué autant, sinon plus, de temps à débattre des questions à caractère subjectif liées à la reconnaissance sociale, à l'identité, au statut social et à l'autorité ayant trait aux procédures de l'atelier qu'ils en ont accordé au sujet à l'étude.

Cette découverte a été faite en Allemagne par Alexander Görzdorf lors d'un atelier scénario qui s'intéressait à des projets de recherches biomédicales et à leurs incidences sur la société, plus précisément celles portant sur la commercialisation de produits et de procédures biomédicaux. Mis en place par le ministère fédéral allemand de l'Éducation et de la Recherche, le projet conviait trente-quatre personnes à « une expérience sur la façon dont devrait s'amorcer une conversation en vis-à-vis entre experts et simples citoyens ». Les résultats de l'atelier devaient être analysés par des journalistes et des politiciens invités et être publiés en ligne et dans les journaux. L'objectif officiel de ce projet était d'aider les participants à traiter d'une question scientifique compliquée. À la suite de leurs délibérations se déroulant sur une période donnée, ils devaient formuler des propositions de politiques sur les buts et les utilisations de la science biomédicale. L'objectif de l'atelier était de mieux comprendre les conditions qui permettent aux citoyens d'exprimer leurs points de vue en se basant sur leurs propres aptitudes et ressources. On avait espoir de mieux comprendre les ressources de la société en évaluant les « corpus de connaissances » ayant une grande valeur pour de simples citoyens et la façon dont on pouvait les rendre disponibles pour les décideurs politiques.

Au départ, les organisateurs ont énoncé des règles claires et formelles pour structurer et guider l'enquête, dont une marche à suivre précise que les participants devaient respecter à chaque étape de la délibération. La manière de procéder semblait alors simple. Or, en tentant de suivre ces règles imposées, des tensions sont

<sup>3</sup> De façon similaire, Polletta (2002), dans ses recherches sur les mouvements sociaux, montre comment les assemblées participatives établies et durables s'aperçoivent qu'elles doivent s'attarder au domaine de l'intersubjectivité. Après avoir analysé la participation et les débats de plusieurs mouvements sociaux, elle a découvert que les seules règles formelles de la délibération ne pouvaient expliquer les décisions découlant du processus délibératif. Comme elle l'écrit, le fait d'offrir aux participants un « soutien insuffisant » afin qu'ils puissent déterminer qui participe et de quelle façon peut rarement servir à identifier « quels types de préoccupations peuvent émerger, comment elles devraient être encadrées, quels genres et quels degrés d'émotions devraient être exposés durant les débats, comment on doit gérer le non-respect de certaines règles formelles, et ainsi de suite ». Elle a découvert que tant les organisateurs que les participants ont tendance à adopter de façon informelle des « modes associatifs » d'interactions qui répondent aux préoccupations intersubjectives qui se manifestent pendant les processus délibératifs ou qui en découlent. Les structures participatives qu'elle a étudiées étaient bâties selon une série de compréhensions normatives accompagnant les règles officielles. Jouant le rôle d'une certaine « étiquette » de la délibération, elles servaient à régler la communication interactive, à civiliser l'expression des sentiments et à générer l'entente mutuelle entre les participants, ce qui conduisait très souvent à accroître le niveau de confiance. Le succès de la participation citoyenne dans le domaine des droits civils, de la libération de la femme et dans les mouvements pacifistes, entre autres, a été rendu possible grâce à des activistes politiques qui combinaient les règles officielles et les idéologies avec des modèles d'association non politisés et non institutionnalisés. Polletta a découvert que le fait de recourir à ces modèles était beaucoup plus important que les préoccupations matérielles en ce qui concerne l'organisation des débats pour orienter ce type de groupe.

apparues entre les objectifs tels qu'ils étaient énoncés par les organisateurs et les expériences intersubjectives diverses qui ont émergé du processus. Même si les procédures officielles étaient bâties pour faciliter la communication sur le sujet et anticiper les débats entre les participants sur des points importants, les efforts faits par les participants pour exprimer leurs points de vue sociaux divergents ont créé des discordes relatives à leur statut social, surtout en ce qui a trait à la reconnaissance personnelle et aux identités sociales des simples participants et des experts. La possibilité que ce type de conflit émerge avait soit été mise de côté, soit éliminée par les procédures officielles.

Des tensions ont surgi en raison de l'existence de deux mandats contraires : l'un formel, l'autre informel. S'agissant du premier, la tâche des participants était d'amener leurs convictions sociales individuelles à influencer le processus. Cette mission a suscité un enthousiasme certain chez la plupart des participants. En revanche, et de façon informelle, les aspects techniques de nombreuses procédures non écrites liés au temps alloué et à l'atteinte d'un consensus ont poussé les membres du groupe à agir de façon moins individuelle pour parvenir à produire un rapport collectif. Les organisateurs souhaitaient respecter l'échéancier ; ils poussaient donc continuellement les participants à accomplir les étapes de la procédure en temps opportun, accordant trop peu de latitude pour que ces derniers puissent exprimer correctement leurs opinions. Cette situation a eu comme incidence de faire naître chez les participants ayant des opinions divergentes ou des points non résolus le sentiment d'être mis de côté. Certains ont senti que leurs avis ne cadraient pas avec les différentes descriptions des catégories sociales présentées par les animateurs. Par conséquent, ils ont eu l'impression que les décisions étaient prises sans aucun débat approfondi sur les questions soulevées.

Il est alors apparu chez plusieurs le sentiment frustrant de ne pas être pris au sérieux par le groupe. Se sentant « marginalisés » et « non respectés », ces derniers ont sérieusement critiqué le processus relatif aux statuts sociaux et au pouvoir : qui était responsable ? Qui avait le droit de parler ? Et de quoi avait-il le droit de discuter ? Cette tournure des événements peut être comparée au concept de *breakout democracy* présenté par Wolin (1994) ; les préoccupations des participants ont entraîné une forme de résistance sociale qui a soulevé des questions de base sur le processus délibératif, au point de risquer de mettre en péril l'atelier. Devant une telle déception, plusieurs participants ont menacé de démissionner du groupe à mi-chemin du processus. Après avoir entamé le processus avec le sentiment de pouvoir parler librement – « voici notre chance de dire ce que nous pensons, l'occasion pour nous d'être entendus » –, ils ont fini par se sentir incompris et exclus. Cela a conduit certains participants à conclure que la tentative avait échoué.

Il s'agit là d'un seul cas, mais il a révélé le genre de situation pouvant être anticipé par une conceptualisation sociosubjective de l'espace discursif. Tandis qu'une large part des travaux menés sur la délibération ont examiné des questions telles que : est-ce que les participants peuvent comprendre les problématiques ? Est-ce que les conclusions sont instructives ? Est-ce que les conclusions ont été utilisées par les décideurs politiques ?, Görsdorf a souligné le besoin d'élargir la cible des chercheurs afin d'inclure les réalités sociosubjectives qui sont partie intégrante

du processus. Ce n'est qu'une fois ces réalités prises en compte qu'une bonne compréhension de ce qui se passe réellement dans un forum de discussion peut émerger. Selon Görsdorf, les travaux futurs doivent ouvrir la « boîte noire » et se pencher sur les microdynamiques moins évidentes, souvent moins exprimées ouvertement lors de la délibération. Autrement dit, les chercheurs doivent comprendre comment les participants réagissent aux dimensions objectives du processus. Comment expriment-ils leurs idées? Comment celles-ci sont-elles reflétées dans les histoires que les participants échangent en secret sur leurs expériences et leurs impressions? Pour cette dernière considération, les chercheurs doivent s'engager dans une approche qui s'apparente à celle que Cobb (2004) a élaborée pour la « facilitation narrative ».

Görsdorf conclut en formulant des recommandations à ceux qui désignent et organisent les processus délibératifs. Fondamentalement, ces derniers devraient se concentrer sur les façons dont leurs principes peuvent différer des idées reçues et des attentes que les participants formulent au cours du processus délibératif. Après avoir jeté les bases de la structure de ce processus, ils doivent porter une attention particulière à la manière dont les participants interprètent justement ou faussement cette structure. En ne tenant pas compte de tels aspects subjectifs des participants, des désaccords naissants risquent de s'amplifier et de devenir des conflits majeurs qui compromettent le processus. Afin d'éviter une telle situation, les organisateurs doivent non seulement faciliter la communication dans les discussions en cours, mais ils doivent en plus accorder du temps et créer un espace pour que les participants puissent réfléchir à leurs expériences intersubjectives en lien avec l'exercice, pour ensuite en débattre. Il s'agit d'engager une réflexion sur la relation dialectique entre les structures et les procédures objectives établies et l'expérience subjective qui leur est inhérente. À cette fin, le processus doit être suffisamment souple pour inclure et promouvoir les négociations procédurales qui seront ajustées si des conflits éclatent pendant ce type de réflexion. Si les relations intersubjectives ne sont pas schématisées, le processus délibératif s'expose plus facilement à des difficultés qui mèneraient possiblement à l'échec...

Ce point de vue subjectif sur les politiques de la participation délibérative montre qu'une théorie formelle pour encadrer la participation ne fait pas partie du domaine du possible. En effet, les structures elles-mêmes sont des relations sociales interprétées par les acteurs d'un espace donné. Contrairement aux murs d'une pièce, ces espaces sont construits autour de compréhensions normatives communes sur des significations, des intentions et des relations. Pour cette raison, il faut concevoir des espaces participatifs situationnels, c'est-à-dire qui s'adaptent à diverses réalités dans différents lieux.

## ■ LES PARTICIPANTS PASSIONNÉS : L'INTERSUBJECTIVITÉ POUR MESURER LA PERFORMANCE ÉMOTIONNELLE

Le besoin d'étudier plus en profondeur le domaine de la communication intersubjective nous amène à aborder un sujet encore plus sensible : les émotions et la façon dont elles s'expriment. La réalité subjective des citoyens est

ancrée dans leur paysage émotionnel intérieur. La reconnaissance de ce fait ne nous conduit toutefois qu'à une question socioscientifique complexe et irrésolue. Même si les émotions et les passions ont toujours été à la base du domaine politique, le moyen de les gérer demeure une problématique dans les sciences sociales. Les gens se lancent rarement en politique sans avoir des convictions émotionnelles, que ce soient des convictions politiques profondes, des animosités bien enracinées à l'égard d'ennemis étrangers, des engagements culturels ou ethniques ou des croyances religieuses. Or ces convictions sont typiquement considérées comme l'antagoniste de l'analyse rigoureuse, et les principes à la base de la méthodologie stipulent formellement que les émotions n'ont pas leur place dans l'analyse scientifique sociale. Elles sont perçues comme le contraire absolu de la raison<sup>4</sup>.

Les sciences sociales ont toujours reconnu le rôle que jouent les émotions et les passions, mais un problème réside principalement dans la façon dont l'analyse des sciences sociales a traité ce sujet. Dans la majorité des cas, les événements et les comportements guidés par les émotions sont décrits dans un langage abstrait. Les chercheurs en sciences sociales intègrent le comportement émotionnel dans leurs modèles analytiques, sans toutefois saisir ses effets sur les pensées et les comportements. Par exemple, l'opinion publique et les sondages électoraux s'appuient sur l'« intensité » avec laquelle des croyances politiques ou l'adhésion à une politique sont acceptées par les citoyens, mais de pareilles enquêtes cherchent à mesurer cette intensité avec des méthodes qui dépersonnalisent ses effets causals. Pour ces sondages, la tendance a été de conceptualiser les émotions en tant que comportements prévisibles découlant de processus psychologiques (Abu-Lughod et Lutz, 1990, p. 2-3). Cette façon de procéder n'explique pas comment les émotions conditionneront ou motiveront des actions politiques et sociales.

Une tentative contemporaine des plus remarquables pour remettre les émotions à l'ordre du jour est celle de Martha C. Nussbaum qui, en puisant dans un large éventail de sources – philosophie, poésie, littérature, musique, religion, sciences sociales et autres –, décrit de quelle manière les émotions façonnent le paysage intérieur de nos vies, tant dans leurs dimensions mentale que sociale. À l'instar de Proust, Nussbaum (2001, p. 1) montre que les émotions fonctionnent comme des « perturbations géographiques » qui rendent « nos vies incertaines, inégales et sujettes à des bouleversements ». Dans cette perspective, les bonnes émotions (compassion, bonté et amour) jouent un rôle constructif, tandis que les mauvaises (colère, envie et haine) entraînent des conséquences destructrices. Les chercheurs en sciences sociales et les philosophes ont sans cesse considéré les émotions comme des pulsions primales, mettant surtout l'accent sur les capacités

---

<sup>4</sup> Cette omission a des racines profondes. Les émotions et les différentes rhétoriques passionnées qui leur sont associées ont longtemps été considérées comme les adversaires de la rationalité. Une question fondamentale dont les origines remontent à Platon qui a défini les émotions comme étant opposées à la raison. Même si le discours passionné est un élément de base de la vie humaine que les scientifiques sociaux néokantiens ont cherché à comprendre, ils ont tenté de le substituer à leur propre mode de raisonnement empirico-analytique.

pernicieuses des émotions. De son côté, Nussbaum fait ressortir le rôle primaire des sentiments positifs dans la solidarité sociale et l'harmonie d'une société. Dans cette optique, elle a introduit des principes de base afin de différencier les émotions « légitimes » et « illégitimes » (Nussbaum, 2004). En nous appuyant sur ces recherches, une question peut être formulée : est-il raisonnable d'accorder de la valeur à l'objet auquel se rattache une émotion<sup>5</sup> ?

Pour Nussbaum, et c'est là un point important, les émotions ont une relation intrinsèque avec les schémas de pensées de base. Selon elle, nos émotions sont empreintes d'une forme d'intelligence tacite et de perspicacité. Elles sont, avancée, des composantes des sentiments et des croyances (Nussbaum, 2001) et fonctionnent en ce sens comme une source profonde et sous-jacente de conscience humaine, de jugement critique et de représentation sociale. Dans sa conceptualisation « cognitive évaluative », les émotions sont vues comme « supposant toujours la pensée d'un objet combinée à la pensée de l'importance qu'a l'objet ; dans cette optique, elles impliquent toujours un jugement ou une évaluation ».

Cette théorie est également étayée dans un domaine très différent, celui de la neuroscience. Ainsi, Marcus (2002) et Thiele (2006) affirment que notre compréhension de la relation existant entre la raison et les émotions dans l'action politique devait être repensée. La neuroscience révèle, du moins dans les cas importants, que les émotions ne freinent pas la raison pratique, mais la provoquent.

Il est alors nécessaire de revoir notre compréhension épistémologique de la relation entre les émotions et la raison. Plutôt que d'être contraires, nous découvrons qu'elles interagissent de manière importante. Mais qu'est-ce que cela signifie pour les pratiques sociales et politiques ? Comment faire le meilleur usage de telles conclusions ? Peuvent-elles être intégrées aux processus réels de prises de décision ? Une façon d'envisager cette question est de se pencher sur l'expression émotionnelle en tant que forme de l'action discursive.

## ■ L'EXPRESSION ÉMOTIONNELLE COMME PERFORMANCE DISCURSIVE

Les historiens ont montré l'existence d'un lien entre la rhétorique d'Aristote et l'émergence du théâtre et de la performance en public. De ce point de vue, l'expression des émotions appartient au « répertoire de la rhétorique », les affirmations orales et la démonstration des passions coexistant en tant que dimensions séparables, mais combinables, de l'argumentation (Gottweis, 2006). Une telle position nous pousse à examiner les émotions influant sur le véhicule qu'est le langage. L'expression émotionnelle peut être comprise, selon la théorie de Lutz et White (1986), comme une performance communicative dans un contexte argumentatif. Les démonstrations émotionnelles, dans cette perspective, sont en soi une pratique discursive.

<sup>5</sup> De ce point de vue, certaines passions émotionnelles ne devraient pas avoir leur place dans un débat. Des sentiments comme la honte et le dégoût devraient toujours être évités. Par ailleurs, les émotions comme la commisération et la compassion peuvent jouer un rôle primordial en aidant les participants à se comprendre et à prendre des décisions acceptables qui les feront avancer. Même des niveaux modérés de colère peuvent parfois produire des effets utiles.

En tant que pratique discursive, la performance nous aide à reconnaître qu'une question politique précise soulève différents scénarios d'engagements discursifs (Hajer, 2009 et 2005). L'espace prévu pour la délibération politique, le moment choisi de même que le vocabulaire discursif divergent ont des répercussions importantes – parfois décisives – sur les réactions des citoyens et des décideurs politiques. Avec le temps, certains styles d'argumentations s'installent (par exemple, un style argumentatif rationnel, pragmatique instrumentalisé ou émotif) et sont déterminants quant aux rôles dévolus et aux lieux choisis dans le processus de prises de décisions politiques. On peut songer, par exemple, aux débats axés sur les dossiers militaires ou sur une centrale énergétique (des politiques largement dominées par le pouvoir exécutif) et aux débats lourdement chargés en émotions comme ceux entourant l'avortement ou les recherches sur les cellules souches. Les citoyens protestent souvent contre de tels sujets en envahissant les rues. Bien que des scénarios semblables soient contestés et qu'ils évoluent, ils représentent des facteurs explicatifs importants dans les processus de prises de décisions portant sur des enjeux politiques.

Néanmoins, la plupart des travaux se situent à de hauts niveaux d'abstraction. Certes, cette branche offre la possibilité d'élargir notre compréhension de la rhétorique politique, mais de nouvelles études décrivant de façon explicite la nature de tels scénarios de performance sont nécessaires. Comment les analystes ou les décideurs politiques peuvent-ils utiliser ces performances dans l'exécution de leurs tâches quotidiennes? Selon Sandercock (2003) et Hoch (2006), les urbanistes doivent considérer l'expression émotionnelle comme une dimension à la base des efforts investis pour introduire des changements progressifs. Ils comprennent ainsi l'importance d'analyser la façon dont les émotions freinent ou au contraire favorisent les travaux nécessaires pour mener à bien des changements dans les institutions et les pratiques. Mais parce que le jargon de l'urbanisme a principalement gravité autour de discours technorationnels – excluant explicitement l'expression émotionnelle –, les urbanistes n'ont pas saisi que leurs efforts pour opérer de tels changements étaient étroitement liés aux espoirs et aux peurs des membres de la communauté. Par exemple, lorsqu'un parc ou un projet immobilier est au cœur d'une délibération, les problématiques symboliques et émotionnelles profondes revêtent souvent plus d'importance que les structures physiques qui les définissent traditionnellement. Ce peut être le cas de citoyens moins bien nantis qui craignent que leur présence dans le quartier soit menacée. Dans ces circonstances, des questions qui pour certains peuvent sembler mineures sont en réalité des questions fondamentales qui touchent l'identité civique, l'histoire culturelle et l'injustice sociale.

Mais comment ces préoccupations et ces croyances profondément ressenties sont-elles liées aux représentations sociales de base, que ce soient celles d'une communauté ou d'individus qui la composent? Il convient de s'attarder à cette question cruciale dans l'organisation de forums délibératifs. S'agissant des débats houleux, il ne faut pas croire que seules les questions à l'ordre du jour entrent en ligne de compte; l'autoprotection des individus peut en être l'enjeu. Lorsqu'ils expriment leurs intérêts et leurs préférences, les participants perçoivent souvent

les commentaires sur leurs opinions comme une critique de leur personne et, tout au long du débat, évalueront les opinions des autres participants de la même façon<sup>6</sup>. Les participants ne sont pas tous à l'aise avec de tels affrontements interpersonnels. Certains s'exclurent des débats; d'autres seront exclus par le groupe, exclusion qui risque d'entraver la légitimité du processus délibératif. C'est pour cette raison qu'il est essentiel de bien gérer les questions émotionnelles. Comme nous l'avons vu dans l'analyse des ateliers scénarios de Görsdorf, les organisateurs doivent réfléchir à la manière dont ils gèreront ces aspects intersubjectifs, et ce, dès les premières étapes de la conception de l'espace délibératif. Ils sont tenus de reproduire les conditions idéales pour que les participants puissent verbaliser et comprendre leurs émotions. Nous pouvons tirer d'importants enseignements sur la façon d'aborder ce genre de conflits émotionnels des nombreuses expériences de planification rapportées par Sandercock (2003). Ce sont ces enseignements que nous examinerons dans la prochaine et dernière partie de cet article.

## ■ LA PERFORMANCE ÉMOTIONNELLE DANS LA CONCEPTION D'ESPACES DÉLIBÉRATIFS

Bon nombre de planificateurs (*policy planners*) ont reconnu l'importance de tenir des débats sur les « problèmes pernicieux » auxquels ils se heurtent souvent, particulièrement dans des domaines négligés, et qui réduisent presque à néant leurs efforts pour parvenir à des solutions viables (Forester, 2000 et 1999). Mais certains, comme Sandercock (2003, p. 153), ont aussi reconnu les limites de ces débats. Alors que les planificateurs ont traditionnellement accordé trop d'importance aux aspects physiques de la planification – comme les bâtiments, la protection de la propriété, la sécurité dans les parcs, etc. –, Sandercock avance que la pratique doit en outre se tourner vers les émotions modérées dans le processus de planification.

Cette perspective heurte le fait que les efforts déployés pour provoquer des changements impliquent la capacité de générer de l'espoir, de surmonter les peurs, d'arbitrer des souvenirs et de faciliter l'introspection du groupe. Ainsi, on doit amener les participants à surmonter les peurs qui les paralysent, et ce faisant, à surmonter leurs préjugés qui faussent leurs liens sociaux. Créer l'engagement du groupe veut donc dire réussir à surmonter le désespoir et la passivité. À cette fin, l'attention peut de manière fructueuse être concentrée sur l'empathie.

Contrairement à la délibération rationnelle, l'approche empathique commence par analyser et comprendre le contexte émotionnel au cœur de la question ou de la problématique. Elle s'attache ensuite à mettre en place des processus qui lèveront les barrières émotionnelles, un frein à une collaboration communautaire efficace. Dans leur recherche de solutions programmatiques, les planificateurs et les décideurs politiques ont par ailleurs cherché à transcender les conséquences négatives

<sup>6</sup> Comme l'écrit Blaug (1999, p. 153), les sentiments douloureux qui découlent de forums délibératifs risquent de transformer ces forums en des endroits dangereux pour certains, et s'ils deviennent trop menaçants, les participants finiront par les éviter.

qui résultent souvent des comportements de groupe de type « troc stratégique » et « intérêts conflictuels » et qui sont inhérentes à ces solutions. Ils ont tenté d'innover et d'adopter des processus d'apprentissage social capables de faciliter des changements transformationnels qui peuvent s'attaquer à la base de la problématique.

De telles transformations sociales demandent des avancées politico-psychologiques capitales pouvant défricher de nouveaux sentiers vers l'épanouissement de l'individu et son engagement social. Comme pour une psychothérapie réussie, l'exercice consiste à faire ressortir les liens sociaux profonds qui structurent et gèrent la coexistence dans les espaces communs d'une communauté donnée. C'est seulement en déchiffrant les représentations – souvent tacites – qui définissent de tels espaces que la possibilité d'une interaction sociale peut émerger. L'apprentissage transformatif fait appel aux processus de l'apprentissage des acteurs publics qui ont pour mission de changer les valeurs sociales et les pratiques institutionnelles qui les incarnent. Même s'il n'existe aucune garantie de réussite, de tels processus peuvent être l'unique façon d'avancer dans des cas où des conflits sociaux profondément enracinés ont longtemps bloqué les approches traditionnelles de résolution de conflits.

Ce n'est pas que la verbalisation des émotions ne s'avère pas suffisante. Le but, pour ce qui nous intéresse, est de provoquer le raisonnement et le débat en réponse à une telle verbalisation des émotions. Ce dont nous avons besoin est un modèle pour mettre en scène ce genre de confrontations sociales. Comme l'explique Sandercock (2003, p. 159), lorsque des parties en conflit « engagées dans une discussion sont à couteaux tirés depuis des générations ou proviennent de traditions culturelles différentes, ou dès lors qu'il existe un historique de marginalisation, il faut davantage que les méthodes habituelles de négociation et de médiation ». On doit avoir recours à une approche qui vient compléter et transcender les processus « rationnels » de délibération et l'accent qu'ils placent sur l'argumentation. Dans le cas où les échanges entre les participants sont improductifs, il faut user de processus communicatifs qui aideront tout d'abord à reconnaître cet état de fait et ensuite à résoudre des questions qu'une histoire de conflits et de tensions a rendues largement inabordables. Si l'intensité émotionnelle entrave un débat se voulant formaliste, les participants ont besoin d'une tribune. C'est alors qu'ils pourront partager leurs sentiments en racontant leurs histoires. Sandercock rend compte de projets susceptibles d'améliorer des forums comme ceux-ci.

Avant de s'attaquer à la résolution de problèmes, il importe d'instaurer une étape au cours de laquelle les participants s'expriment. Cette étape initiale doit être consacrée à la purge, à l'évacuation empathique des réalités émotionnelles profondes qui ne sont pas ou qui ne peuvent pas être exprimées dans un cadre délibératif argumentaire. Dans cet espace, les participants ont l'occasion de mettre sur le tapis leurs sentiments par rapport à une situation ou à un projet. Ce processus commence par une série d'entretiens préparatoires lors desquels les organisateurs et les décideurs rencontrent séparément les groupes en conflit. Se concentrant sur les craintes et les espoirs des individus concernés, ces réunions devraient se dérouler dans un environnement sécuritaire, comme dans le salon des différents membres du groupe. Comme les planificateurs et les analystes politiques ont peu

d'expérience en la matière, il serait avisé de recourir au soutien d'un psychologue des collectivités. Ce spécialiste contribuerait au bon déroulement des réunions, les animateurs et les analystes politiques recueillant les témoignages qui en ressortent afin de les utiliser lors des étapes ultérieures du processus.

Dans cette phase initiale, l'activité consiste à se concentrer sur les témoignages tels qu'ils sont livrés par les participants. Les animateurs, pour leur part, écoutent et interviennent très peu. De pareils rassemblements peuvent généralement être planifiés avec l'aide d'un animateur local, et l'objectif est de recueillir des renseignements sur l'historique culturel des résidants, sur leur compréhension de leurs identités sociales et sur leurs expériences dans le milieu. Au cours de ces discussions, il est possible d'entendre des citoyens témoigner de colère et de ressentiment envers le nombre croissant de groupes ethniques défavorisés ou d'étrangers s'établissant dans le quartier et à qui ils attribuent la montée du taux de criminalité dans les rues et les parcs, des crimes qui sont la plupart du temps liés à la drogue. Dans un scénario typique, ces résidants expliqueraient probablement comment ils ont travaillé fort pour parvenir à s'installer dans le quartier et à y acheter une maison, avec l'espoir que leurs enfants vivent une vie meilleure que la leur. Maintenant, ils voient la pauvreté et la mixité sociale dévaloriser les écoles où ils envoient leurs enfants. La colère et l'hostilité se déversent lorsqu'ils critiquent les politiciens locaux pour leur désir de transformer un parc en un projet résidentiel qui attirera encore plus de ces gens.

Après ces discussions préparatoires, une réunion au cours de laquelle les participants auront la chance de s'exprimer librement peut être organisée. Sandercock (2003, p. 159), la décrivant comme un « épanchement » (*speaking out*), explique que l'objectif d'une telle réunion est d'encourager les membres de groupes communautaires à verbaliser ce qu'ils ressentent avant que la discussion ne soit dirigée vers un projet ou un programme précis. Elle doit encourager les participants à exprimer en présence des autres groupes ce qu'ils éprouvent – à exprimer l'inexprimable –, aussi pénible à entendre que cela puisse être pour les autres. Ces sentiments douloureux seraient donc entendus par ceux dont les oreilles et le cœur étaient fermés (Forester, 2000). Conçu comme une expérience cathartique, cet épanchement peut servir à faire émerger l'empathie pour ceux qui nourrissent une colère destructrice, qui partagent une peur d'être trahis, qui ont des doléances quant à des pertes antérieures, etc. Les conflits ne seront pas tous éliminés à la suite de cette expérience, mais cette tentative de lever le voile sur ces émotions peut être utilisée pour réduire suffisamment les tensions et jeter les bases d'un niveau de discussion viable. Mettre en œuvre ces échanges de préoccupations profondes peut servir de base sur laquelle bâtir une nouvelle confiance capable d'encourager les participants à s'engager dans le genre de débats qui rendent les accords possibles, et ainsi faire avancer la communauté.

Au terme de cette étape d'expression, on entamera des discussions de groupe dans des formes de débats plus standards centrés sur la négociation. Ces discussions devraient générer des accords qui rendront possibles d'une part de futures réunions portant sur des questions de planification et d'autre part des rencontres au cours desquelles des plans complets pourraient être établis. Lors de celles-ci,

comme lors des étapes précédentes, le principe directeur est de ne pas forcer la conclusion avant que la possibilité d'un accord réel n'apparaisse, lequel sera davantage qu'un simple accord accepté à contrecœur.

Ce travail, qui examine les confrontations et le dialogue à travers les divisions des différences culturelles, demande aux praticiens d'avoir les connaissances et la maîtrise requises des différents modes de communication, du témoignage à l'écoute, en passant par l'interprétation du langage corporel et visuel. Il est possible de recourir à diverses techniques tirées de pratiques découlant de la recherche participative. De telles enquêtes collectives peuvent être utilisées pour amener les résidents d'une localité à définir l'identité de leur communauté, voire à se forger une nouvelle identité basée sur son histoire multiculturelle. En amenant les résidents à raconter leurs récits, les animateurs et les analystes sont à même de les conduire à en bâtir un nouveau ou à rebaptiser le quartier en se basant sur cette histoire. Ce processus actif de reconstruction d'un nouveau récit et d'une nouvelle identité urbaine s'est révélé utile pour préparer le terrain en vue de transformer radicalement un quartier. Les identités, en somme, peuvent être décrites comme une vision optimiste qui sert d'assise à l'action communautaire<sup>7</sup>.

À l'aide de ces recherches, on constate que les planificateurs et les praticiens politiques doivent découvrir des formules pour pousser les membres d'une communauté à rejeter les habitudes et les croyances destructrices. À travers des procédés d'empathie et de catharsis, ils encouragent les participants à se respecter et à se voir les uns les autres sous un nouvel éclairage. Pratiquement rien ou presque dans les programmes de planification contemporaine ou de politique n'offre le genre de conseil ou d'expérience qui serait utile aux futurs praticiens pour examiner et mettre en œuvre une telle stratégie. C'est plutôt le genre d'activité qui serait typiquement menée à bien avec l'aide d'un psychologue<sup>8</sup>.

À partir des discussions précédentes, nous comprenons que l'argumentation se produit dans différents environnements émotionnels entre lesquels elle arrive difficilement à circuler. Dès lors que le terrain émotionnel est défini, des sujets précis ou des questions claires peuvent être reconnus et débattus. Par contre, si le terrain est incertain et glissant, l'argumentation risque de générer de nouveaux conflits au fur et à mesure que les émotions feront ressortir les dessous tacites d'une discussion. Dans un tel cas, de nombreux points seront exprimés avec émotion, mais selon une perspective rationnelle ils le seront de manière improductive.

Bien que l'on ait conscience de cette relation, la question pratique touchant la façon dont on doit gérer l'interrelation existant entre les deux demeure entière. L'une des solutions précédemment explorées est le retour à la rhétorique d'Aristote.

---

<sup>7</sup> Ceci est une illustration de la théorie de Throgmorton (1993) selon laquelle on doit faire reposer la « planification sur le partage de récits convaincants ».

<sup>8</sup> Des psychologues engagés dans l'étude et la pratique de la médiation de conflits ont créé des techniques pour gérer les côtés interpersonnel et émotionnel des délibérations (Leary, 2004). Ces recherches explorent des pistes et proposent des idées intéressantes sur la façon de procéder pour mettre sur pied des forums et des pratiques fidèles à cette approche empathique. Comment intégrer ces techniques aux domaines de l'élaboration de politiques et de la planification ? Voilà un formidable défi intellectuel.

Cette voie met en évidence le besoin de différentes arènes pour ces modes d'expressions, ce que la dramaturgie peut nous aider à mieux comprendre. Au-delà de cette solution, nous devons franchir un pas de plus en nous appuyant sur les aspects concrets offerts par la pratique et l'expérimentation. Comme l'a démontré Sandercock, ces efforts devraient s'inscrire dans un processus à deux étapes, l'étape d'épanchement des émotions devant servir de préalable à des délibérations plus rationnelles. Si le processus réussit, il est possible par la suite de s'engager dans des débats formels fondés sur l'argumentation raisonnée. Les émotions ne s'évanouissent pas pendant le processus; l'emballlement perturbateur qui bloque fréquemment les débats peut être canalisé de manière constructive et ainsi permettre aux participants de recevoir des idées et des propositions précises pour des questions données. Plutôt que de tenter d'éliminer les engagements émotionnels, cela peut du moins inciter les participants à communiquer entre eux.

Aucune garantie de succès n'est assurée pour de tels processus, mais dans le même temps, il s'avère essentiel de prendre conscience des processus émotionnels en jeu. Sans cette sensibilisation, comme l'illustrent les innombrables tentatives ratées de tenir des débats, un élément fondamental du processus n'est pas considéré. Si elles ne sont pas prises de front, les tensions émotionnelles resteront généralement en état de latence et ressurgiront de façon problématique dans une étape ultérieure. Elles ne s'envoleront tout simplement pas.

## ■ CONCLUSION

Dans cet article, nous avons clairement montré qu'un processus délibératif ne saurait être complet sans l'apaisement des réactions émotionnelles qui surgissent tout au long de l'échange. Ceci suppose la création d'ouvertures qui donneront libre cours à l'expression de sentiments dès le début du processus discursif et encore par la suite afin de s'assurer que chaque participant est en paix avec les décisions qui émergeront du processus. À long terme, il y a peu à tirer de remporter formellement une bataille si toutes les parties désapprouvent les résultats. Un résultat qui laisse un goût amer occasionne de nouveaux problèmes – peut-être seulement latents au départ – qui, dans la plupart des cas, se transformeront en une opposition active aux résultats initiaux. C'est ce qui arrive fréquemment dans le monde politique lorsque vient le temps de mettre en œuvre des décisions.

Pour terminer, nous insistons sur le fait qu'il n'y a rien de simple dans la gestion des émotions. Elles sont un phénomène complexe et incertain. Puisque les chercheurs tiennent désormais compte du rôle qu'elles jouent, il est temps d'étudier la place centrale qu'elles occupent dans le processus d'élaboration de politiques. Bien que cet article tente d'encourager de telles recherches, il a été rédigé dans l'espoir d'apporter une modeste contribution à la poursuite de cet effort important.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- Abu-Lughod, L. et A. C. Lutz (1990). « Introduction: Emotion, Discourse, and the Politics of Everyday Life », dans L. Abu-Lughod et A. C. Lutz (dir.), *Language and the Politics of Emotions*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 1-23.
- Blaug, R. (1999). *Democracy, Real and Ideal*, Albany, State University of New York Press.
- Bourdieu, P. (1977). *Outline of a Theory of Practice*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cobb, S. (2004). « Fostering Coexistence in Identity-based Conflicts: Toward a Narrative Approach », dans A. Chayes et M. Minow (dir.) *Imagine Coexistence*, San Francisco, Jossey-Bass, p. 294-310.
- Fischer, F. (2009). *Democracy and Expertise: Reorienting Policy Inquiry*, Oxford, Oxford University Press.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford, Oxford University Press.
- Forester, J. (2000). « Multicultural Planning in Deed: Lessons from the Mediation Practice of Shirley Solomon and Larry Sherman », dans M. Burayidi (dir.), *Urban Planning in a Multicultural Society*, Westport, Praeger, p. 147-168.
- Forester, J. (1999). *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Foucault, M. (1986). « Of other Spaces », *Diacritics: A Review of Contemporary Criticism*, vol. 16, n° 1, p. 22-27.
- Fung, A. (2006). « Varieties of Participation in Complex Governance », *Public Administration Review*, vol. 66, décembre, p. 66-75.
- Fung, A. (2003). « Survey Article. Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and their Consequences », *The Journal of Political Philosophy*, vol. 11, n° 3, p. 338-367.
- Fung, A. et E. O. Wright (dir.) (2003). *Deeping Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, New York, Verso.
- Fung, A. et E. O. Wright (2001). « Deepening Democracy: Innovations in Empowered Local Governance », *Politics and Society*, vol. 29, n° 1, p. 5-41.
- Fraser, N. (1989). *Unruly Practices: Power, Discourse, and Gender in Contemporary Social Theory*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Gastil, J. et P. Levine (dir.) (2005). *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the 21<sup>st</sup> Century*, San Francisco, Jossey Bass.
- Görsdorf, A. (2007). *Die 'Weisheit der Laien' als Politische Ressource*, VDM Verlag Dr. Müller.
- Görsdorf, A. (2006). « Inside Deliberative Experiments: Dynamics of Subjectivity in Science Policy Deliberations », *Policy and Society*, vol. 25, n° 2, p. 177-206.
- Gottweis, H. (2006). « Rhetoric in Policy Making: Between Logos, Ethos, and Pathos », dans F. Fischer, G. J. Miller et M. S. Sidney (dir.), *Handbook of Public Policy Analysis*, New York, Taylor and Francis, p. 237-250.

- Hajer, M. A. (2009). *Authoritative Governance: Policy Making in the Age of Mediatization*, Oxford, Oxford University Press.
- Hajer, M. A. (2005). « Setting the Stage: A Dramaturgy of Policy Deliberation », *Administration and Society*, vol. 36, n° 6, p. 624-647.
- Hajer, M. A. (2003). « Policy without Polity: Policy Analysis and the Institutional Void », *Policy Sciences*, vol. 36, n° 2, p. 175-195.
- Hoch, C. (2006). « Emotions and Planning », *Planning Theory and Practice*, vol. 7, n° 4, p. 367-382.
- Jordan, G. et C. Weedon (1995). *Cultural Politics: Class, Gender, Race and the Postmodern World*, London, Blackwell.
- Leary, K. (2004). « Critical Moments as Relational Moments: The Centre for Humanitarian Dialogue and Conflict in Aceh, Indonesia », *Negotiation Journal*, vol. 20, n° 2, p. 311-338.
- Lefebvre, H. (1991). *The Production of Space*, London, Verso.
- Lutz, C. et G. M. White (1986). « The Anthropology of Emotions », *Annual Review of Anthropology*, vol. 15, p. 405-436.
- Mansbridge, J. (2003). « Practice-Thought-Practice », dans A. Fung et E. O. Wright (dir.), *Deeping Democracy*, New York, Verso, p. 175-199.
- Marcus, G. E. (2002). *The Sentimental Citizen: Emotion in Democratic Politics*, University Park, Pennsylvania State University Press.
- Mutz, D. C. (2006). *Hearing the Other Side: Deliberation versus Participatory Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nash, K. (2000). *Contemporary Political Sociology*, Oxford, Blackwell.
- Nussbaum, M. C. (2004). *Hiding from Humanity: Disgust, Shame, and the Law*, Princeton, Princeton University Press.
- Nussbaum, M. C. (2001). *Upheavals of Thought: The Intelligence of Emotions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Polletta, F. (2002). *Freedom in an Endless Meeting: Democracy in American Social Movements*, Chicago, University of Chicago Press.
- Sandercock, L. (2003). « Dreaming the Sustainable City: Organizing Hope, Negotiating Hear, Mediating Memory », dans B. Eckstein et J. A. Throgmorton (dir.), *Story and Sustainability: Planning Practices, and Possibility for American Cities*, Cambridge, MIT Press, p. 143-164.
- Scott, J. C. (1990). *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*, New Haven, Yale University Press.
- Scott, J. C. (1986). *Weapons of the Weak*, New Haven, Yale University Press.
- Smith, G. (2009). *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Thiele, L. P. (2006). *The Heart of Judgment: Practical Reason, Neuroscience, and Narrative*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Throgmorton, J. A. (1993). « Survey Research as Rhetorical Topre: Electrical Power Planning Arguments in Chicago », dans F. Fischer et J. Forester (dir.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham, Duke University Press.

- Warren, M. E. (2008). *Governance-driven Democratisation: Opportunities and Challenges*, Plenary Address at the 3<sup>rd</sup> Annual Conference in Interpretive Policy Analysis, University of Essex, Royaume-Uni, 19 juin.
- Warren, M. E. (2007). « Institutionalizing Deliberative Democracy », dans S. Rosenberg (dir.), *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?*, Basingstoke et New York, Palgrave Macmillan, p. 272-288.
- Wolin, S. (1994). « Fugitive Democracy », *Constellations*, vol. 1, n° 1, p. 11-25.

# LE BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC : GENÈSE ET DÉVELOPPEMENT D'UN INSTRUMENT VOUÉ À LA PARTICIPATION PUBLIQUE

Par **Mario Gauthier**, Professeur, Département des sciences sociales, Université du Québec en Outaouais • [mario.gauthier@uqo.ca](mailto:mario.gauthier@uqo.ca)

Et **Louis Simard**, Professeur, École d'études politiques, Université d'Ottawa  
• [lsimard@uottawa.ca](mailto:lsimard@uottawa.ca)

---

**RÉSUMÉ** Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) a plus de 30 ans et il apparaît comme l'un des principaux espaces de participation publique institutionnalisés au Québec. Cet article propose d'analyser l'évolution de cet instrument d'action publique et de saisir certains de ses effets observables quant aux processus, aux enjeux et aux acteurs. Construite à partir de deux axes, les faits saillants de l'histoire du BAPE et une lecture de seize projets majeurs examinés par celui-ci, l'analyse identifie quatre périodes précises qui laissent voir une consolidation, un accroissement et une diversification significative de ses activités. Marqué par une perpétuelle tension entre deux modèles de participation publique, un premier plus gestionnaire d'aide à la décision et un second plus politique de démocratie participative, cet instrument a pour effet de déterminer en partie les ressources et les expertises pertinentes, d'organiser les relations de pouvoir et de structurer le processus décisionnel.

---

**ABSTRACT** Today, more than 30 years after its founding, Quebec's Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE, or office of public environmental hearings) stands out as one of the province's leading institutionalized spaces of public participation. This article proposes to analyze how this instrument of public action has changed over time and to grasp some of its observable impacts in terms of processes, issues and actors. The analysis is organized according to two main dimensions – namely, the significant moments in the history of BAPE and an interpretation of 16 major projects examined by the office. On this basis, it identifies four specific periods that evidence the consolidation, growth and considerable diversification of the office's activities. As such, this instrument has been shaped by a perpetual tension between two approaches to public participation – the first being a more managerial approach focused on aiding decision-making, and the second being a more political approach focused on participatory democracy. Further, the impact of the office can be viewed in terms of partially identifying the relevant resources and expertise, articulating relations of power, and structuring the decision-making process.

---

**Pour citer cet article :** Gauthier, M. et L. Simard (2011). « Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec : genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique », *Télescope*, vol. 17, n° 1, p. 39-67.

Depuis sa création en décembre 1978, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) incarne l'idéal participatif au Québec<sup>1</sup>. Créé au moment où l'environnement s'est constitué en problème social un peu partout dans le monde, le BAPE fut cette réponse de l'État qui contribua à institutionnaliser un droit à la participation des citoyens étroitement associé à l'évaluation des impacts sur l'environnement des grands projets d'équipements et des politiques environnementales. À partir d'une analyse de l'expérience du BAPE au cours des trois dernières décennies, nous proposons un bilan des transformations les plus significatives en ce qui a trait, entre autres, aux premiers effets observables quant aux processus, aux enjeux et aux acteurs. Les mutations de cette institution et de ses effets seront donc examinées à la fois sous l'angle des dimensions substantives et procédurales de l'expérience du BAPE, c'est-à-dire de l'évolution des objets du débat public, de la participation du public et des procédures.

Dans un travail antérieur (Gauthier et Simard, 2007), nous avons dressé un bilan de la pratique du BAPE sur une période de près de trente ans<sup>2</sup>. À la suite de Beauchamp (2006), nous constatons que l'institutionnalisation du débat public en aménagement et en environnement au Québec, à travers la pratique du BAPE, pouvait être considérée comme « une expérience forte, mais limitée ». Il s'est en effet développé au Québec une culture de l'enquête et de la consultation publique fortement associée à la pratique de l'évaluation environnementale. Pour autant, cela ne fait pas disparaître les rapports de force entre les acteurs compte tenu des intérêts qui s'affrontent lors de chaque projet débattu. Ainsi, même si le débat public apparaît plus que jamais comme un impératif (Blondiaux et Sintomer, 2002), les tentatives de l'éviter, de le contourner ou de le manipuler sont toujours présentes. Les enquêtes et les audiences publiques du BAPE demeurent toujours une épreuve et une grande source d'incertitudes pour les promoteurs et les décideurs. À cet égard, la question du « débat sur le débat », ainsi que celle opposant une vision gestionnaire du débat public (un outil d'aide à la décision), à une vision démocratique (un instrument de démocratisation de la décision), demeure irréductible. Il en va de la nature sociopolitique de cet objet. En outre, cette culture et cette pratique du débat public semblent être confinées dans une perspective de « projet » au détriment d'une perspective territoriale et intégrée, ce qui nous renvoie à des enjeux de cohérence de l'action publique et aux défis de la mise en œuvre des principes du développement durable. Dans le prolongement de ce travail de synthèse, cette contribution vise à rendre compte des moments forts de l'histoire du BAPE depuis sa fondation en 1978, des principales transformations de l'organisation et de son fonctionnement, des projets ayant marqué son

---

<sup>1</sup> Une première version de ce texte a été présentée au 10<sup>e</sup> Congrès de l'Association française de science politique (Section thématique 41 « De la protection de la nature au développement durable : les mutations de l'enjeu environnemental ») tenu à Grenoble du 7 au 9 septembre 2009.

<sup>2</sup> Ce bilan a été élaboré à l'aide d'une grille de questionnement portant sur la mise en œuvre et les effets du débat public (Revel et autres, 2007) et à partir des matériaux documentaires disponibles (rapports de recherche, rapports de comités d'examen gouvernementaux, témoignages d'acteurs clés, thèses et mémoires, etc.).

développement, et ce, avec pour objectif de proposer un bilan de cette expérience phare de participation publique québécoise.

Sur le plan théorique, notre analyse s'inscrit dans la continuité des travaux portant sur les instruments d'action publique de type informatif et communicationnel (Lascoumes et Le Galès, 2004 ; Lascoumes et Simard, 2011). Ceux-ci connaissent une popularité croissante depuis bientôt une vingtaine d'années en Europe comme en Amérique du Nord (Blondiaux, 2008 ; Blondiaux et Sintomer, 2002 ; Dietz et Stern, 2008 ; Lascoumes, 1998). Au cœur du phénomène de la gouvernance tant sociétale qu'organisationnelle, ces instruments participeraient d'une transformation de l'action publique sous l'angle d'un plus grand partage du pouvoir et d'une coproduction de connaissance dans la prise de décision (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001). Au Québec, le BAPE incarne tout particulièrement cet idéal participatif et est une source d'inspiration reconnue pour d'autres instruments du même type, notamment à Montréal avec l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM), en France avec la Commission nationale du débat public (CNDP) et plus récemment en Afrique de l'Ouest dans le cadre d'activités de partage d'expertise sur les processus de participation publique. Les enquêtes et les audiences publiques sur l'environnement sont ici envisagées comme un instrument d'action publique, c'est-à-dire comme un « dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 14). Sous cet angle, les instruments ont leurs propres effets et renvoient à un type de relation politique (rôle de l'État) et à un type de légitimité. Ils apparaissent dès lors comme des révélateurs des transformations de l'action publique. Ainsi, au-delà d'une perspective instrumentale et d'une perspective de démocratisation de la décision, notre démarche de recherche vise à comprendre les effets de cet instrument sur les processus, les enjeux et les acteurs.

Sur le plan méthodologique, notre analyse qualitative est construite à partir de deux axes. Le premier se concentre directement sur les faits saillants de l'histoire du BAPE depuis sa fondation jusqu'à nos jours (1978-2010), c'est-à-dire sur les changements internes et externes (réformes, changements et décisions gouvernementales). Le deuxième repose sur une lecture de seize projets majeurs examinés par le BAPE au cours des trente dernières années en dégagant quelques constats marquants. En croisant ces deux axes, notre intention est non seulement de saisir l'essentiel des changements survenus au cours des trente dernières années, mais également d'observer les éléments de stabilité afin de mieux comprendre l'évolution et les incidences de cet instrument d'action publique. Après avoir présenté les principaux faits saillants en distinguant quatre grandes périodes, nous discutons des effets de cet instrument sur les transformations de l'action publique. Nous concluons sur la portée de cet instrument voué à la participation publique.

## ■ LE BAPE : DEPUIS SA FONDATION JUSQU'À NOS JOURS (1978-2010)

Le BAPE a été créé en décembre 1978 au moment de la refonte de la Loi sur la qualité de l'environnement adoptée par le gouvernement de René Lévesque (Parti

Québécois<sup>3</sup>). L'objectif de départ était clair : instituer un droit à la participation des citoyens étroitement associé à l'examen des impacts sur l'environnement des grands projets d'équipements tels que les routes et les autoroutes, les équipements de production et de transport d'énergie électrique et les projets industriels. Depuis lors, le BAPE intervient selon deux modalités prévues par cette loi, ce qui lui confère deux fonctions distinctes :

- faciliter, dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, la consultation des documents soumis à l'appui d'une demande ainsi que l'accès à l'information et, sur mandat du ministre, tenir des enquêtes et des audiences publiques (article 31.1 et s.) ;
- enquêter sur toute question relative à la qualité de l'environnement que lui soumet le ministre et faire rapport à ce dernier de ses constatations ainsi que de l'analyse qu'il en est faite. Il doit aussi tenir des audiences publiques dans les cas où le ministre le requiert (article 6.3).

Dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (figure 1), le BAPE intervient lorsque l'étude des impacts sur l'environnement réalisée par le maître d'ouvrage est jugée recevable, après consultation interministérielle, par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (DDEP). Son rôle consiste à rendre l'information accessible pendant une période de quarante-cinq jours, période durant laquelle le public peut demander la tenue d'une audience publique. Lorsque le ministre du DDEP reçoit et accepte au moins une requête, il confie un mandat au BAPE qui dispose de quatre mois pour le réaliser. L'audience publique se déroule en deux parties distinctes : la première est consacrée à la recherche d'information (lecture du mandat, explication du déroulement de l'audience, motifs de la requête d'audience, présentation de l'initiateur et du projet, questions des participants, etc.) alors que la seconde est consacrée à l'expression des opinions de toute personne, municipalité ou groupe intéressé par le projet (mémoires verbaux ou écrits, suggestions sur le projet ou l'étude d'impact, etc.<sup>4</sup>). Sur le plan de la discussion et de la délibération, la première partie est de loin la plus intéressante, dans le sens où elle favorise la recherche d'information (*joint fact finding*), la compréhension des enjeux et l'approfondissement du dossier grâce à une période de questions et de réponses gérée par le président de la commission assisté par les autres commissaires membres de la commission. La deuxième partie, l'audition, qui est réservée à l'expression des opinions, favorise très peu les échanges entre les participants, chacun venant à tour de rôle présenter son point de vue à la commission. La majorité des autres mandats confiés au BAPE par le ministre du DDEP (enquêtes, médiations, audiences génériques) le sont en vertu de ses fonctions d'enquête<sup>5</sup>. Selon notre compilation,

---

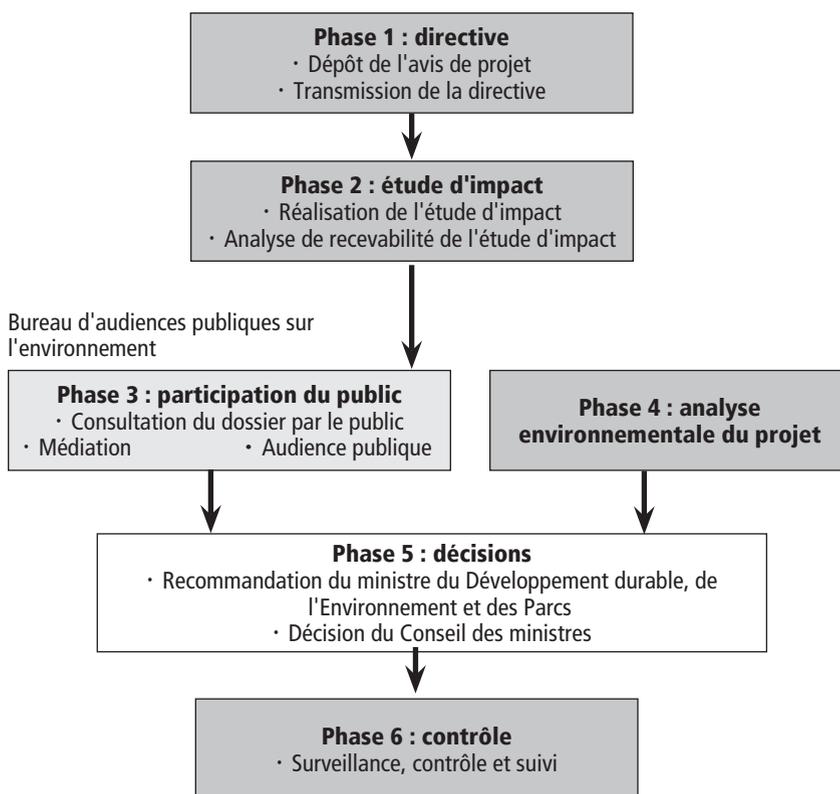
<sup>3</sup> La première version de la Loi sur la qualité de l'environnement a été adoptée en 1972 par le gouvernement libéral de Robert Bourassa.

<sup>4</sup> Voir les Règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques (Q-2, r. 19).

<sup>5</sup> Le BAPE dispose de nouveaux champs d'intervention en vertu de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel (2003) qui vise la création d'un réseau d'aires protégées couvrant l'ensemble du territoire québécois, de la Loi sur les parcs (2005) et de dispositions relatives au développement de la filière éolienne (2007).

depuis sa création en 1978, le BAPE s'est vu confier par le ministre du DDEP plus de 275 mandats, dont approximativement 74 % sont des mandats d'enquête et d'audience publique dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement<sup>6</sup>. Il s'est également régulièrement vu confier, toujours par le même ministre, des mandats d'enquête (9 %), et depuis le début des années 1990 des mandats de médiation (15 %) et des mandats d'enquête générique (2 %).

FIGURE 1 : SOMMAIRE DES ÉTAPES DE LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE



■ Les phases 1, 2, 4 et 6 sont sous la responsabilité du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.

<sup>6</sup> Lorsqu'on inclut les mandats relatifs à la période d'information et de consultation du dossier par le public (période de quarante-cinq jours durant laquelle le public peut demander la tenue d'une audience publique), on estime qu'en trente années, le BAPE a rempli quelque 800 mandats faisant appel à la participation du public et que plus de 40 % des projets qui ont franchi cette période d'information ont fait l'objet de demandes d'audiences publiques (BAPE, 2009c).

Le BAPE apparaît ainsi comme un instrument d'action publique éprouvé, détenant une grande légitimité et une crédibilité reconnue. Il se présente également comme un espace public où s'investissent les citoyens proposant implicitement un rapport particulier entre gouvernants et gouvernés. Ce type d'instrument institue une obligation d'information ou de communication de la part du gouvernement. Il s'agit, comme Lascoumes et Le Galès (2004, p. 363) le précisent à propos des instruments de type informatif et communicationnel, d'un « espace public relativement autonome par rapport à la sphère publique traditionnelle basée sur la représentation ».

Il est possible de résumer l'histoire du BAPE en quatre principales périodes<sup>7</sup> : la fondation (1978 à 1988), la transition (1989 à 1997), l'expansion (1998 à 2005) et la période de consolidation, de diversification et de remise en question (2006 à 2010). L'identification des événements ayant marqué cette histoire et la revue de seize projets majeurs<sup>8</sup> nous permettent de mieux caractériser le cadre du débat public institué par le BAPE et l'évolution de sa pratique.

### **La période de fondation (1978 à 1988)**

La période de fondation se caractérise par la mise en place du Bureau à la suite d'un rapport précurseur portant sur un projet de construction d'une autoroute sur les battures de Beauport dans la région de Québec (Lamontagne et autres, 1978)<sup>9</sup> et la tenue des premières audiences publiques formelles sous l'égide du BAPE. Rappelons qu'au moment de la création du BAPE et de la mise en place de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement par le gouvernement Lévesque (Parti Québécois), plusieurs défis ont été soulevés, dont au premier chef celui de l'assujettissement des projets à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement<sup>10</sup> et le rôle du BAPE dans l'examen des projets (Lamontagne, 2006; Yergeau et Gauthier, 2006). En effet, il appert que les grands maîtres d'ouvrages publics, dont le ministère des Transports, le ministère des Ressources naturelles et la société d'État Hydro-Québec, ont exprimé des réticences

---

<sup>7</sup> Cette catégorisation s'inspire de celle de Beauchamp (2006) à laquelle nous avons ajouté plusieurs événements marquants, une description des projets et une quatrième période.

<sup>8</sup> Nous avons retenu des cas qui ont marqué l'histoire du BAPE compte tenu de leur importance et parce qu'ils ont suscité un certain débat médiatique. Ces cas ne sont pas nécessairement représentatifs de l'ensemble des activités du BAPE. Un autre critère de sélection a été la disponibilité de l'information en termes de couverture médiatique et d'études spécifiques.

<sup>9</sup> Ce mandat d'audience publique a été confié à Michel Lamontagne, biologiste, et à trois autres commissaires par le ministre délégué à l'Environnement, monsieur Marcel Léger, à la suite de diverses représentations auprès des autorités gouvernementales et plus particulièrement à la suite d'une requête provenant de l'Association des biologistes du Québec. Michel Lamontagne deviendra par la suite le premier président du BAPE (1978 à 1982).

<sup>10</sup> Le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement (Q-2, r. 9), adopté en 1980, détermine les catégories de projets assujettis à la procédure, dont les travaux routiers, les aéroports, les gazoducs ou oléoducs, les lignes de transport hydroélectrique, les installations hydroélectriques et thermiques, les établissements nucléaires, les raffineries de pétrole ou les usines pétrochimiques, les exploitations animales, etc.

à accepter de soumettre leurs projets d'équipements à l'examen public et à l'avis du BAPE<sup>11</sup>.

Au cours de ses premières années de fonctionnement (du 1<sup>er</sup> décembre 1978 au 31 mars 1981), le BAPE a mené cinq mandats, dont deux d'enquête et trois d'enquête et d'audience publique. Dans son premier rapport annuel, le BAPE tirait cinq grandes conclusions sur sa pratique qui sont révélatrices de l'esprit caractérisant cette période de fondation (BAPE, 1981, p. 35 à 40). Il souligne tout d'abord les faiblesses inhérentes à toute étude scientifique visant à évaluer les impacts sur l'environnement et le rôle essentiel du regard critique de la population pour appréhender les effets positifs et négatifs d'un projet. Il constate ensuite que les interventions en audience publique soulèvent généralement une gamme d'opinions beaucoup plus variées que les seules positions des partisans et des opposants aux projets. Il note également que l'accessibilité à l'information est le gage d'une participation éclairée et que la notion d'environnement doit être considérée dans son sens large, incluant les dimensions biophysique, sociale, économique et culturelle. Enfin, selon le dernier constat, l'audience publique constitue un cadre d'échanges constructifs et ordonnés permettant de « canaliser d'une façon satisfaisante les tensions et d'éviter les affrontements » (BAPE, 1981, p. 38).

Cette période se singularise également par l'adoption, en 1980, de deux importants documents juridiques qui spécifient le rôle et le moment d'intervention du BAPE dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le déroulement des audiences publiques<sup>12</sup>. Quelques années plus tard, le vice-président sortant du BAPE et un membre fondateur de l'organisme publient un texte de libre opinion dans un grand quotidien québécois énonçant onze règles d'éthique « pour que les audiences publiques aient un sens » (Yergeau et Ouimet, 1984). Selon Yergeau, ce document « a été rédigé à l'intention du public appelé à participer à des audiences publiques » (Yergeau et Gauthier, 2006, p. 35). Il visait également à baliser l'éthique de l'audience publique pour assurer la crédibilité de l'organisme. Présentées comme des « règles de bon sens », ces prescriptions ont permis de définir les principales caractéristiques du modèle québécois des enquêtes et des audiences publiques sur l'environnement. Toutefois, au dire de plusieurs, ces règles ont contribué à figer le modèle et à limiter le développement d'autres

<sup>11</sup> Toutefois, malgré les volontés souvent exprimées de soustraire certains projets à l'examen public, la liste des catégories de projets assujettis à la procédure n'a jamais été revue à la baisse. Au contraire, la BAPE a vu ses champs d'intervention s'élargir à d'autres catégories de projets, dont les projets d'établissement ou d'agrandissement des lieux d'enfouissement sanitaire et des dépôts de matériaux secs (1993). De plus, les projets industriels qui faisaient partie de la liste des projets assujettis par le règlement adopté en 1980, mais dont les articles du règlement les concernant n'avaient pas été promulgués, ont finalement été assujettis par l'entrée en vigueur des articles du règlement en 1996. Selon Gariépy (1997, p. 433), l'argument évoqué au début des années 1980 pour ne pas promulguer les articles du règlement relatifs à ces projets industriels du secteur privé était de ne pas pénaliser la province québécoise par rapport à la province voisine, l'Ontario, pour l'obtention de projets majeurs.

<sup>12</sup> Il s'agit du Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement (Q-2, r. 9) et des Règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques (Q-2, r. 19).

dispositifs de débat public moins formalisés et faisant appel à la négociation et à la concertation entre acteurs (Beauchamp, 1997, p. 51 ; Gariépy et Desjardins, 2002).

Selon plusieurs témoignages d'anciens présidents et commissaires du BAPE (Beauchamp, 2006 ; Lamontagne, 2006 ; Yergeau et Gauthier, 2006), cette période a été déterminante pour l'institution. Elle a permis de construire le modèle québécois de l'enquête et des audiences publiques sur l'environnement<sup>13</sup> et surtout d'assurer la crédibilité de l'institution. Au-delà du syndrome de la « grande oreille » (un organisme pour enregistrer les frustrations du public), le BAPE est devenu un organisme d'enquête et d'analyse crédible et respecté par les citoyens. Plutôt que des enregistreurs, les commissaires sont devenus des enquêteurs et la commission d'enquête dispose, en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête, de l'immunité et des pouvoirs d'assigner des témoins à comparaître et de contraindre toute personne au dépôt de documents, soit les mêmes pouvoirs que ceux d'un juge de la Cour supérieure. Le rôle principal de la commission consiste à enquêter et à analyser chaque projet soumis à la consultation publique, par exemple en questionnant la raison d'être des projets et en explorant les solutions de rechange (Yergeau et Gauthier, 2006).

Les premières expériences du BAPE ne laisseront pas les décideurs indifférents. Le rapport Gobeil<sup>14</sup> (Québec, 1986), issu du Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales mandaté par le gouvernement de Robert Bourassa (Parti libéral), réclame l'abolition de celui-ci, alors que deux ans plus tard la Commission Lacoste (Québec, 1988), chargée d'examiner la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, recommandera plutôt son élargissement<sup>15</sup>. Lors de cette période de fondation, le BAPE a mené une première réflexion sur la gestion des conflits en environnement et sur la médiation environnementale comme méthode complémentaire à l'audience

---

<sup>13</sup> Les enquêtes et les audiences publiques sur l'environnement conduites par le BAPE peuvent être considérées comme un modèle de participation publique au même titre que le modèle du « budget participatif » de Porto Alegre (Brésil), ou celui du « débat public » incarné par la CNDP en France, ou encore celui des « jurys de citoyens » en Allemagne et aux États-Unis (Blondiaux, 2008, p. 48-62). Ce modèle des enquêtes et des audiences publiques sur l'environnement a pour principale caractéristique d'être institutionnalisé, d'avoir été utilisé depuis plus de trente ans au Québec, d'avoir été codifié avec des « règles de l'art » et des « principes de bonnes pratiques », d'avoir été diffusé ailleurs au Canada et à l'étranger et de se présenter comme une méthode de participation publique prête à l'emploi.

<sup>14</sup> Ce rapport préconise un vaste programme de désengagement de l'État et propose l'abolition de plusieurs organismes administratifs, dont le BAPE, la Commission de protection du territoire agricole et la Régie du logement. La plupart des recommandations formulées ne seront ni retenues ni mises en œuvre.

<sup>15</sup> Cette commission, mise sur pied par le ministre libéral Clifford Lincoln était formée de Paul Lacoste, d'André Beauchamp, de Louis Chamard, de Gérard Divay, de Pierre Lefebvre et de Bruce Walker. Au terme de ses travaux, la commission concluait à la nécessité de conserver la structure générale de la procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement : « Le comité partage l'avis général qui se dégage des consultations effectuées : la procédure d'évaluation et d'examen, telle que définie dans la Loi sur la qualité de l'environnement et dans les règlements qui s'y rapportent, doit être conservée ; sa structure d'ensemble ne s'est pas révélée paralysante et son application a été productive dans la mise au point de solutions plus environnementales pour certains projets » (Québec, 1988, p. 106).

publique (BAPE, 1986). C'est aussi pendant cette période qu'émerge la notion d'acceptabilité sociale des projets, une notion récurrente qui sera mieux définie dans les périodes suivantes. En somme, comme le mentionne André Beauchamp, cette période de fondation se caractérise principalement par une première vague de remise en question de l'utilité et de l'existence même du BAPE : « L'existence du BAPE est alors orageuse et tapageuse. L'appareil gouvernemental aurait bien voulu son abolition ou sa réduction à une fonction d'écoute » (Beauchamp, 2006, p. 43).

### Les quatre projets retenus pour cette période

- *Le projet autoroutier Dufferin-Montmorency (les battures de Beauport) 1978*

Cette première expérience fut l'occasion d'amorcer une réflexion sur les futures audiences publiques<sup>16</sup>. Dans un contexte plutôt conflictuel, plusieurs participants avaient déploré le peu d'accessibilité et de vulgarisation de l'information. De plus, ils soutenaient que la consultation devait devenir une composante essentielle au processus de planification et qu'un laps de temps plus long était requis pour examiner les projets. Dans le rapport de la commission du BAPE, un traitement particulier est accordé aux modalités de la consultation publique et aux commentaires des intervenants concernant la consultation des citoyens (Beauchamp, 2006; Lamontagne et autres, 1978, p. 133-136; Lamontagne, 2006, p. 27).

- *L'usine de traitement des résidus industriels Stablex 1981*

Il s'agit de l'un des premiers projets à soulever la question de l'articulation entre les besoins au niveau provincial et les impacts locaux sur l'environnement concernant leur justification et leur acceptabilité sociale. Il était également question, d'une part, de la cohérence entre une politique publique récemment adoptée et un projet et, d'autre part, de la difficulté de l'évaluation des impacts sociaux de l'implantation d'une industrie d'envergure provinciale (André, Marchand et Bryant, 1994). Bien que le projet ait suscité une forte opposition, il fut autorisé et implanté dans un contexte où il semblait urgent d'agir.

- *Le programme de stabilisation des berges du lac Saint-Jean 1985*

Ce projet incarne la problématique complexe de la dynamique sociospatiale en région ressource et de la grande entreprise monopolistique. Il s'agit d'un des premiers projets dans lequel une multinationale (Alcan) se voit contrainte de justifier ses actions et de voir sa gestion critiquée par les riverains. Il renvoie également aux limites d'une liste d'assujettissements *a priori* de projets (projets industriels) et des effets environnementaux réels (Berdoulay et Soubeyran, 1995, p. 19-22).

---

<sup>16</sup> Comme le relate Lamontagne : « Lorsque j'ai présidé ma première audience publique, le processus n'était pas encore en place. On me confia le fameux dossier des battures de Beauport. C'était un projet autoroutier de 6 ou 7 kilomètres, dont 80 % était déjà construit, mais dont 1,2 kilomètre restait à construire en plein centre du parcours. On peut s'imaginer le défi que nous avions à surmonter. Le promoteur était désespéré et la population déchaînée. C'est à ce moment que l'on comprit qu'il restait un grand bout de chemin à faire pour que le processus soit rodé et bien compris des décideurs et des citoyens » (Lamontagne, 2006, p. 27).

Le décret d'autorisation tiendra très peu compte des recommandations de la commission du BAPE.

- *Le projet de ligne à courant continu Radisson-Nicolet-Des Cantons*

Ce projet d'Hydro-Québec fortement médiatisé et ayant connu des rebondissements historiques (Gauvin, 1992; Hulbert, 1994) est une illustration des transformations majeures qui peuvent être apportées à un projet à la suite d'audiences publiques et de recommandations formulées par le BAPE (Gariépy, 1997). Contrairement au projet initial du promoteur, la ligne sera construite en traversée sous-fluviale, ce qui aura pour effet d'accroître considérablement les coûts liés au projet. Pour qualifier les effets du débat, Gariépy parle de « ménagement » par l'optimisation des projets au plan environnemental et d'apprentissage du maître d'ouvrage » (Gariépy, 1997, p. 440).

En somme, cette période est marquée par des enjeux importants qui seront déterminants pour la construction du modèle québécois d'enquête et d'audience publique sur l'environnement. Il s'agit dans un premier temps de la qualité et de l'accès à l'information, notamment en ce qui concerne la production de l'étude d'impacts sur l'environnement des projets, et ensuite de la recherche dans l'établissement des règles de procédure dans un climat parfois turbulent. Le modèle est testé et semble robuste, crédible et constructif. Il montre déjà des effets significatifs, notamment dans sa capacité à apporter des changements aux projets (Gariépy, 1991). Certains thèmes qui seront récurrents par la suite apparaissent déjà lors de cette première période : le rapport entre le niveau provincial (politique publique) et local (projet), le lien entre les avis (recommandations du BAPE) et la décision (décret gouvernemental), les rapports de force entre le promoteur et les autres participants aux audiences publiques et l'alternative possible aux enquêtes et aux audiences publiques (médiation). À ce sujet, cette première période laisse voir de fortes tensions non seulement du côté des promoteurs, mais également des élus quant à la portée et aux exigences de l'instrument et des effets qu'il peut avoir sur les projets.

Ainsi, dès ses premières années de mise en œuvre, le BAPE dévoile son influence. Il apparaît conséquent tant dans sa portée informationnelle que décisionnelle. On observe un réel degré d'adhésion de différents acteurs, comme les citoyens, alors que pour d'autres (les promoteurs et les décideurs), il apparaît comme une source de coercition et de contrainte. En d'autres termes, l'instrument active des systèmes d'action collective et met en scène des argumentaires qui s'inscrivent dans un jeu de hiérarchisation. Selon Lascoumes et Le Galès (2004, p. 33), « l'instrument induit une problématisation particulière de l'enjeu, dans la mesure où il hiérarchise des variables et peut aller jusqu'à induire un système explicatif » voué à influencer la décision.

## **La période de transition (1989 à 1997)**

La deuxième période de l'histoire du BAPE (1989-1997) peut être qualifiée de phase de transition essentiellement parce qu'elle se caractérise par la mise en place d'une nouvelle équipe de commissaires et par plusieurs changements à

la direction de l'institution (Beauchamp, 2006). S'agissant des dispositifs de débat public, deux « innovations procédurales » marquent cette décennie, à savoir la tenue de trois enquêtes et audiences publiques portant sur des politiques, les enquêtes dites génériques – déchets dangereux (1990), protection des forêts (1991), matières résiduelles (1997) – et le développement de la médiation environnementale<sup>17</sup>. Cette période se distingue également par un nouveau formalisme avec, notamment, l'adoption en 1992 du Code d'éthique et de déontologie des membres du BAPE régissant le comportement des commissaires et prévoyant des dispositions relatives à l'indépendance et au devoir de réserve. De plus, deux facteurs contribueront à accroître significativement le nombre de projets examinés par le BAPE : l'assujettissement à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement d'une nouvelle catégorie de projets – les projets d'établissement ou d'agrandissement des lieux d'enfouissement sanitaire et des dépôts de matériaux secs (1993) – et l'entrée en vigueur des articles du règlement relatifs aux projets industriels (1996). Enfin, cette période se démarque de la précédente par une deuxième vague de remise en question de l'existence du BAPE et l'intensité des réflexions sur le rôle de l'institution et son avenir, dans un contexte d'une volonté du gouvernement de Robert Bourassa (Parti libéral) de réviser la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement<sup>18</sup>. À cet égard, le contenu du document *L'évaluation environnementale : une vision sociale* (BAPE, 1995b) est révélateur<sup>19</sup> : il énonce les acquis à préserver (l'obligation d'examiner certains projets lorsque le public le demande, la transparence et l'accès à l'information, l'indépendance et l'impartialité, un processus formel mais non judiciaire) et les améliorations souhaitées (une consultation en amont des projets, un accès à une procédure courte, la mise en place de procédures complémentaires, des mesures pour faciliter le déroulement des audiences publiques), tout en établissant les balises pour améliorer le régime québécois d'évaluation environnementale. Comme le mentionne Beauchamp (2006), « il est difficile de qualifier cette période, mais il me semble évident qu'il y a une tension entre une conception plutôt réservée du BAPE [...] et une conception plus rigide, plus critique à l'égard du gouvernement ». Selon lui, « on peut dire que la deuxième génération [de commissaires] connaissait peu la tradition du BAPE, voire la consultation publique en général, et qu'elle a assuré la continuité en insistant sur le respect de la tradition » (Beauchamp, 2006, p. 43).

<sup>17</sup> Les premières expériences formelles de médiation environnementale se développent à partir de 1991. Par la suite, le BAPE a publié un document de réflexion sur le sujet (BAPE, 1994), a organisé un colloque sur ce thème (BAPE, 1995a), puis a adopté des règles de procédures. Pour plus de détails et une évaluation critique de cette pratique de participation publique, voir Gauthier (1998).

<sup>18</sup> Ce projet de réforme mené par le ministre libéral Pierre Paradis a conduit à l'adoption par l'Assemblée nationale du Québec d'un projet de loi qui a été très critiqué par la majorité des acteurs et qui n'est jamais entré en vigueur.

<sup>19</sup> Ce document de réflexion a été produit par le BAPE à la suite de la vive opposition qu'a suscitée le projet de réforme du ministre libéral Pierre Paradis. Dans ce document, « le BAPE expose sa vision du régime actuel d'évaluation environnementale et propose des avenues pour le modifier » (BAPE, 1995b, avant-propos).

## Les quatre projets retenus pour cette période

- *Le projet Soligaz (approvisionnement et entreposage sous-terrain de gaz naturel liquéfié à Varennes) 1991*

L'avis du BAPE sera négatif et très sévère à l'égard de ce projet controversé et de l'argumentaire du promoteur. Le BAPE déplore les faiblesses de l'étude d'impact, en particulier pour le choix des sites. Le recours à une contre-expertise et un prolongement des travaux de la commission seront nécessaires. Dans la foulée de la publication du rapport Brundtland (CMED, 1988), la rhétorique du développement durable sera mobilisée par le plus important groupe d'opposition locale. Malgré l'avis défavorable du BAPE, ce projet sera autorisé par le gouvernement. Dans ce dossier et pour ceux qui suivront, la notion de développement durable deviendra pour le BAPE un cadre de référence pour analyser les projets (Berdoulay et Soubeyran, 1995).

- *L'aménagement de la rivière Sainte-Marguerite 1993*

Ce premier grand projet de production d'Hydro-Québec soumis à la procédure prévoyait le détournement de deux affluents de la rivière Sainte-Marguerite située sur la Côte-Nord du Québec. Le promoteur mettra en place d'importantes activités afin d'obtenir l'accord du milieu. Les revendications territoriales des bandes autochtones et la protection du saumon ont été au cœur des discussions et l'occasion pour les opposants d'acquérir une forte expertise sur ces questions. Il en ressortira un projet grandement modifié et néanmoins rentable sans détournement (Gariépy, 1997; Filiatrault, 2007). Un programme de suivi environnemental sera exigé.

- *L'élimination des BPC dont le ministère de l'Environnement et de la Faune a la garde 1994*

Ce mandat d'enquête et d'audience publique fait suite à l'incendie d'un entrepôt de BPC à Saint-Basile-le-Grand en 1988 qui a conduit à la création d'une commission d'enquête sur les déchets dangereux. Cette dernière identifiait l'acceptabilité sociale comme premier critère dans la recherche de solution, et la stratégie gouvernementale découlant de cette commission devait reposer sur la participation publique à travers la formation de comités de vigilance. Les principaux effets du débat ont été, d'une part, une évolution par rapport au traditionnel syndrome « pas dans ma cour » et, d'autre part, l'importance de la notion d'acceptabilité sociale pour analyser les solutions régionales qui a été au centre des travaux de la commission.

- *Le projet d'usine de production de magnésium par Métallurgie Magnola inc. 1997*

C'est l'un des tout premiers projets industriels à faire l'objet d'un mandat d'enquête et d'audience publique. Il recevra un avis défavorable du BAPE en raison des émissions polluantes prévues (dioxines et furanes), bien qu'il parût souhaitable sur le plan économique. Le gouvernement ira de l'avant en autorisant le projet,

tout en exigeant des modifications importantes<sup>20</sup>. L'une des conséquences de ce débat a été la création d'une association de citoyens, la Coalition pour un Magnola propre, pour faire respecter les recommandations du BAPE et qui lancera un programme de suivi communautaire indépendant en collaboration avec des universitaires et des groupes environnementaux d'envergure nationale (Gagnon et autres, 2000; Turcotte et Marin, 2004; Vachon, 1998).

Bref, cette période de transition est caractérisée par le développement des dimensions substantives et procédurales de la participation publique. D'un côté, on observe une diversité grandissante des types de projets faisant l'objet d'audiences publiques et du nombre de projets examinés. De l'autre, les procédures se diversifient avec les audiences génériques et la médiation (voir encadré). L'expérience et la montée de la préoccupation environnementale (développement durable, acceptabilité sociale, suivi environnemental) influencent le déroulement même des audiences publiques qui semblent plus exigeantes (prolongation, contre-expertise, modification des projets). Par ailleurs, les promoteurs et les associations environnementales ont acquis de nouvelles connaissances relativement à l'expertise environnementale et aux pratiques de consultation et de participation (Gariépy, 1989 et 1991; Simard, 2003). Une nouvelle génération de commissaires, des ressources financières et humaines bonifiées et une formalisation des pratiques professionnelles laissent voir un second niveau de structuration des activités du BAPE. Néanmoins, la tension persiste entre deux modèles, l'un plus gestionnaire d'aide à la décision et l'autre plus politique de démocratie participative (Fourniau, 2003; Gauthier, 2006a et 2006b) bien que le second parvienne à poursuivre son déploiement.

---

<sup>20</sup> Contrairement à la formule habituelle, le rapport d'analyse environnementale ne fut achevé qu'après le décret du gouvernement.

## Définition des termes médiation et facilitation

### La médiation

Le BAPE (2006, p. 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 solution 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. »

### La facilitation

Le BAPE (2010a, p. 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 BAPE (2009d, p. 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 ».

Sources : BAPE, 2006, 2009d, 2010a.

On ne manquera pas de noter les effets propres et indépendants liés à la nature de l'instrument d'action publique. Les audiences publiques « colonisent » d'autres sujets (types de projets), développent leur portée (audiences génériques et médiation), mutent ou prennent différentes formes dérivées directement de l'expérience de mise en œuvre (apprentissage, expertises<sup>21</sup>). Une autonomie relative s'observe par l'institutionnalisation de l'instrument. En fait, l'instrument devient une institution

<sup>21</sup> En ce sens, on assistera, au cours de cette période, à la mise sur pied du Bureau de consultation de Montréal, directement inspiré de l'expérience du BAPE et dirigé par Luc Ouimet, ancien commissaire permanent du BAPE. Créé en 1988 par l'administration du Rassemblement des citoyens de Montréal du maire Jean Doré, ce bureau sera aboli en 1994 par l'administration du maire Pierre Bourque. Pour plus de détails sur le cadre du débat public à Montréal et son évolution, voir Gauthier (2008).

au sens fort du terme. Enfin, la tension qui persiste entre les deux modèles de conception des audiences publiques illustre parfaitement ce que Lascoumes et Le Galès (2004, p. 15) appellent « les effets politiques des instruments et les relations de pouvoirs qu'ils organisent ». Ils vont ainsi privilégier certaines ressources, valoriser des expertises spécifiques et structurer les stratégies des acteurs.

### La période d'expansion (1998 à 2005)

La période suivante, celle de l'expansion (1998-2005), se définit à la fois par un accroissement considérable de ses mandats et par l'affirmation d'une philosophie de gestion axée sur la performance et la satisfaction des usagers<sup>22</sup>. Selon le BAPE, « le nombre annuel de mandats d'information et de consultation publiques est passé d'une moyenne de 15 dans les années 1980 à 18 dans les années 1990 puis à 25 en 2001-2002. Le nombre moyen annuel de mandats d'enquête, d'audience publique et de médiation a également augmenté : de 3 dans les années 1980, il est passé à 7 dans les années 1990 pour atteindre 12 en 2001-2002 » (BAPE, 2002, p. 9). En outre, le BAPE a produit 14 rapports au cours de l'année 2001-2002 et cette tendance se maintient depuis.

Plusieurs facteurs sont avancés pour expliquer cette hausse des activités du BAPE, soit le plus grand nombre de projets assujettis à la procédure, l'extension des mandats et le contexte économique favorable au développement de projets. En effet, deux nouveaux mandats d'enquête générique – la consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec (1998-2000) et la consultation publique sur le développement durable de la production porcine au Québec (2002-2003) – ont été confiés au BAPE par le ministre, ainsi que plusieurs autres mandats en vertu de nouveaux champs d'intervention. On peut également formuler l'hypothèse d'une plus grande sensibilité de la population aux questions d'environnement et de développement durable qui aurait eu pour conséquence d'accroître le nombre de requêtes d'audiences publiques.

Par ailleurs, dans le sillage de l'adoption d'une série d'initiatives gouvernementales visant à moderniser l'administration publique<sup>23</sup>, le BAPE a entrepris au tournant des années 2000 l'élaboration d'un plan stratégique axé sur la qualité des services aux citoyens. Dans ce contexte, il a adopté et diffusé, en 2001, sa Déclaration de services aux citoyens qui comprend des engagements en matière de respect des citoyens, d'accessibilité à l'information, de clarté des messages,

<sup>22</sup> Selon André Beauchamp (2006, p. 44), durant cette période d'expansion, on assiste non seulement à l'accroissement du nombre de mandants, mais également au développement d'une approche plus gestionnaire : « Les mandats d'audience sont très nombreux (au moment où j'écris le présent texte, huit audiences sont en cours). Le BAPE en tenait trois ou quatre par année en 1985. Les rapports ont tendance à être simplifiés, à devenir plus concis et plus orientés vers la prise de décision. L'équipe d'analystes a été entièrement renouvelée et le personnel du Bureau est très nombreux (environ 80 postes comparativement à 15-18 en 1985). »

<sup>23</sup> La Loi sur l'administration publique sanctionnée en mai 2000 a eu pour effet d'instaurer « un nouveau cadre de gestion de l'Administration gouvernementale qui est axé sur l'atteinte de résultats, sur le respect du principe de transparence et sur une imputabilité accrue de l'Administration devant l'Assemblée nationale » (Loi sur l'administration publique, 2000, c. 8, notes explicatives).

de soutien aux participants, d'accueil et de renseignements et de traitement des plaintes. Cela donne lieu à diverses expérimentations mobilisant les nouvelles technologies de l'information, dont l'utilisation d'Internet et la diffusion en ligne des séances d'audience publique. Cette démarche s'accompagne d'activités (sondages et groupes de discussion) visant à évaluer le taux de satisfaction des citoyens à l'égard de ses services. Le BAPE adopte en 2005 son premier Plan stratégique (2005-2008) dans lequel il identifie notamment deux objectifs : favoriser le recours à la médiation environnementale et réduire le délai de traitement des projets.

### **Les quatre projets retenus pour cette période**

- *Le projet de ligne à 735 kV Saint-Césaire-Hertel et poste de la Montérégie 2000*

À la suite de la tempête de verglas de 1998, le gouvernement de Lucien Bouchard (Parti Québécois) autorise Hydro-Québec à construire la ligne Hertel-Des Cantons en la soustrayant de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement<sup>24</sup>. Une coalition a contesté en cour cette décision et a obtenu gain de cause, entraînant par le fait même la tenue d'une enquête et d'audiences publiques sur le tronçon encore à construire de la ligne (Saint-Césaire-Hertel). L'avis du BAPE est défavorable, la ligne n'étant pas considérée comme indispensable pour le bouclage du réseau. Encore une fois, le BAPE estime que l'acceptabilité sociale constitue l'enjeu principal du projet et il interpelle Hydro-Québec afin qu'elle trouve des solutions acceptables, notamment à propos de la justification du projet et de ses impacts sur le paysage (Gariépy, 2006).

- *Le projet de modernisation de la rue Notre-Dame à Montréal par le ministère des Transports du Québec 2002*

Ce projet du ministère des Transports vise à parachever l'autoroute Ville-Marie dans l'Est de Montréal. Compte tenu de l'historique conflictuel qui remonte aux années 1970, le promoteur intègre dans sa planification des préoccupations exprimées lors de démarches participatives ayant eu lieu en amont des audiences publiques. Il propose ainsi un projet bonifié et acceptable aux yeux des acteurs concernés (autoroute encaissée). Ce projet fût néanmoins fortement contesté, et une polarisation du débat eu lieu entre deux options : l'autoroute encaissée et le boulevard urbain. Le BAPE, dans un avis défavorable, conclura ses recommandations en invitant la Ville de Montréal et le ministère des Transports à poursuivre la négociation pour chercher un compromis entre l'option d'une autoroute encaissée et celle d'un boulevard urbain. Le décret autorisant à certaines conditions le projet exigera également la tenue d'une consultation publique sur l'intégration urbaine du projet (Desjardins, 2008, p. 292-295 ; Desjardins et Gariépy 2005 ; Gauthier, 2005 ; Sénécal et Harou, 2005).

---

<sup>24</sup>L'article 31.6 de la Loi sur la qualité de l'environnement permet de soustraire de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement un projet dont la réalisation s'impose afin de réparer ou de prévenir des dommages causés par une catastrophe réelle ou appréhendée.

- *Le projet de centrale à cycle combiné du Suroît à Beauharnois par Hydro-Québec 2003*

Dans un contexte d'ouverture du marché de l'énergie et de pénurie annoncée à court terme, ce projet de production de 800 MW via l'introduction de cette filière au Québec suscite une opposition environnementale jamais observée depuis les années 1970. Le BAPE ne peut y souscrire que conditionnellement au respect des engagements du Québec à l'endroit du Protocole de Kyoto. Le gouvernement libéral de Jean Charest qui, dans un premier temps, autorise le projet devra reculer et demandera à la Régie de l'énergie un avis qui se résume à la formule suivante : souhaitable, mais non indispensable. La porte de sortie du gouvernement prendra la forme du lancement de la filière éolienne (Desjardins et Gariépy, 2005 ; Simard, Dupuis et Bernier, 2004). Ce projet et le recul du gouvernement Charest deviendront un point de référence pour les défenseurs de l'environnement pour les années à venir.

- *Les répercussions d'un échange de terrains sur la biodiversité et l'intégrité écologique du parc national du Mont-Orford 2005*

Ce projet qui poursuivait l'objectif de sauver un centre de ski alpin, activité économique importante de la région, a obtenu une forte participation et a montré une communauté divisée. Le BAPE conclut que le projet porterait atteinte à l'intégrité écologique du parc et recommande la formation par le ministère de l'Environnement, du Développement durable et des Parcs, d'un comité régional d'harmonisation regroupant des représentants des différents points de vue. Le gouvernement de Jean Charest ira néanmoins de l'avant tout en tergiversant sur les modalités de réalisation du projet et de privatisation partielle du parc. L'opposition persistera toutefois et le gouvernement fera marche arrière en réintégrant, en 2010, les 459 hectares exclus du parc national du Mont-Orford<sup>25</sup>.

La période d'expansion se caractérise par une augmentation importante du nombre de projets, une poursuite significative de l'expérience des audiences générales et le développement de l'approche gestionnaire de la participation publique. Cette dernière gagne du terrain. Le parti pris pour la médiation va dans ce sens (voir l'encadré). Le vent de modernisation et de quête d'efficacité souffle sur l'administration publique québécoise et s'exprime à travers le souci de satisfaire le public. Le recours croissant aux technologies s'inscrit aussi dans cette perspective tout en ouvrant de nouvelles possibilités d'accès à l'information. Par ailleurs, l'acceptabilité sociale apparaît toujours comme le principal enjeu, et à travers l'opposition aux grands projets on dénote une forte critique à l'égard des politiques néolibérales du gouvernement Charest. Certains projets sont particulièrement contestés et font l'objet d'une couverture médiatique sans précédent, alors que l'opposition sociale et écologiste atteint des sommets. Le BAPE se montre hostile à plusieurs projets majeurs alors que le gouvernement décide malgré tout d'aller de l'avant, quand il ne tente tout simplement pas de contourner l'institution.

<sup>25</sup> La Loi concernant le parc national du Mont-Orford (projet de loi 90) a été adoptée le 25 mai 2010.

L'instrument d'action publique que constitue la procédure de consultation du BAPE atteint un nouveau degré de rayonnement grâce à la montée en importance de la notion de développement durable et à l'expansion des mouvements sociaux, dont le mouvement écologiste (Guay et autres, 2005). Nous pouvons émettre l'hypothèse que le BAPE a directement contribué au Québec à ces phénomènes. Il n'en demeure pas moins que la tension entre les deux modèles est toujours vive alors que les apprentissages de certains acteurs tendent à déplacer l'action, compte tenu de ses effets et de l'incertitude qu'elle implique, vers d'autres types d'instruments conventionnels et incitatifs (programmes, ententes, protocoles) plus prévisibles et plus axés sur la négociation de gré à gré entre certains acteurs. En ce sens, l'instrument est révélateur du changement de l'action publique, de la multiplication des instruments et de leur superposition<sup>26</sup>.

### **La période de consolidation, de diversification et de remise en question (2006 à 2010)**

Il n'est pas aisé de qualifier cette dernière période qui est toujours en cours, mais ce qui semble la distinguer de la période précédente, c'est l'émergence d'une nouvelle vague de remise en question de l'utilité et de l'existence du BAPE, de même qu'une polarisation des débats entre partisans/opposants ou gouvernement/société civile. Certes, il s'agit d'abord d'une période de consolidation, au sens où elle s'inscrit dans la continuité de la précédente quant à la croissance du nombre de mandats et à la philosophie de gestion. L'objectif de « bonne gestion » se poursuit avec le lancement d'une étude sur la qualité de la prestation des services et la satisfaction des usagers à l'égard des consultations publiques. De plus, le BAPE est l'auteur du Plan d'action de développement durable (2008-2013), le premier plan du genre dans toute la fonction publique québécoise (Loi sur le développement durable 2006<sup>27</sup>). Il apparaît comme une référence en la matière et souhaite intégrer davantage la notion de développement durable dans l'ensemble de ses activités. L'adoption de son Plan stratégique 2008-2013 vise toujours à mettre l'accent sur une gestion optimale de ses ressources. Dans le même ordre d'idées, le BAPE entend procéder à l'actualisation de son Code d'éthique et de déontologie.

---

<sup>26</sup> Comme le précisent Lascoumes et Le Galès (2004, p. 26), « pour les élites gouvernementales, le débat sur les instruments peut être un utile masque de fumée pour dissimuler des objectifs moins avouables, pour dépolitiser des questions fondamentalement politiques, pour créer un consensus minimum de réforme en s'appuyant sur l'apparente neutralité d'instruments présentés comme moderne, dont les effets propres se font sentir dans la durée ».

<sup>27</sup> La Loi sur le développement durable, adoptée en 2006 à la suite du Sommet de la Terre de Johannesburg (2002), propose un cadre de gestion de l'Administration et prévoit le principe de la participation et de l'engagement : « la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique ». Toutefois, l'application de ces principes reste à définir, car comme le mentionne Baril (2006, p. 78) : « La Loi accorde peu d'importance aux droits procéduraux d'information et de participation du public, droits pourtant reconnus internationalement comme pouvant contribuer au droit de l'homme à l'environnement. »

Il est en outre possible de parler de diversification, dans la mesure où un nouveau type de mandat a été introduit. Celui-ci consiste à assister les MRC dans l'organisation et l'animation de leur consultation sur la filière éolienne de leur territoire. Selon les objectifs de son Plan stratégique 2008-2013, le BAPE doit adapter ses processus à divers types de mandats, une adaptation qui nécessite une réévaluation de ses façons de faire. Ainsi, la direction du BAPE explore actuellement de nouveaux moyens pour accroître le rôle de la médiation et de la facilitation (voir encadré) dans le cadre de ses activités (BAPE, 2009b et 2010a). Par ailleurs, la pratique québécoise en matière d'audiences génériques – portant sur un programme, un plan, une politique ou plus généralement sur une filière ou une problématique –, qui compte une demi-douzaine d'expériences (Gauthier, Simard et Waaub, 2011), continue d'être ponctuelle et ne se systématisé pas. De même, malgré les nombreuses requêtes formulées en ce sens, la pratique de l'évaluation environnementale stratégique demeure embryonnaire et expérimentale<sup>28</sup>.

Enfin, cette période se distingue de la précédente à la lumière des constats que l'on peut tirer des derniers grands projets à avoir fait l'objet d'enquêtes et d'audiences publiques. On note une nouvelle vague de remise en question de l'utilité et de l'existence même du BAPE par les promoteurs et les milieux d'affaires, mais aussi par des groupes environnementaux (Cardin et autres, 2009). L'origine de cette nouvelle vague de contestation de l'utilité de la participation publique concorde avec la publication en 2005, par un groupe de personnalités dont l'ex-premier ministre du Québec Lucien Bouchard (Parti Québécois), d'un manifeste intitulé *Pour un Québec lucide* (Bouchard et autres, 2005) qui prétend notamment que la systématisation des conflits et des oppositions confinent le Québec à l'immobilisme. Les auteurs en appelaient à mettre fin à l'intolérance et à la méfiance qui caractérisent une partie de la population à l'endroit du développement économique et des grands projets. En réponse à ce manifeste, *Pour un Québec solidaire* (Aktouf et autres, 2005) proposait une autre vision du Québec, qui se veut plus humaniste, soucieuse de l'environnement, du bien commun et des droits collectifs. Un an plus tard, la Fédération des chambres de commerce du Québec relançait le débat avec *Pour sortir le Québec de l'immobilisme et raviver le dynamisme de l'activité économique*<sup>29</sup>. La Fédération y dénonçait entre autres la trop grande influence de certains organismes publics, dont le BAPE, outrepassant parfois leurs mandats au détriment du développement économique. Plus récemment, une coalition de groupes environnementaux et d'universitaires ont publié *Pour un Québec durable* (Mayrand et autres, 2007), qui suggère que l'opposition des citoyens aux grands projets s'explique par un écart grandissant entre leurs aspirations et un modèle de

<sup>28</sup> Le gouvernement du Québec a en effet amorcé la réalisation d'un programme d'évaluations environnementales stratégiques afin d'encadrer la conduite future des activités d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures en milieu marin (le bassin de l'estuaire maritime et du nord-ouest du golfe du Saint-Laurent). Voir, [www.ees.gouv.qc.ca/](http://www.ees.gouv.qc.ca/)

<sup>29</sup> Fédération des chambres de commerce du Québec, 2006, *Pour sortir le Québec de l'immobilisme et raviver le dynamisme de l'activité économique*. Voir également Fédération des chambres de commerce du Québec, 2008, *Pour un Québec gagnant*, [http://fccq.ca/pdf/publications/2009/Vision\\_economique\\_FR.pdf](http://fccq.ca/pdf/publications/2009/Vision_economique_FR.pdf)

développement économique qui ne tient toujours pas compte des dimensions sociale et environnementale. Cette vague de contestation fait écho à plusieurs égards au débat sur l'avenir du modèle québécois de développement qui accorde un rôle majeur à la participation publique<sup>30</sup>.

### Les quatre projets retenus pour cette période

- *Le projet d'implantation du terminal méthanier Rabaska et des infrastructures connexes 2007*

Ce projet majeur, qui a enregistré une participation record (699 mémoires) pour un examen d'enquête et d'audience publique conjoint (fédéral-provincial), s'inscrit dans la Stratégie énergétique du gouvernement (2006) qui adhère à une diversification du « portefeuille » énergétique et qui mise sur l'exportation. Favorable au projet, le BAPE met en évidence ses retombées économiques et considère comme recevable l'évaluation des risques, lesquels paraissent acceptables. Quant à son insertion dans le territoire, elle porterait atteinte au paysage dans un secteur à forte valeur patrimoniale et historique. Le projet a fait l'objet d'un recours en justice par les citoyens au chapitre de la conformité de celui-ci au zonage de la ville de Lévis, recours qui témoigne d'un problème majeur d'acceptabilité sociale. Certains opposants au projet ont qualifié le rapport du BAPE de complaisant (Cardin et autres, 2009; Sénéchal, 2011). Le gouvernement autorisera néanmoins le projet, mais sa réalisation paraît incertaine compte tenu de l'état du marché.

- *Le projet d'aménagement d'un complexe hydroélectrique sur la rivière Romaine 2009*

Ce projet se situe dans le cadre de la stratégie d'exportation du gouvernement et résulte d'une vaste consultation menée en amont des audiences publiques ayant notamment donné lieu à une étude d'impact produite en collaboration avec les communautés. Il est l'un des dix plus importants projets de l'histoire d'Hydro-Québec et il a fait l'objet d'une négociation qui a conduit à plusieurs ententes totalisant près de 250 millions de dollars avant la tenue du débat public. Alors qu'il a obtenu un appui à l'échelle locale dans cette région éloignée (Côte Nord)

---

<sup>30</sup> Comme le mentionnent Hamel et Jouve (2006), la participation publique est au cœur du modèle québécois de développement. Celui-ci est étroitement associé à la construction de l'État québécois et s'est bâti depuis la Révolution tranquille autour de trois idées : l'intervention de l'État, le nationalisme québécois et la concertation par l'intermédiaire de divers dispositifs de participation publique (Bourque, 2000; Lévesque, Bourque et Vaillancourt, 1999; Rigaud et autres, 2010). Toutefois, Hamel et Jouve (2006, p. 15) distinguent au moins deux versions du modèle. Alors que dans la première version, « le modèle québécois est d'inspiration très clairement keynésienne, interventionniste, bureaucratique et centralisée » et équivaut à une certaine « étatisation de la société », dans sa deuxième version, le modèle québécois résulte plutôt d'une remise en question à partir des années 1970 de ce modèle étatique par la reconnaissance d'une pluralité d'acteurs sociaux et de la participation publique, ce qui se présente davantage comme « une sociétisation de l'État ». Toujours selon Jouve et Hamel (2006, p. 17) : « À l'heure actuelle, les critiques à l'endroit du modèle québécois émanent de deux registres idéologiques : (1) un registre néolibéral qui oppose les tenants de la radicalité dans le processus de changement aux tenants de la transformation plus lente; (2) un registre que l'on peut qualifier de progressiste qui entend revenir aux acquis du modèle québécois dans sa seconde version des années 1970. »

marquée par un haut taux de chômage, il s'est heurté à une forte opposition de la part des principaux groupes environnementaux et d'une bande autochtone. Les audiences ont soulevé des questions quant à l'accès au débat public, au développement durable de la filière hydro-électrique et aux limites de la stratégie gouvernementale. Dans un avis favorable au projet, sans se prononcer sur les activités de négociation, le BAPE a néanmoins critiqué le fait que la ligne à très haute tension n'ait pas été incluse dans le projet et a proposé qu'il faudrait protéger une rivière d'un gabarit similaire et offrant des qualités esthétiques et récréatives semblables.

- *Le projet minier aurifère Canadian Malartic par la Corporation minière Osisko 2009*

Le projet de la mine aurifère située dans le nord-ouest du Québec, l'un des plus importants projets au monde dans ce domaine, a été au cœur d'une longue concertation en amont et a donné lieu à des négociations en vue de déplacer ou de détruire des habitations localisées sur le site envisagé. Fortement appuyé à l'échelle locale, ce projet fut l'occasion pour une coalition de groupes environnementaux d'en appeler d'une commission portant sur l'avenir du secteur minier au Québec<sup>31</sup> (audience générique). L'avis du BAPE fut positif, mais il posa certaines conditions comme l'obtention de garanties financières, la mise en place d'un comité de développement durable pour le suivi du projet dans ses phases de construction, d'exploitation et de fermeture et une politique d'impact zéro pour la population. De plus, la commission a critiqué le promoteur à propos des aspects éthique et humain. Elle lui a reproché d'avoir entrepris de déménager les résidents avant que le projet ait été autorisé par Québec. Par conséquent, la commission a recommandé au gouvernement d'établir un mécanisme d'encadrement pour le déplacement massif de résidences et d'examiner la pertinence d'assujettir ce mécanisme à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (BAPE, 2009a).

- *Le projet d'aménagement d'un parc éolien dans la MRC de l'Érable 2010*

Il s'agit de l'un des premiers projets d'aménagement d'un parc éolien assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement à avoir provoqué une vive controverse dans son milieu d'accueil et à avoir généré de fortes tensions entre partisans et opposants lors des audiences publiques. Dans son rapport, la commission constate que « la population a été tardivement informée et consultée et que plusieurs participants, résidant souvent à proximité d'emplacements projetés pour recevoir une éolienne, estiment avoir été traités avec iniquité » (BAPE, 2010b, p. 109). Le rapport de la commission reproche au promoteur de ne pas avoir associé la population dès les premières étapes de la planification de son projet et blâme les municipalités locales pour leur manque de vigilance à cet égard. Compte tenu de la division entre partisans et opposants, la commission recommande aux municipalités locales concernées d'envisager la possibilité de tenir un référendum afin de « communiquer au décideur gouvernemental la position réelle de sa population sur le projet » (BAPE, 2010b, p. 110). Elle recommande

<sup>31</sup> À cet égard, une révision de la Loi sur les mines a été enclenchée récemment.

également une révision en profondeur des règles de consultation publique pour permettre aux citoyens de partager leur point de vue sur la construction de parcs d'éoliennes en amont des audiences publiques formelles.

Nous ne pourrions passer sous silence les plus récentes audiences génériques du BAPE qui ont porté sur le développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec. Ce cas se singularise par une très forte mobilisation de la société civile – notamment de groupes environnementalistes, d'associations de citoyens, d'élus locaux, de plusieurs Directions régionales de la Santé publique, de l'Ordre des ingénieurs du Québec et d'un regroupement d'artistes en faveur d'un moratoire des activités et du développement futur de cette filière énergétique – à l'encontre de la volonté du gouvernement Charest et de l'Association pétrolière et gazière du Québec d'aller de l'avant. Dans ce dossier, plusieurs ont déploré le manque d'information sur la filière ainsi que le mandat trop court et limité confié par le gouvernement au BAPE (Baril et autres, 2010). Le rapport du BAPE, rendu public par le ministre de l'Environnement en mars 2011, contient une centaine d'avis dont la conduite d'une évaluation environnementale stratégique et un quasi-moratoire de deux ans sur l'utilisation de la fracturation hydraulique dans les puits actuels ou futurs. Le rapport qui a été accueilli favorablement par la plupart des groupes de la société civile, se présente comme une « rebuffade » envers le ministère des Ressources naturelles et de la Faune et le gouvernement Charest, qui s'est néanmoins engagé à suivre plusieurs des avis de la commission (Francoeur, 2011).

S'il est plutôt prévisible que la consolidation de l'expérience du BAPE se poursuive, cela demeure incertain pour la diversification et la remise en question. Néanmoins, la conjoncture économique, le débat sur « l'immobilisme » et la présence d'un gouvernement libéral majoritaire plutôt partisan du modèle gestionnaire du BAPE pourraient favoriser l'émergence de réformes significatives. Après trente ans d'expérience et devant l'hypermédiatisation et la montée de la préoccupation environnementale, l'instrument d'action publique apparaît plus que jamais comme un révélateur de la tension entre les deux modèles de participation publique. Si l'on adhère à la proposition que « chaque instrument d'action publique constitue une forme condensée et finalisée de savoir sur le pouvoir social et les façons de l'exercer » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 27) et que s'intéresser aux instruments d'action publique c'est s'intéresser au politique, on peut comprendre que le gouvernement souhaite prendre ses distances par rapport à un instrument exigeant, contraignant et parfois subversif (modèle démocratique).

## ■ LES TRANSFORMATIONS DE L'ACTION PUBLIQUE : LES PROCESSUS, LES ENJEUX ET LES ACTEURS

Notre intention de départ était de dresser un bilan des transformations les plus significatives de l'expérience du BAPE au cours des trois dernières décennies, en retraçant les principaux faits saillants et en se penchant sur les projets majeurs qu'il a examinés. En jetant un regard sur les processus, les enjeux et les acteurs impliqués, il est possible de cibler les effets de cet instrument d'action publique de type informatif et communicationnel qu'incarne le BAPE et de l'aborder comme un révélateur des transformations de l'action publique.

S'agissant des processus, le modèle du BAPE s'est rapidement formalisé par la fixation de règles précises à la suite des premières expérimentations et grâce à la détermination de ses premiers membres dans le rapport de force qui l'oppose aux principaux promoteurs et au gouvernement. Le BAPE assoie ainsi sa crédibilité et impose un ton à la procédure. Malgré les velléités d'abolition et de réforme, le modèle est demeuré pour l'essentiel inchangé. Il semble donc difficile d'ouvrir un « débat sur le débat » compte tenu de la tension qui existe entre les tenants et les détracteurs des deux modèles de participation publique (le modèle gestionnaire et le modèle démocratique) et de l'arbitrage nécessaire que le gouvernement aurait à faire. En ce sens, le dispositif serait enfermé dans une certaine « dépendance au sentier » (Palier, 2004; Pierson, 2000). Les changements majeurs concernent d'abord deux innovations procédurales : les enquêtes génériques et la médiation environnementale introduites au début de la période de transition. Les enquêtes génériques portant sur des politiques environnementales reproduisent le modèle des enquêtes et des audiences publiques sur les projets mais à l'échelle des programmes et des politiques (Gauthier, Simard et Waaub, 2011), ce qui constitue un prolongement de la portée de l'instrument, alors que la médiation environnementale est envisagée comme une solution de rechange aux audiences publiques (Gauthier, 1998 et 2006b) restreignant ainsi sa portée démocratique. Ces deux innovations demeurent néanmoins des activités marginales. La période plus récente voit poindre une autre innovation de nature procédurale, avec le cas de la filière éolienne, celle de l'assistance aux MRC pour l'animation de la consultation publique. Par ailleurs, on assiste au développement de dispositifs participatifs en amont et en aval de l'intervention du BAPE. Les promoteurs prennent de plus en plus l'initiative d'organiser des démarches de concertation et de négociation, souvent avec pour objectif de mieux se préparer aux audiences publiques (Simard, 2006a et 2006b). De plus, en aval de celles-ci, le recours aux comités de suivi et de vigilance fait dorénavant partie des recommandations du BAPE et des décisions gouvernementales (Gagnon et autres, 2000). La poursuite de la concertation *a posteriori* des audiences publiques se fait récurrente dans les recommandations du BAPE.

L'expérience du BAPE permet aussi d'observer une évolution marquée de la question de l'objet du débat relativement à trois éléments : l'environnement, l'acceptabilité sociale et la diversification des projets. Dès sa période de fondation, le BAPE adopte une définition large de la notion d'environnement, et ce, avant même la formalisation du concept de développement durable (CMED, 1988). En effet, celle-ci doit contenir les dimensions biophysique, sociale, économique et culturelle. Au cours de la période de transition, le BAPE va s'appuyer sur des jugements de tribunaux supérieurs pour soutenir cette conception. De même, à partir du début des années 1990, la notion de développement durable deviendra un cadre de référence pour analyser les projets. Cette tendance se confirme avec l'adoption du Plan d'action de développement durable de l'administration publique québécoise en 2009. Par ailleurs, l'étude des plus récents projets majeurs examinés par le BAPE laisse entrevoir la montée des enjeux mondiaux (les gaz à effet de serre, la mondialisation et la biodiversité) lors des débats et parmi les composantes de

la notion de développement durable, il semble que ce soit la dimension sociale, l'acceptabilité sociale des projets, qui s'impose en cours de route. Au tournant des années 1990, ce critère, bien qu'il demeure généralement flou, se précisera. Dorénavant, l'appréciation d'un risque ne concerne plus uniquement les décideurs ou les experts et elle relève non seulement de facteurs quantifiables mais aussi de la perception de la population. L'importance de l'acceptabilité sociale des projets fait en sorte qu'en plus de diminuer les effets négatifs, les promoteurs sont tenus de maximiser les incidences positives (retombées économiques) et de compenser les effets résiduels (Simard, 2006b). Enfin, la croissance et la diversification des types de projets (lieux d'enfouissement sanitaire et technique, projets industriels, parcs nationaux, aires protégées et filière éolienne) témoignent d'une transformation de l'action publique en environnement au sens où le débat public devient un impératif à celle-ci. Le débat sur les projets renvoie régulièrement à la justification de ceux-ci et aux politiques publiques desquelles ils relèvent. Ce phénomène traduit également un appel à l'adoption d'une perspective intégrée de la gestion du territoire pour l'action publique. Ainsi, l'expérience accumulée de l'instrument d'action publique laisse voir un véritable effet de l'instrument au sens institutionnel. Il favorise un certain développement des procédures, des enjeux et de la participation des acteurs. Il a pour ainsi dire une vie propre (déploiement en amont et en aval des activités, colonisation d'autres projets et secteurs, proposition de certains principes structurants, etc.) et donnera lieu à de nouveaux rapports de force entre les acteurs qui chercheront à accélérer ou à restreindre le développement d'un des deux modèles de participation publique liés à l'instrument.

Pour ce qui est des acteurs, on observe l'atteinte de sommets en matière de participation du public, la montée des oppositions structurées aux grands projets et le développement d'une expertise associative. Plusieurs travaux (Gariépy, 1989 et 1991; Simard, 2003 et 2007) ont montré que certains promoteurs avaient acquis des apprentissages organisationnels importants relativement au débat public. Mais ces promoteurs, tout comme le gouvernement, souhaitent-ils réellement toujours jouer le jeu et respecter les règles qu'il impose? Cet instrument d'action publique comporte des exigences élevées et demeure une source de grande incertitude pour ceux-ci.

## ■ CONCLUSION

Depuis sa création, le BAPE a produit plus de 275 rapports d'enquête, dont plus de 200 rapports d'enquête et d'audience publique, et on estime à plus de 100 000 le nombre de personnes ayant assisté aux séances d'audience. L'organisme est considéré comme un outil de « développement durable » et de « démocratie participative » et il jouit d'une réputation enviable à l'échelle internationale. Alors que ses activités ont considérablement augmenté, l'essentiel du modèle de participation du public qu'il a développé demeure inchangé.

L'histoire de l'évolution de la pratique du BAPE conduit à l'émergence de deux visions, parfois complémentaires, parfois opposées, du rôle et de la fonction de cet instrument voué à l'information et à la consultation du public (Gauthier, 2006a et 2006b; Yergeau et Gauthier, 2006). La première considère l'institution

comme un instrument de gestion des conflits, c'est-à-dire comme un outil pour encadrer et organiser la discussion et pour rechercher le consensus et les compromis. Selon la seconde vision, le BAPE aurait comme fonction principale d'enquêter et d'analyser la raison d'être et la justification des projets, tout en permettant l'expression des oppositions. La tension entre ces deux visions marque encore aujourd'hui les discussions sur l'avenir de cette institution et les transformations éventuelles du modèle. Cette tension illustre bien le fait que les instruments d'action publique nécessitent une définition du rapport gouvernant/gouverné favorisant ou non la démocratie du public et la valorisation d'un type de légitimité particulier, dans ce cas-ci, l'explicitation des décisions et la responsabilisation des acteurs (Lascoumes et Le Gales, 2004, p. 361).

Après plus de trente ans d'activités et de débats, le BAPE a su prouver son importance, son utilité et ses effets. Il est devenu une référence obligée, une institution au sens fort du terme, un exemple d'envergure internationale et un modèle quasi intouchable. Cet instrument détermine en partie les ressources et les expertises pertinentes, organise les relations de pouvoir et structure le processus décisionnel. Avec les années, son institutionnalisation contraint certains acteurs par le type de légitimité qu'il implique et les exigences qu'il porte, notamment des promoteurs et des représentants gouvernementaux. En définitive, c'est à se demander si en 1978, le gouvernement québécois était conscient de ce qu'il venait de mettre au monde.

## BIBLIOGRAPHIE

- André, P., E. Marchand et C. Bryant (1994). « Évaluation des impacts sociaux de projets majeurs dans l'étalement périurbain, le cas de Stablex à Blainville, région de Montréal », *Les Cahiers de géographie du Québec*, vol. 38, n° 105, p. 345-369.
- Aktouf, O. et autres (2005). *Pour un Québec solidaire*, [www.cmm-csn.qc.ca/MGACMS-Client/Protected/File/J764Y66955UG45B7Z43BP3G6F9MW88.pdf](http://www.cmm-csn.qc.ca/MGACMS-Client/Protected/File/J764Y66955UG45B7Z43BP3G6F9MW88.pdf) (page consultée en janvier 2011).
- BAPE (2010a). *Rapport annuel de gestion 2009-2010*, Québec, BAPE.
- BAPE (2010b). *Projet d'aménagement d'un parc éolien dans la MRC de L'Érable*, Rapport d'enquête et d'audience publique n° 267, Québec, BAPE.
- BAPE (2009a). *Projet minier aurifère Canadian Malartic*, Rapport d'enquête et d'audience publique n° 260, Québec, BAPE.
- BAPE (2009b). *Rapport annuel de gestion 2008-2009*, Québec, BAPE.
- BAPE (2009c). *Déjà trente ans ! Le BAPE, c'est trente ans de commissions d'enquête et de participation publique*, Encart dans le Rapport annuel de gestion 2008-2009, Québec, BAPE.
- BAPE (2009d). *Projet de réaménagement de l'intersection des routes 108/143 et 147 à Waterville*, Rapport d'enquête et d'audience publique n° 265, Québec, BAPE.
- BAPE (2006). *Projet de réaménagement de la route 367 dans les limites de Saint-Augustin-des-Desmaures et de Sainte-Catherine-de-la-Jacques-Cartier*, Rapport d'enquête et de médiation n° 223, Québec, BAPE.

- BAPE (2003). *Un quart de siècle de démocratie participative*, Québec, BAPE.
- BAPE (2002). *Rapport annuel de gestion 2001-2002*, Québec, BAPE.
- BAPE (1995a). *Rapport de la consultation sur la médiation tenue le 26 janvier 1995*, Québec, BAPE.
- BAPE (1995b). *L'évaluation environnementale : une vision sociale*, Québec, BAPE.
- BAPE (1994). *La médiation en environnement : une nouvelle approche au BAPE*, Québec, BAPE.
- BAPE (1986). *Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement et la gestion des conflits : bilan et perspectives*, Québec, BAPE.
- BAPE (1981). *Bureau d'audiences publiques sur l'environnement : Rapport annuel 1980-1981*, Québec, BAPE.
- Baril, J. (2006). *Le BAPE devant les citoyens*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval.
- Baril, J. et autres (2010). « Gaz de schiste : un test pour l'indépendance du BAPE », *Le Devoir*, p. A7, 17 septembre.
- Beauchamp, A. (2006). « Le BAPE : une expérience forte mais limitée », dans L. Simard et autres (dir.), *Le débat public en apprentissage : aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan, p. 41-49.
- Beauchamp, A. (1997). *Environnement et consensus social*, Montréal, L'Essentiel.
- Berdoulay, V. et O. Soubeyran (1995). « L'évaluation environnementale au Québec : procédures, évolution et portée, 2001 PLUS, n° 37.
- Blondiaux, L. (2008). *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Seuil.
- Blondiaux, L. et Y. Sintomer (2002). « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 15, n° 57, p. 17-35.
- Bouchard, L. et autres (2005). *Pour un Québec lucide*, [www.pourunquebec lucide.org/documents/manifeste.pdf](http://www.pourunquebec lucide.org/documents/manifeste.pdf) (page consultée en janvier 2011).
- Bourque, G. L. (2000). *Le modèle québécois de développement : de l'émergence au renouvellement*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- Callon, M., P. Lascoumes et Y. Barthe (2001). *Agir dans un monde incertain*, Paris, Seuil.
- Cardin, G. et autres (2009). *Rabaska : autopsie d'un projet insensé*, Montréal, Fides.
- CMED (1988). *Notre avenir à tous*, Montréal, Éditions du fleuve.
- Desjardins, L. (2008). « La planification des grands projets d'infrastructures routières au Québec », dans M. Gauthier, M. Gariépy et M.-O. Trépanier (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 287-310.
- Desjardins, L. et M. Gariépy (2005). « Le poids du réseau dans, ou contre le projet urbain? L'exemple de deux projets majeurs dans la région de Montréal », *Flux – Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires*, n° 60/61, avril-septembre, p. 35-49.
- Dietz, T. et P. C. Stern (dir.) (2008). *Public Participation in Environmental Assessment and Decision-making*, Washington, The National Academies Press.
- Filiatrault, K. (2007). *Hydro-Québec, autochtones et régions gouvernance environnementale et acceptabilité sociale : le cas de SM-3*, Mémoire de maîtrise en sciences de l'environnement, Montréal, Université du Québec à Montréal.

- 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 », dans L. Mermet et R. Billé (dir.), *Concertation, décision et environnement : regards croisés*, Paris, La Documentation française, p. 39-62.
- Francoeur, L.-G. (2011). « Le rapport du BAPE sur les gaz de schiste. Une rebuffade qui laisse la porte ouverte à l'industrie », *Le Devoir*, 12 mars.
- Gagnon, C. et autres (2000). *Analyse et évaluation du fonctionnement de dix comités de suivi environnementale au Québec : étude exploratoire*, Ottawa, Agence canadienne d'évaluation environnementale.
- Gariépy, M. (2006). « Ouverture du marché de l'électricité, apprentissage organisationnel et évaluation environnementale au Québec », dans L. Simard et autres (dir.), *Le débat public en apprentissage : aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan, p. 257-270.
- Gariépy, M. (1997). « L'évaluation environnementale "à la québécoise" dans le déploiement du réseau d'infrastructures d'Hydro-Québec », dans M. Gariépy et M. Marié (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent?*, Paris et Montréal, L'Harmattan, p. 425-451.
- Gariépy, M. (1991). « Toward a Dual-Influence System: Assessing the Effects of Public Participation in Environmental Impact Assessment for Hydro-Québec Projects », *Environment Impact Assessment Review*, vol. 11, p. 353-374.
- Gariépy, M. (1989). *The Political Economy of Environmental Impact Assessment: The Case of Quebec Procedure and of the Public Utility Hydro-Québec*, Thèse de doctorat en « Planning Studies », University of London.
- Gariépy, M. et L. Desjardins (2002). « Modernisation de la rue Notre-Dame : le BAPE un quasi-monopole », *Le Devoir*, 1<sup>er</sup> octobre, p. A7.
- Gariépy, M. et autres (1986). *Bilan et étude comparative de procédures d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux*, Montréal, BAPE.
- Gauthier, M. (2008). « Développement urbain durable, débat public et urbanisme à Montréal », dans M. Gauthier, M. Gariépy et M.-O. Trépanier (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 163-199.
- Gauthier, M. (2006a). « Débat public et médiation environnementale : entre expression des conflits et gestion consensuelle », dans L. Simard et autres (dir.), *Le débat public en apprentissage : aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan, p. 167-169.
- Gauthier, M. (2006b). « Débat public et gestion de l'environnement : bilan de l'expérience québécoise de médiation environnementale », dans L. Simard et autres (dir.), *Le débat public en apprentissage : aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan, p. 171-183.
- 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*, n° 60/61, avril-septembre, p. 50-63.

- 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, Montréal, Université du Québec à Montréal.
- Gauthier, M. et L. Simard (2007). « Le BAPE et l'institutionnalisation du débat public au Québec : mise en œuvre et effets », dans M. Revel et autres (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, p. 78-91.
- Gauthier, M., L. Simard et J.-P. Waaub (2011). « Public Participation in Strategic Environmental Assessment (SEA): Critical Review and the Quebec (Canada) Approach », *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 31, n° 1, p. 48-60.
- Gauvin, P. (1992). *L'affrontement Hydro-Québec / Contestation Portneuf Lotbinière*, Sainte-Foy, Polymédia.
- Guay, L. et autres (dir.) (2005). *Mouvements sociaux et changements institutionnels : aspects comparatifs*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Hamel, P. et B. Jouve (2006). *Un modèle québécois? Gouvernance et participation dans la gestion publique*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Hulbert, F. (1994). « Hydro-Québec mis en échec : les leçons d'un combat exemplaire pour un nouveau type de développement », *Les Cahiers de géographie du Québec*, vol. 38, n° 105, p. 455-460.
- Lamontagne, M. (2006). « La procédure d'études d'impact et de consultation publique : quel historique? », dans L. Simard et autres (dir.), *Le débat public en apprentissage : aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan, p. 23-29.
- Lamontagne, M. et autres (1978). *Audience publique sur le projet autoroutier Dufferin Montmorency (Battures de Beauport)*, Tome 1 – Rapport préparé pour le ministre délégué à l'Environnement par les commissaires Michel P. Lamontagne (président), Yves Descôteaux, Lawrence Desrosiers, Jean-Pierre Lamoureux, novembre.
- Lascoumes, P. (1998). « La scène publique, passage obligé des décisions? », *Responsabilité et environnement, Annales des Mines*, n° 10, p. 51-62.
- Lascoumes, P. et P. Le Galès (2004). *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Lascoumes, P. et L. Simard (2011). « L'action publique au prisme de ses instruments », *Revue française de science politique*, vol. 61, n° 1, p. 5-22.
- Lévesque, B., G. L. Bourque et Y. Vaillancourt (1999). « Trois positions dans le débat sur le modèle québécois », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 12, n° 2, p. 1-10.
- Mayrand, K. et autres (2007). *Pour un Québec durable*, <http://quebecdurable.blogspot.com> (page consultée en janvier 2011).
- Palier, B. (2004). « Path Dependence », dans L. Boussaquet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 318-326.
- Pierson, P. (2000). « Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, p. 251-267.
- Québec (1988). *L'évaluation environnementale : une pratique à généraliser, une procédure d'examen à parfaire (rapport Lacoste)*, Rapport du comité d'examen de la procédure d'évaluation environnementale, Québec, Gouvernement du Québec.

- Québec (1986). *Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales (Rapport Gobeil)*, Québec, Gouvernement du Québec.
- Revel, M. et autres (dir.) (2007). *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte.
- Rigaud, B. et autres (2010). « Les complémentarités institutionnelles du modèle québécois de développement », *Recherches sociographiques*, vol. 51, n° 1-2, p. 13-43.
- Sénécal, G. et J. Harou (2005), « Le réseau, le sujet et l'autoroute : la planification urbaine en situation de proximité conflictuelle », *Les Cahiers de géographie du Québec*, vol. 49, n° 138, p. 343-362.
- Sénéchal, P.-P. (2011). « Rabaska est mort, place aux gaz de schiste. Brève histoire d'une instrumentalisation du BAPE par le gouvernement Charest », *Le Devoir*, 5 mars, p. A7.
- Simard, L. (2007). « L'acceptabilité sociale du transport de l'électricité : un cas d'apprentissage relationnel », *Optimum Online*, vol. 37, n° 4, p. 24-30.
- Simard, L. (2006a). « "Preparing" and "Repairing" Public Debate: Organizational Learning of Promoters in Environmental and Energy Governance », *Revue Gouvernance*, vol. 2, n° 2, p. 7-18.
- Simard, L. (2006b). « Négocier l'action et l'utilité publiques : les APC du transport de l'électricité en France et au Québec », *Revue Négociations*, n° 6, p. 93-106.
- Simard, L. (2003). *Conflits d'environnement et concertation : le cas des lignes THT en France et au Québec*, Thèse de doctorat en sociologie, Paris, Institut d'études politiques de Paris.
- Simard, L., A. Dupuis et L. Bernier (2004). *Mutation de la gouvernance du secteur de l'énergie : le cas d'Hydro-Québec*, Les Cahiers du CERGO, ENAP.
- Turcotte, M.-F. et J. Marin (2004). *Le rôle de la société civile dans la gouvernance d'entreprise : une étude de cas*, Actes de la Conférence annuelle de l'Association des sciences administratives du Canada, Université Laval, Québec, 7 juin.
- Vachon, C. (1998). *Le projet Magnola : un cas québécois de gestion publique du risque, Étude de cas*, Montréal, Cirano.
- Yergeau, M. et M. Gauthier (2006). « Au-delà de l'écoute du public : le devoir d'enquête du BAPE. Entretien avec Michel Yergeau. Propos recueillis par Mario Gauthier », dans L. Simard et autres (dir.), *Le débat public en apprentissage : aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan, p. 31-40.
- Yergeau, M. et L. Ouimet (1984). « Pour que les audiences publiques aient un sens », *Le Devoir*, 14 juillet, p. A7.

# Repères et Références

*Télescope* a choisi des articles à lire utilement en complément de ce numéro consacré à la participation citoyenne.

## **Participation in Governance from a Comparative Perspective: Citizen Involvement in Telecommunications and Electricity in the United Kingdom, France and Sweden**

Par **Dorit Rubinstein Reiss**

Journal of Dispute Resolution, vol. 2009, n° 2, 2009, p. 381-409

Afin de mieux comprendre les mécanismes de la participation citoyenne, une chercheuse de l'Université de la Californie a analysé les pratiques en vigueur dans trois pays européens (la France, la Suède et le Royaume-Uni) pour les secteurs des télécommunications et de l'électricité. Elle a par la suite comparé l'utilisation des mécanismes de ces trois pays avec ceux généralement employés aux États-Unis. Bien que les organismes européens aient déployé des efforts considérables pour accroître la participation des citoyens ainsi que la transparence, les résultats varient d'un pays à l'autre.

## **Deliberative and Participatory Democracy? Ideological Strength and the Processes Leading from Deliberation to Political Engagement**

Par **Magdalena E. Wojcieszak, Young Min Baek et Michael X. Delli Carpini**

International Journal of Public Opinion Research, vol. 22, n° 2, 2010, p. 154-180

Avec pour objectif de clarifier la relation entre la démocratie délibérative et la démocratie participative, des chercheurs espagnol et américains ont examiné ces deux notions en prenant en considération les caractéristiques individuelles des participants, leur engagement politique ainsi que leurs convictions idéologiques. Pour mener à bien leur recherche, ils ont interrogé des Américains ayant pris part à des rencontres au cours desquelles il était question d'enjeux locaux, nationaux et in-

ternationaux. Leur but était de découvrir si les participants avaient une meilleure compréhension des enjeux à la suite de ces réunions et s'ils avaient ou non éprouvé des sentiments comme de la colère ou de l'enthousiasme.

## **Démocratie participative et attractivité des villes en Amérique latine : étude comparée de Rosario (Argentine) et Villa El-Salvador (Pérou)**

Par **Diana Burgos-Vigna**

Mondes en développement, vol. 38, n° 149, 2010, p. 53-68

Deux concepts d'apparence éloignée, celui de démocratie participative et celui d'attractivité d'un territoire, ont été mis en relation. Si la première notion relève de la sphère politique, la seconde s'attache davantage à l'économie. Le terrain commun entre ces notions résiderait dans le concept de gouvernance. Afin d'examiner l'articulation de ces trois idées, deux villes sud-américaines ont été étudiées, notamment en raison de l'utilisation qu'elles font du budget participatif.

## **La démocratie participative**

Par **Jean-Pierre Gaudin**

Informations sociales, n° 158, 2010, p. 43-48

La participation des citoyens à des décisions qui les concernent semble aujourd'hui être un fait acquis, une étape presque incontournable pour les décideurs publics. L'auteur du présent article rappelle que cette participation prend racine dans les mouvements de mobilisation des années 1960 et 1970. Par ailleurs, il souligne que pour que la participation prenne un caractère réellement démocratique, des règles ayant pour objectifs de réguler les débats et d'assurer un accès égalitaire à l'information doivent exister.

### **Rethinking the Public Policy Process: A Public Engagement Framework**

Par **Don Lenihan**

Forum des politiques publiques, avril 2009

Si autrefois l'élaboration des politiques publiques se faisait en vase clos, la réalité est aujourd'hui fort différente, car ce processus inclut désormais la participation populaire. Un rapport du Forum des politiques publiques rappelle les fondements de cette transformation et propose un cadre pour analyser la participation citoyenne, allant de la consultation à l'engagement. Ce cadre établit les forces et les limites de diverses formes de participation citoyenne. En résumé, il ne s'agit pas d'un abandon de l'autorité des organisations publiques ou gouvernementales, mais d'une nouvelle façon d'exercer cette autorité.

### **The Public as Policy Expert: Deliberative Democracy in the Context of Finnish Health Care Reforms and Policies**

Par **Harri Raisio**

Journal of Public Deliberation, vol. 6, n° 2, 2010, article 6

Devant la complexité des problématiques qui affectent la gestion des systèmes de santé et l'échec répété des approches technocratiques dans la définition des politiques publiques dans ce domaine, l'auteur du présent article se questionne sur une nouvelle avenue, la délibération démocratique, pour élaborer une politique publique et en fixer les priorités. Dans un premier temps, il explore les possibilités de la démocratie délibérative et il décrit ensuite l'expérience finlandaise de délibération dans le domaine de la santé. Il soutient que ce type de débat permet de déterminer les priorités d'une politique publique de manière légitime.

### **Addressing the Citizenship and Democratic Deficits: The Potential of Deliberative Democracy for Public Administration**

Par **Tina Nabatchi**

The American Review of Public Administration, vol. 40, n° 4, 2010, p. 376-399

La société américaine est aux prises avec certains problèmes qui se traduisent par un déficit démocratique. Pour remédier à cette problématique, une chercheuse suggère d'exploiter les mécanismes liés à la démocratie délibérative. En recourant aux écrits issus de diverses disciplines, dont la sociologie et la science politique, elle montre comment l'administration publique américaine peut tirer avantage de la démocratie délibérative.

### **Democratization as Deliberative Capacity Building**

Par **John S. Dryzek**

Comparative Political Studies, vol. 42, n° 11, 2009, p. 1379-1402

Dans l'étude des processus de démocratisation, les chercheurs omettent souvent de mentionner un élément essentiel : la délibération. Dans le présent article, John S. Dryzek souhaite redonner la place qui lui revient à la délibération dans un processus démocratique. Selon lui, la délibération est un élément central dans une démocratie et il importe de lui rendre sa place, tant d'un point de vue théorique que pratique. Il insiste sur l'idée que la délibération, sous diverses formes, doit se trouver au cœur de plusieurs types de régimes politiques, allant de la dictature à la démocratie occidentale, en passant par les démocraties des pays en transition.

# L'INSTITUTIONNALISATION CONTROVERSÉE D'UN MODÈLE FRANÇAIS DE DÉBAT PUBLIC

Par **Jean-Michel Fourniau**, Directeur de recherche au Département économie et sociologie des transports de l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux et Chercheur associé au Groupe de sociologie pragmatique et réflexive de l'École des hautes études en sciences sociales • [jean-michel.fourniau@ifsttar.fr](mailto:jean-michel.fourniau@ifsttar.fr)

---

**RÉSUMÉ** Cet article caractérise les enjeux autour desquels s'est nouée l'institutionnalisation controversée d'un modèle français de débat public, incarné depuis quinze ans par la Commission nationale du débat public (CNDP). Après avoir décrit les grandes étapes de la trajectoire de son institutionnalisation, des grands conflits d'aménagement du début des années 1990 à la première mise en place de la CNDP (1997), puis de l'extension de son activité à ses mises en cause récentes (2009 et 2010), nous revenons sur les principaux enjeux configurant cette trajectoire. Sa dynamique tient finalement à la congruence des jeux d'acteurs et d'arguments dans trois arènes publiques principales : les mobilisations associatives qui portent la revendication d'un droit à la participation sans cesse renouvelée dans les conflits d'aménagement ; la mise en forme politico-administrative de ce droit ; les débats publics où la réalité des nouveaux droits est soumise à vérification. Quand les logiques d'action propres à chaque arène divergent, l'institution est mise en cause et le processus régresse.

---

**ABSTRACT** This paper portrays the challenges that have surrounded the controversial institutionalization of a French model of open debate, embodied for some 15 years now by the National Commission for Public Debate (CNDP). It begins by describing the series of stages in the institutionalization process, including the main development- and land use-related conflicts in the early 1990s, the setting up of the CNDP (1997), and the extension of the Commission's sphere of activities and recent challenges to its continued existence (2009 and 2010). Then, it considers the main issues that have marked the "trajectory" of the commission. Ultimately, its dynamic has rested on the congruence of sets of actors and arguments in three main public arenas: the mobilizations of associations in support of claims to the right of participation, a struggle that has been constantly renewed in local conflicts; the putting into politico-administrative form of these rights; and the public debates themselves, in which the reality of these new rights has been put to the test. When logics of action specific to each arena have diverged, the institution has been thrown open to question and the process has regressed.

---

**Pour citer cet article :** Fourniau, J.-M. (2011). « L'institutionnalisation controversée d'un modèle français de débat public », *Télescope*, vol. 17, n° 1, p. 70-93.

En France, l'institutionnalisation d'un débat public ouvert<sup>1</sup> a été initiée il y a près de vingt ans et s'est approfondie depuis la création de la Commission nationale du débat public (CNDP, lois de 1995, 2002 et 2010), bien que les formes,

---

<sup>1</sup> Ouvert au sens où il n'y a pas de procédé de sélection préalable des publics, contrairement aux comités de concertation dont les membres sont désignés ou aux conférences et jurys de citoyens dont les participants sont tirés au sort.

l'intérêt et les limites de cette institution n'aient cessé depuis d'être discutés, notamment à l'aune de la capacité de la participation du public à transformer les processus décisionnels. Des interrogations et des mises en cause allant jusqu'à une proposition parlementaire de suppression de la CNDP se sont fait jour récemment, laissant apparaître les risques que comporte vis-à-vis de la vitalité initiale de l'expérimentation démocratique l'inscription d'un dispositif participatif dans un système décisionnel complexe. Ces débats et ces mises en cause invitent le chercheur à décrire précisément la trajectoire d'institutionnalisation – trajectoire très éloignée de l'expansion ordonnée que suggère l'idée d'« impératif délibératif » (Blondiaux et Sintomer, 2002) –, les épreuves dans lesquelles le dispositif a pris forme, les acteurs et les arguments qui en expliquent la dynamique et les faiblesses. En empruntant les instruments d'une balistique sociologique (Chateauraynaud, 2011), nous proposons de caractériser les enjeux autour desquels s'est nouée – et pourrait se dénouer – l'institutionnalisation controversée d'un modèle français de débat public.

Après avoir mentionné les principales étapes d'une trajectoire qui conduit des grands conflits d'aménagement du début des années 1990 à la première mise en place de la CNDP (1997), puis de l'extension de son activité aux remises en question récentes (2009 et 2010), nous reviendrons sur la manière dont certains enjeux importants – la nature du débat public par rapport à la tradition consultative de l'administration, l'indépendance de la Commission, le rapport du débat public à la décision – ont été mis en place dans chacune de ces étapes et ont structuré l'ensemble de la trajectoire. La dynamique de l'institutionnalisation tient finalement à la congruence des jeux d'acteurs et d'arguments dans trois arènes publiques principales : les mobilisations associatives qui portent la revendication d'un droit à la participation sans cesse renouvelée dans les conflits d'aménagement ; la mise en forme politico-administrative de ce droit ; les débats publics où la réalité des nouveaux droits est soumise à vérification. Quand les logiques d'action propres à chaque arène divergent, l'institution est mise en doute et le processus régresse. Ainsi, la portée de l'institutionnalisation du débat public est-elle toujours réversible.

## ■ LA TRAJECTOIRE D'UNE INSTITUTIONNALISATION CONTROVERSÉE DU DÉBAT PUBLIC

La question de la participation du public à un stade des processus décisionnels où celle-ci peut avoir une influence sur la réalisation de l'action publique projetée se constitue comme un problème public dans le champ de l'aménagement et de l'environnement au tournant des années 1980-1990, avec de grands conflits sur des projets d'infrastructure. Ces conflits remettent en effet en cause, au-delà du contenu des projets, la manière de les conduire et d'en décider.

L'histoire de ce problème public et les modalités de sa construction peuvent alors être décrite sous la forme d'une trajectoire. La référence à une trajectoire consiste généralement à évoquer le chemin suivi par une affaire sans élaboration plus formelle que le récit des événements marquants auxquels on impute, plus ou moins explicitement, un pouvoir de reconfiguration, décrivant sa montée en puissance dans l'espace public puis sa résolution et sa disparition (Hilgartner et

Bosk, 1988). Chateauraynaud (2011) a introduit de nouvelles catégories d'analyse pour équiper la description. La trajectoire d'un dossier n'est jamais le produit d'un groupe d'acteurs déterminé, mais résulte plutôt des transformations successives engendrées par les confrontations répétées d'acteurs et d'arguments, lesquelles dessinent des configurations d'amplitude variable. À chaque moment clé de la série d'épreuves, il s'agit pour les différents protagonistes d'éprouver leur capacité à orienter ou infléchir le cheminement du problème public : évaluer les points saillants de la situation, apprécier les points de rupture ou d'irréversibilité que les événements récents introduisent par rapport aux périodes antérieures et enfin examiner les ouvertures et les bifurcations ou les dérivations qui s'annoncent. Ce travail d'analyse et d'évaluation interprétative des cadres déjà disponibles peut motiver de nouvelles actions et l'invention de nouvelles formes. Le débat public a ainsi été inventé en 1990 par des associations locales pour démontrer publiquement que leur contestation au projet de TGV Méditerranée s'appuyait sur une conception exigeante de l'intérêt général et ne relevait pas de la seule défense d'intérêts particuliers. Cette invention opérait une bifurcation par rapport à la tradition consultative de l'administration, et initiait le tracé d'institutionnalisation du débat public.

### **Les trois arènes de l'institutionnalisation**

Pour décrire la trajectoire d'institutionnalisation du débat public, nous focaliserons l'attention sur trois arènes publiques principales, les conflits d'aménagement servant de trame de fond commune aux trois. Différents travaux (Charlier, 1999 ; Guérin, 2005) ont souligné la reprise de la conflictualité autour des usages du territoire à la fin des années 1980 (alors qu'elle avait régressé au début de la décennie avec l'arrivée de la gauche au pouvoir) et son maintien à un niveau élevé depuis. D'autres recherches (OIP, 1994) ont montré que ces conflits mettaient en cause la logique traditionnelle de l'utilité publique – l'État garantit le caractère d'intérêt général des projets et négocie la compensation des préjudices portés à des intérêts privés par leur réalisation –, les citoyens refusant d'être traités seulement comme des riverains et réclamant leur part à l'élaboration des décisions (Fourniau, 2007). Cette revendication sans cesse renouvelée alimente depuis vingt ans un ensemble d'activités pour y répondre. L'invention du débat public a ouvert une première arène sur laquelle des associations locales ou régionales de défense, ensuite relayées par des fédérations environnementalistes nationales, acheminent dans l'espace public des propositions d'institutionnalisation du débat public. Dans l'ensemble de l'action associative autour des conflits d'aménagement, on considérera donc ces activités comme étant constitutives de la première arène où se joue l'institution du débat public. La seconde arène, politico-administrative, est celle de la mise en œuvre du droit au débat public revendiqué dans les conflits. Il s'agit d'une arène sectorielle, plus technocratique que partisane, tant est fort le poids de l'État dans l'élaboration des politiques d'aménagement. Ainsi, depuis le début des années 1990, la réponse aux conflits a mené à la création d'une série de groupes de travail au sein du ministère de l'Équipement et des Transports et du ministère de l'Environnement, qui ont préparé les décisions ministérielles, les lois instituant le

débat public et leurs directives d'application. On associera à cette arène, la scène législative, les débats parlementaires infléchissant toujours les projets préparés par les ministres et leur administration. Enfin, la création de la CNDP ouvre la troisième arène. Le débat public n'est plus uniquement une revendication de divers groupements associatifs à l'échelle locale, régionale ou nationale, ou une norme destinée à orienter l'action publique, il est l'objet d'une expérience partagée par l'ensemble des acteurs des conflits d'aménagement, d'un apprentissage collectif (Simard et Fourniau, 2007). Le dispositif du débat public tend à s'autonomiser par rapport à ses conditions initiales d'institutionnalisation (y compris par la jurisprudence du Conseil d'État qui en précise les conditions d'exercice) et il se constitue comme une « expérience française de démocratie participative » (Revel et autres, 2007).

Chaque période de la trajectoire – chaque configuration – se distingue par un agencement précis des diverses arènes permettant de faire avancer ou remettant en question certains enjeux de l'institutionnalisation. Avant de revenir sur leur traitement, nous précisons de manière synthétique la nature des activités destinées à l'institutionnalisation du débat sur les trois arènes publiques envisagées.

### **L'arène des mobilisations associatives**

On distinguera dans cette arène trois modes d'engagement associatif vis-à-vis de l'institutionnalisation du débat public. Les projets d'aménagement donnent lieu à des mobilisations territorialisées. S'y engagent essentiellement des associations locales de défense qui cherchent à faire valoir le préjudice que porterait la réalisation du projet au cadre de vie pour la défense duquel elles se constituent. De nombreux travaux ont montré les transformations de leurs mobiles (Lascoumes, 1994), qui ne sont pas réductibles au « syndrome NIMBY » par lequel les aménageurs ont d'abord tenté de les stigmatiser (Jobert, 1998). Cette évolution accompagne la hausse des problèmes environnementaux et de leur nécessaire mise en débat dans la société (Deléage, 1994). Mais très souvent les associations s'engagent dans la contestation des projets sur un mode principalement critique, manifestant une grande méfiance envers les formes instituées de concertation, pouvant aller jusqu'au refus de participer. Cet engagement critique entretient une tension qui interdit de considérer trop vite le processus d'institutionnalisation comme étant stabilisé. D'autres associations locales mettent au contraire à profit les conflits d'aménagement et les débats publics auxquels ils donnent lieu pour s'y investir fortement et y porter, à partir de leur expérience du débat, des propositions de démocratisation plus poussée de la décision. C'est le cas d'une « élite associative » (Leborgne, 1999) qui s'engage en faveur de l'institutionnalisation du débat public sur un mode collaboratif. Des groupements régionaux comme FARE-Sud<sup>2</sup> (dont les fondateurs avaient été les inventeurs du débat public dans le conflit du TGV

<sup>2</sup> Fédération d'action régionale pour l'environnement ([www.faresud.fr/](http://www.faresud.fr/)). Sa création, en 1992, avait été analysée par Lascoumes (1994) comme « la seule création d'un nouveau réseau associatif généraliste de défense de l'environnement depuis les années 1970 ».

Méditerranée) ou le GIR Maralpin<sup>3</sup>, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, en sont des exemples. Enfin, les grands réseaux associatifs nationaux, en général favorables à l'institutionnalisation de la participation du public, impliquent peu leurs instances nationales dans le déroulement des confits et des débats locaux, mais pèsent sur le devenir du débat public dans les négociations institutionnelles qui marquent chaque grande étape de la trajectoire. La Compagnie nationale des commissaires-enquêteurs ou France Nature Environnement illustrent cet engagement en faveur de l'institutionnalisation du débat public sur un mode plus expert. Ainsi, cette première arène est-elle fortement composite, le soutien des divers mouvements associatifs au dispositif spécifique du débat public étant toujours sujet à renégociation au profit d'autres modalités de réalisation d'un objectif partagé de démocratisation de la décision.

### L'arène politico-administrative

Celle-ci est également une articulation fragile entre les routines bureaucratiques des directions opérationnelles des administrations concernées, l'approche transversale de groupes de travail de hauts fonctionnaires chargés d'une tâche d'administration de mission et les ministres. Trois logiques contradictoires composent ainsi la réponse procédurale apportée au problème public que pose la conflictualité dans le domaine de l'aménagement et de l'environnement. En premier lieu, quelques grands commis de l'État, notamment autour des vice-présidents successifs du conseil général des Ponts et Chaussées, estiment que ce problème public impose une profonde réforme de la conduite des projets. Leur logique corporative associe la question de la participation du public au développement des études économiques et de la planification territoriale dans un ensemble de réformes visant à affermir l'autorité de l'État et de ses services territoriaux dans l'exercice de leurs responsabilités publiques en matière d'aménagement (Ollivier-Trigalo et Piechaczyk, 2001) alors que se met en place la décentralisation. L'institutionnalisation de formes de consultation plus ouvertes doit favoriser la constitution de nouveaux interlocuteurs de l'administration et des maîtres d'ouvrage, notamment associatifs, pour sortir l'action publique de l'ancien système de régulation croisée avec des collectivités disposant maintenant de nouvelles compétences politiques. Dans cette logique, la forme débat public n'est pas essentielle, elle est même largement improbable par rapport à des formes de concertation fermées plus classiques dans la tradition consultative de l'administration. Mais ces grands commis sont dépourvus de réels pouvoirs, autres que de proposition. Les réformes qu'ils élaborent subissent alors deux torsions contradictoires. D'une part, quelques ministres sensibles à la démocratie locale et à l'implication directe des citoyens

---

<sup>3</sup> Le Groupe interdisciplinaire de réflexion sur les traversées sud-alpines et l'aménagement du territoire maralpin (GIR Maralpin), fondé en 1996, est un groupement associatif d'experts se proposant de « contribuer à l'analyse approfondie de la problématique de l'aménagement du territoire, des voies de communication et des transports, ainsi que la protection de l'environnement, dans les zones littorale et maralpine (Alpes méditerranéennes) » (Voir [www.gir-maralpin.org/](http://www.gir-maralpin.org/)).

(Huguette Bouchardeau, Jean-Louis Bianco, Michel Barnier, Corinne Lepage) ont donné un style plus participatif à la conception technocratique initiale des textes. Ces personnalités à l'écoute des revendications portées dans les conflits accordent de l'importance au débat public comme forme générale de la participation politique. D'autre part, les directions d'administration centrale produisent, *in fine*, les instructions de mise en œuvre qui déterminent le contenu et la portée réels des réformes : la création d'une nouvelle phase – « l'amont » – doit modifier le moins possible les processus d'instruction des projets qu'elles pilotent au moyen de routines spécifiques et préserver les monopoles d'expertise des services. Cette mise en forme impose de nombreuses limites au débat public, à son champ d'application et à sa portée.

### L'arène des débats publics

Malgré ces limites, les premiers débats organisés par la CNDP ont fixé les grands principes de la conduite du débat public. La place donnée à une solution alternative portée par une association contestant le projet Port 2000 du Port autonome du Havre, place équivalente à celle du projet de l'autorité portuaire, a attaché la crédibilité du débat public, dès sa première édition, à sa capacité à créer un dialogue équilibré entre les acteurs. La mise à l'épreuve des principes du débat dans le dossier suivant, le projet très conflictuel de ligne électrique à très haute tension traversant le Verdon, a permis leur formulation plus systématique, adoptée depuis par la CNDP : la transparence de l'information, l'équivalence des participants et l'argumentation des échanges (CNDP, 2004). Le troisième débat, sur la branche sud du TGV Rhin-Rhône, a créé les « cahiers d'acteurs » qui matérialisent les nouvelles possibilités d'expression ouvertes par le débat public et l'égalité de traitement des différents participants. Devenue autorité administrative indépendante, la CNDP s'impose progressivement comme la référence en matière de participation du public parce que sa pratique devient génératrice de l'apprentissage des autres acteurs. Ainsi, tous les grands maîtres d'ouvrage (ceux susceptibles d'avoir plusieurs débats publics sur quelques années : le Réseau de transport d'électricité dès 1997, le Réseau ferré de France en 2000, le ministère de l'Équipement en 2004) constituent des structures d'appui à leurs directeurs de projets pour opérer le changement culturel qu'impose un débat public ouvert piloté par un tiers indépendant. Chacune de ces structures conçoit des formations internes, rédige des guides de bonnes pratiques à l'intention des équipes chargées des projets et organise des retours d'expérience des débats publics. Ces structures échangent également entre elles et avec la CNDP. La CNDP rédige des cahiers méthodologiques (CNDP, 2004 et 2007) qu'elle diffuse à l'ensemble des acteurs et autour desquels elle met progressivement en place un apprentissage – des rencontres – avec les grands réseaux associatifs. Elle tente, avec moins de succès, quelques initiatives en direction des élus. Par sa pratique, la CNDP infléchit ainsi durablement un processus d'institutionnalisation par ailleurs fortement contraint par des logiques corporatives et partisans adverses.

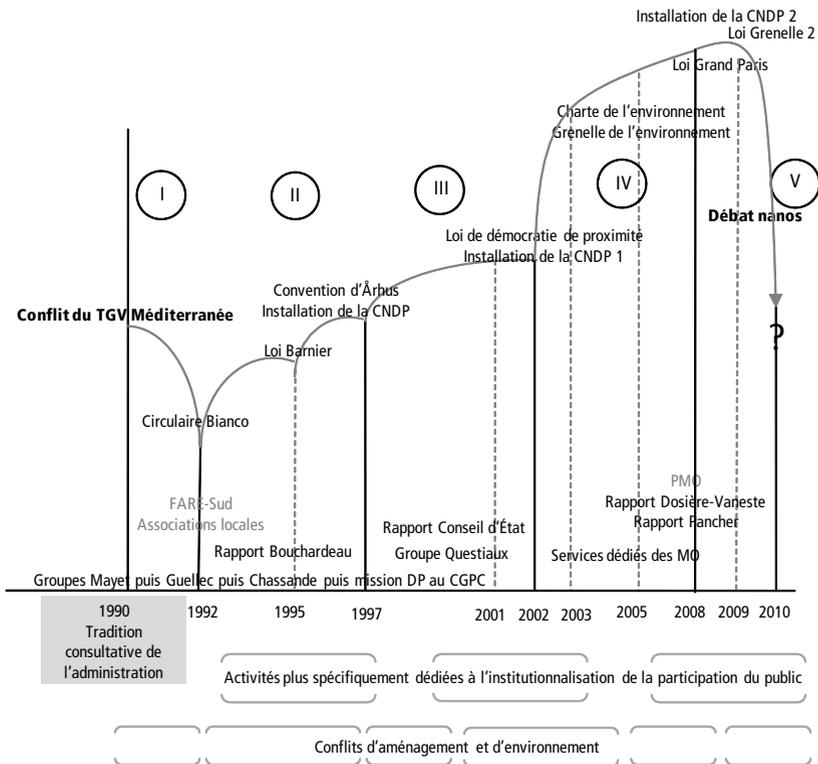
## ■ LES CINQ CONFIGURATIONS RYTHMANT LA TRAJECTOIRE D'INSTITUTIONNALISATION

Ayant rapidement délimité les différentes arènes sur lesquelles les acteurs concernés par les conflits d'aménagement acheminent des propositions d'institutionnalisation du débat public et en infléchissent le processus, on peut en figurer la trajectoire par le schéma ci-contre. L'axe des ordonnées n'y a pas de mesure précise, il figure le degré d'institutionnalisation du débat public<sup>4</sup>. La trajectoire décrit l'intensité du problème dans l'espace public, en fonction de la mobilisation des acteurs sur la question de l'institutionnalisation de la participation, dont le niveau est différencié sur les différentes arènes envisagées mais reste fortement lié au degré de conflictualité. Cette conflictualité en matière d'aménagement et d'environnement constitue donc la ligne de fond à laquelle le processus d'institutionnalisation du débat public est indissolublement lié. La trajectoire peut alors être découpée en cinq grandes configurations selon les modes d'engagement des acteurs dans les trois arènes, les problèmes à résoudre et les principes de résolution adoptés. Chaque configuration est donc un agencement spécifique de l'expérience du débat et des arguments engagés dans l'espace public par les différents milieux impliqués dans les conflits d'aménagement, agencement qui favorise ou non la circulation des propositions d'institutionnalisation du débat public.

---

<sup>4</sup> Dans la présentation de sa balistique sociologique des causes collectives, Francis Chateauraynaud (2007 et 2011) propose de mesurer plus précisément la « puissance d'expression » des arguments marquant la trajectoire d'un dossier dans un espace de calcul standardisé grâce à la constitution de corpus numérisés représentatifs de multiples dossiers étudiés à l'aide du logiciel Prospero. La formation d'un tel corpus numérisé décrivant l'institutionnalisation du débat public est envisageable.

FIGURE 1 LA TRAJECTOIRE D'INSTITUTIONNALISATION DU DÉBAT PUBLIC



### L'invention du débat public dans les conflits d'aménagement

La première configuration est celle de l'émergence de la question de l'institutionnalisation de la participation du public dans les conflits d'aménagement au tournant des années 1980-1990, essentiellement de grands conflits sur des infrastructures linéaires (TGV Méditerranée, autoroute A16 au nord de la région parisienne, ligne électrique à très haute tension France-Espagne à travers les Pyrénées) sur un fond général de remontée de la conflictualité autour des usages du territoire. Cette participation est revendiquée à partir d'une critique de l'enquête d'utilité publique et nécessite une réponse sortant des chemins battus de la tradition consultative de l'administration. À la fin de 1992, l'adoption de la circulaire du ministre des Transports instaurant un débat public, en amont des études d'avant-projet, sur les grands enjeux du projet marque une bifurcation. Cette circulaire constitue la première institutionnalisation du débat public. Cette configuration est donc dominée par le

dialogue instauré entre les revendications portées dans les conflits par des associations locales de défense et les réflexions des grands commis de l'État, qui élaborent pour y répondre des projets de réforme de la conduite des grands projets, autour de l'idée d'une phase de débat public en amont du processus de décision.

### **La première mise en forme politique du débat public**

La seconde configuration conduit à la mise en place de la première Commission nationale du débat public. On note au cours de cette période quelques expérimentations des circulaires ministérielles instaurant le débat public, les critiques et les propositions alternatives que ces dernières suscitent, puis l'adoption de la loi du 2 février 1995<sup>5</sup> dont l'article 2 crée la CNDP. La Compagnie nationale des commissaires-enquêteurs, par exemple, fait inscrire dans la loi Paysage du 8 janvier 1993 une disposition permettant de nommer la commission d'enquête « dès le début de l'élaboration du projet », rapidement abrogée car jugée contraire à d'autres obligations en matière d'utilité publique. Mais, c'est le rapport commandé en 1994 par le ministre de l'Environnement Michel Barnier à Huguette Bouchardeau (celle-ci l'avait précédé à ce poste ministériel au début des années 1980 et y avait conduit une réforme de démocratisation de l'enquête d'utilité publique) qui préconise la création de la Commission nationale du débat public pour répondre aux critiques portées à l'enquête d'utilité publique et à la conduite du débat par un préfet dans la circulaire Bianco. La proposition est adoptée dans la loi Barnier l'année suivante, le décret d'application étant publié un an plus tard, après un changement de gouvernement, et la Commission finalement installée un an plus tard encore, après un changement de majorité parlementaire. Cette configuration est donc plus politique que la précédente, la création effective de la CNDP passant d'emblée l'épreuve des changements de gouvernement, ce qui lui confère une légitimité politique au-delà du clivage droite/gauche. Dans ces conditions, l'installation de la CNDP en 1997 par le gouvernement Jospin, dans la perspective annoncée d'une réforme d'ensemble de l'utilité publique, souligne la bifurcation prise par rapport à la tradition consultative de l'administration.

### **L'expérience de la première Commission nationale du débat public**

La troisième configuration est centrée sur la mise à l'épreuve des nouveaux principes posés par la loi. Cette expérience mène à une première formalisation de la conduite du débat public. Portée par une logique politique d'affirmation des droits (en cohérence avec ce que stipule la Convention d'Århus qui alimente la réflexion du Conseil d'État chargé de préparer une réforme de l'utilité publique), cette expérience soulève le défi de l'indépendance de la CNDP vis-à-vis des grands maîtres d'ouvrage, qui s'organisent en interne pour jouer leur nouveau rôle dans le débat, des élus, qui craignent que le débat ne vienne ralentir les décisions, voire « bloquer la France », et du gouvernement, qui maîtrise mal les conditions de saisine

---

<sup>5</sup> Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, loi dite Barnier.

de la CNDP dans le programme des politiques d'aménagement. Les problèmes rencontrés par le débat sur un projet – abandonné depuis – de 3<sup>e</sup> aéroport international en région parisienne soulignent l'importance de conférer un statut à la CNDP et de préciser les conditions de son intervention. Le renforcement du rôle et la garantie de l'indépendance de la Commission sont ainsi au cœur des propositions du Conseil d'État reprises dans la Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, dont le titre IV porte réforme de l'utilité publique. La CNDP devient par cette loi une autorité administrative indépendante, ce qui entraîne une bifurcation majeure dans la trajectoire d'institutionnalisation du débat public.

### **La Commission nationale du débat public, autorité administrative indépendante**

La configuration suivante s'ouvre donc avec la mise en place d'une nouvelle CNDP, désormais autorité administrative indépendante et jouissant de prérogatives élargies (saisine obligatoire sur un champ de projets plus large). Son activité connaît une large expansion : trente débats publics conduits en cinq ans (2002-2007), contre six lors du premier mandat. Dans cette configuration, la CNDP joue un rôle central dans l'apprentissage des différents acteurs du débat public et dessine au fil des débats un modèle français du débat public. Loin d'enfermer le débat dans des règles rigides, ce modèle est largement ouvert à l'expérimentation et à l'innovation pour répondre aux diverses situations, et il affirme sa contribution à l'idée de démocratie participative en imposant dans des contextes difficiles la nécessité du débat le plus ouvert en préalable à toute décision publique. Ce modèle participe également à la réorientation des politiques d'aménagement dans le sens du développement durable. Cependant, le contexte politique du Grenelle de l'environnement fait émerger un nouveau modèle de la décision publique – la gouvernance à cinq<sup>6</sup> – qui remet en question le rôle du débat public. Le difficile renouvellement de la CNDP à l'issue de son premier mandat d'autorité administrative indépendante constitue alors une nouvelle bifurcation.

### **L'institutionnalisation du débat public remise en cause ?**

La cinquième configuration, c'est-à-dire la période en cours, s'ouvre sur plusieurs types de contestations auxquelles doit faire face la nouvelle CNDP installée à l'automne 2008. D'un côté, le gouvernement souhaite réinscrire la participation du public dans les formes de consultation que le Grenelle de l'environnement rénove,

<sup>6</sup> Dans un discours sur la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, le 20 mai 2008 à Orléans, le président de la République déclarait : « nous avons mis en place une nouvelle gouvernance, le "dialogue à cinq" : les syndicats, les entreprises, les ONG, les élus et l'administration. Je ne cite pas dans l'ordre. Je dis que c'est une nouvelle façon de gouverner : cela a été la réussite du Grenelle. [...] Je veux réaffirmer que je souhaite que ce "dialogue à cinq" devienne l'un des principes de la décision publique dans notre pays, dès lors que la question de la représentativité des ONG environnementales aura pu être tranchée » [www.elysee.fr/president/les-actualites/discours/2008/mise-en-oeuvre-du-grenelle-de-l-environnement.2011.html?search=Orl%C3%A9ans&xtmc=20\\_mai\\_2008\\_Orleans&xcr=4](http://www.elysee.fr/president/les-actualites/discours/2008/mise-en-oeuvre-du-grenelle-de-l-environnement.2011.html?search=Orl%C3%A9ans&xtmc=20_mai_2008_Orleans&xcr=4).

alors que le débat public était largement ouvert à la société civile non organisée<sup>7</sup>. D'un autre côté, l'insuffisance des prises que le débat offre à cette dernière pour influencer les décisions suscite des contestations du rôle de la CNDP, notamment de la part de groupes associatifs tenus en marge du Grenelle de l'environnement (Charbonneau, 2009). Un groupe radical s'oppose même avec succès à la tenue de plusieurs réunions du débat sur la régulation des nanotechnologies<sup>8</sup>. Tirant argument de ces difficultés, un rapport parlementaire préconise à l'automne 2010 la suppression de la CNDP au titre de la réduction du nombre des autorités administratives indépendantes<sup>9</sup>. Cette dernière configuration, marquée par l'incertitude sur le devenir de la CNDP, est donc celle d'une normalisation de son activité, sommée de s'inscrire plus strictement dans les procédures d'instruction des projets que le débat public a contribué à moderniser et, sans doute, de rester cantonnée au champ de l'utilité publique à l'exclusion des débats « génériques » sur les politiques publiques, sur lesquels le gouvernement souhaite garder la main. Mais la période n'est pas close : un rapport commandé par le président de la République au député Bertrand Pancher préconise au contraire de faire de la CNDP un instrument général du débat sur les problèmes de société. L'avenir de la CNDP – si elle n'est pas supprimée d'ici là – sera donc, parmi d'autres modalités d'une démocratie écologique (Bourg et Whiteside, 2010), au menu des élections présidentielles de 2012.

La rapide description des configurations successives de l'institutionnalisation du débat public trace le chemin de la réponse politique donnée à la question de la participation du public dans le domaine de l'aménagement et de l'environnement et désigne quelques tensions récurrentes. Ainsi, le problème public de l'institutionnalisation se structure tout au long des vingt ans écoulés autour d'enjeux fortement liés :

- un dispositif particulier, distinct des formats hérités de la tradition de concertation de l'administration parce qu'il trouve son origine et sa source dans un niveau élevé de conflictualité sur les questions d'aménagement durant toute la période. Mais les tensions sur son champ légitime de mise en œuvre restent fortes ;

---

<sup>7</sup> Les associations locales de défense représentent un premier degré d'organisation constitutif de la société civile, mais leur création et leurs activités ne requièrent pas leur reconnaissance par l'État, notamment sous la forme de l'agrément donné au titre des codes de l'Environnement, de la Consommation ou de la Santé à des associations ayant acquis une certaine stabilité. La réforme de l'agrément a été l'une des mesures essentielles de la loi Barnier de 1995 comme elle a été au centre des dispositions du Grenelle de l'environnement en 2007 et d'un des comités opérationnels qui lui ont succédé en 2008, présidé par le député Bertrand Pancher, pour statuer sur les critères de représentativité réclamés pour mettre en œuvre la « gouvernance à cinq ».

<sup>8</sup> Voir le site Internet créé par Pièces et Main d'œuvre pour contrer le débat public organisé par la CNDP, considéré comme une entreprise d'acceptabilité des nanotechnologies : [www.nanomonde.org](http://www.nanomonde.org).

<sup>9</sup> René Dosièrre et Christian Vanneste, *Rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les autorités administratives indépendantes*, Assemblée nationale, rapport n° 2925 enregistré le 28 octobre 2010. La recommandation n° 9 du projet du rapport (publié quelques jours avant le dépôt officiel du rapport) disait : « Transformer et supprimer à terme la Commission nationale du débat public (CNDP). » Le rapport déposé reformule la proposition de suppression de manière positive : « Transformer et intégrer à terme la Commission nationale du débat public (CNDP) dans le Défenseur des droits. »

- l'indépendance du tiers organisateur du débat afin d'établir les conditions d'un dialogue dans une situation durable d'asymétrie des pouvoirs et des expertises. Mais l'intérêt général propre de la participation du public et la légitimité politique d'un débat public ouvert restent l'objet de controverses, tant sur la nature des publics y participant que sur l'apport des résultats de la participation à l'élaboration des projets;
- le rapport du débat public à la décision dans un système fortement marqué par une culture de la « décision tranchée » (Barthe, 2006). Mais l'idée procédurale de conduite démocratique de l'action publique (Rosanvallon, 2008) trouve difficilement sa place quand la substance des enjeux semble toujours commander l'urgence des décisions.

## ■ LA CONSTRUCTION D'UN MODÈLE FRANÇAIS DE DÉBAT PUBLIC

Un des vice-présidents de la CNDP (Mercadal, 2007, p. 334) remarquait que celle-ci n'avait pu faire la preuve pratique de l'intérêt du débat public qu'en ayant remis à plus tard la double question de ses fondements<sup>10</sup> : celle de la nature du débat (qu'est-ce que le débat public ?) et celle de sa portée (à quoi sert le débat public ?). Ainsi, la CNDP a laissé ces questions ouvertes, sans trancher entre les points de vue opposés mis en acte par les divers acteurs du débat public tout au long de son processus d'institutionnalisation. La CNDP n'en a été que plus vigilante sur son indépendance vis-à-vis de ces multiples acteurs. Ainsi, les trois enjeux autour desquels se structure le problème public de l'institutionnalisation ouvrent un espace de variation de l'engagement des acteurs du débat public que nous nous proposons de parcourir.

### De l'acceptabilité sociale à la critique sociale des projets : l'ouverture du débat

L'idée du débat public fait son apparition au cours d'une période de réformes administratives touchant au champ de l'aménagement et de l'environnement, et plus généralement du service public, dont les maîtres mots pour remanier la tradition consultative de l'administration française sont la transparence de l'information, la consultation du public et la concertation. Pourtant, l'institutionnalisation du débat public marque une bifurcation par rapport à ce mouvement vers plus de transparence, elle ouvre une trajectoire distincte qu'amorce déjà la circulaire Bianco quand son exposé des motifs avance les idées de « transparence des compétences et des responsabilités », de « propositions de véritables alternatives » et de

<sup>10</sup> Symétriquement, Mermet (2007, p. 372) appelait les chercheurs à laisser également ouvert ce questionnement : « Il n'y a pas lieu de clore, de figer, l'inventaire des utilités du débat. Il y a tout lieu au contraire de tenir un registre ouvert des utilités (possibles, constatées) du débat – ouvert, c'est-à-dire à la fois où nous soyons prêts à recueillir de nouvelles chaînes d'effets (positifs ou négatifs, d'ailleurs), et où pour chaque nouveau débat, nous ne nous imaginions pas détenir d'avance la cartographie de ses effets possibles : celle-ci reste à découvrir à chaque fois. »

« vérification publique des résultats<sup>11</sup> » en réponse aux revendications portées dans les conflits d'aménagement. Cette bifurcation consiste à ne plus concevoir la participation du public dans l'objectif d'une meilleure acceptabilité sociale des projets, mais comme moment de libre expression de la critique sociale qu'ils suscitent<sup>12</sup>.

L'invention du débat public dans ces conflits a eu comme conséquence essentielle l'institutionnalisation d'un débat ouvert alors qu'au même moment et durant toute la décennie 1990, le mouvement de modernisation de l'État se traduisait par la multiplication de comités de concertation fermés<sup>13</sup>. Les associations y sont désignées par l'administration en vertu de l'agrément qu'elle leur a accordé parce qu'elles représentent tel ou tel intérêt, soit localisé, soit général, mais spécialisé. Certes, la création de ces comités constituait une ouverture du processus de décision à de nouveaux acteurs, mais elle cantonne leurs possibilités d'expression à la défense des intérêts dont ils sont les représentants attirés par leur désignation. Le débat public inaugure une autre démarche : le débat a été ouvert à tous, sans qualification préalable des publics.

Quelles en sont les conséquences ? Puisque ce n'est plus le décideur qui désigne et qualifie les publics, l'objectif de constituer un public représentatif dans le débat a vite dû être abandonné. La CNDP a rapidement constaté que malgré l'effort d'information très large dans chaque débat<sup>14</sup> le public rassemblé dans les réunions est essentiellement constitué d'opposants : la vitalité du débat public tient à ce qu'il ouvre un nouveau cadre, régulé par l'échange argumenté et non par le seul rapport des forces, pour le conflit préexistant sur un projet mis en discussion. La CNDP a progressivement dégagé de l'expérience du débat l'idée que son utilité tenait à son rôle d'expression de la critique sociale. Le débat public ne permettrait pas de « faire le tour des arguments » (Mercadal, 2010) si on lui imposait d'être représentatif des différents points de vue, comme si l'on pouvait, avant même que

---

<sup>11</sup> L'exposé des motifs indique : « La transparence est une dimension désormais nécessaire de l'efficacité et de la crédibilité de l'action publique : transparence des enjeux, transparence des stratégies, transparence des compétences et des responsabilités, transparence des choix par la proposition de véritables alternatives, transparence enfin des résultats par la vérification publique » (Bianco, 1993).

<sup>12</sup> Dans un article de 1999 intitulé *Conduire un projet, c'est construire sa légitimité*, le vice-président du conseil général des Ponts et Chaussées formule cette idée de critique sociale : « L'expertise de toute chose est également présente dans la société civile, c'est-à-dire à l'extérieur du petit cercle de professionnels en charge du projet. Aucun savoir-faire professionnel, aussi élaboré soit-il, ne peut se présenter comme inaccessible à la critique issue de compétences comparables présentes dans la société. [...] Ce débat public ne concerne pas seulement des opinions prenant parti sur des valeurs ; il est aussi un débat public de compétences diversifiées » (Mayet, 1999). Ces idées étaient déjà présentes dans des notes internes rédigées dès 1991 : un projet de transport est aussi un projet d'aménagement, il a des impacts environnementaux, son élaboration doit donc être ouverte à la critique des professionnels de l'aménagement et de l'environnement et, au-delà, à la critique du public.

<sup>13</sup> À l'échelle locale (comité local de l'eau, comité local d'information sur le nucléaire) comme à l'échelle départementale ou régionale sur différents objets de planification (déchets, qualité de l'air, risques, etc.) ou à l'échelle nationale. À l'échelle locale, le fonctionnement de ces comités s'est, dans la pratique, fortement ouvert dans les années 2000.

<sup>14</sup> Cet effort, avec une diffusion d'un premier journal au lancement du débat atteignant fréquemment plus d'un million d'exemplaires, explique les ¾ du coût des débats.

le débat n'ait eu lieu, fixer la totalité des points de vue à représenter. Le débat est ainsi ouvert aux enjeux portés par les différents publics concernés, et notamment ouvert à un conflit sur la définition de ce que sont les territoires concernés, les enjeux et les publics qui les portent. L'expérience de la CNDP souligne ainsi le lien intrinsèque entre la façon d'envisager la participation et la façon de définir le public. La tradition consultative de l'administration française conduit à définir et à contrôler les rôles dans des dispositifs où chacun ne prend la parole qu'au titre des compétences que l'État lui reconnaît. En revanche, le débat public s'expérimente par la mise à l'épreuve de règles de discussion permettant l'expression de tous et l'échange le plus ouvert possible. Le « débat sur le débat » y tient une place remarquable dans l'apprentissage des participants : leur égalité, la transparence, l'argumentation des échanges et tous les principes formulés par la CNDP sont soumis à vérification dans la discussion et donnent lieu à l'invention des solutions pratiques pour garantir leur mise en œuvre.

Cette innovation, en nette rupture avec la tradition républicaine de l'administration consultative, provoque de multiples contestations sur la légitimité politique de la CNDP. Les débats parlementaires pour l'adoption de la loi du 2 février 1995 et de la loi de démocratie de proximité du 27 février 2002 l'illustrent. Lors du débat au Sénat en janvier 2002, et dans des termes très proches du débat parlementaire de l'automne 1994, l'idée même que la délibération puisse sortir de l'enceinte parlementaire est, en fait, refusée : « Le premier lieu de débat public, c'est le Parlement. Et l'opinion n'a nul besoin d'une Commission nationale pour se saisir d'une question qui la préoccupe » déclare André Lardeux, sénateur UMP du Maine-et-Loire. Plus précisément, le débat public ne saurait jouer un rôle délibératif. Il doit rester cantonné dans un rôle purement pédagogique, selon Patrick Lassourd, rapporteur pour avis du titre IV au nom de la commission des affaires économiques :

En somme, le débat public doit permettre d'expliquer au public le sens du projet, de susciter son adhésion, d'améliorer le dispositif proposé, bref, de remplir un rôle pédagogique. Il ne s'agit pas de remettre en cause la légitimité de la démocratie représentative, qui doit rester le principe fondamental du fonctionnement de la République. C'est dire que la « fenêtre de tir » est étroite et mérite d'être clairement précisée, si nous voulons respecter la légitimité du débat public, tout en conservant aux élus le pouvoir de décision, et garantir, en fin de compte, la réalisation efficace des projets<sup>15</sup>.

Cette contestation de la légitimité politique de la CNDP conduit à fortement encadrer son intervention, imposant à la nouvelle institution créée par la loi de 1995 une forte « dépendance au sentier ». Par exemple, les parlementaires refusent toute faculté d'autosaisine à la CNDP, tandis que la loi de 1995 formalise des caractéristiques essentielles de la nouvelle institution qui n'ont plus depuis été remises en chantier : sa composition représentative (alors que le projet du ministre Michel Barnier prévoyait une assemblée de magistrats), son rôle limité à l'organisation du

<sup>15</sup> Propos dans sa présentation du titre IV avant la discussion générale de la loi lors de la séance du 8 janvier 2002. Patrick Lassourd, sénateur UMP d'Ille-et-Vilaine, a ensuite été nommé, au titre du Sénat, membre de la CNDP.

débat, sans avis à donner sur le projet mis en discussion et donc sans pouvoir d'enquête sur les projets. Mais les partisans du débat public, tant dans la haute administration de l'Équipement et de l'Environnement que dans le monde associatif, sont réintervenues régulièrement sur deux questions qu'ils jugeaient plus essentielles : celle du statut de l'institution pour garantir son indépendance et celle de l'objet du débat et de son lien à la décision.

### **L'indépendance du tiers garant : la reconnaissance de la participation du public comme nouvel intérêt général**

Bien que le gouvernement ait choisi d'instituer le débat public par la loi, les limites politiques imposées à l'époque de l'élaboration de la loi de 1995 se marquent par le fait que la CNDP n'y est dotée d'aucun statut, comme s'il s'agissait d'une simple commission administrative. Ces limites ont été pointées dès les premiers débats. Par exemple, bien que la loi ait exclu une discussion sur l'opportunité des projets, cette question s'impose dans la pratique comme l'objet central du débat, et les premières commissions marquent leur indépendance en affirmant que cette discussion devait avoir lieu.

Aussi, la loi de démocratie de proximité apporte-t-elle en 2002 une inflexion décisive à une suite de réformes encore fortement imprégnée de l'idée d'acceptabilité sociale. La loi pose en effet qu'il y a un intérêt général propre à la participation des citoyens à l'élaboration d'une décision, qu'il convient de distinguer de l'intérêt général qui s'attache au projet soumis à décision<sup>16</sup>. Nouvelle autorité administrative indépendante, la CNDP est chargée de la mise en œuvre de ce nouvel intérêt général reconnu dans la loi. Pierre angulaire du droit public français, l'intérêt général n'est pas une notion juridique mais un concept politique : la loi reconnaît les transformations de la société en définissant de nouvelles finalités d'intérêt général. Ainsi, la défense de l'environnement est déclarée d'intérêt général par la Loi relative à la protection de la nature de 1976. La multiplication de ces finalités a conduit le Conseil d'État à admettre le pluriel et à parler d'intérêts généraux (Conseil d'État, 1999b). En raison de cette pluralité des intérêts généraux, une grande attention est accordée aux procédures permettant d'arbitrer entre eux dans l'action publique. L'institutionnalisation du débat public prend sa place dans cette recherche d'une nouvelle « formulation démocratique des fins d'intérêt général » (Conseil d'État, 1999a).

La loi de démocratie de proximité reconnaît un véritable droit à la participation du public et stabilise l'existence d'un tiers indépendant chargé de garantir ce droit. La mise en forme législative d'une logique d'affirmation d'un nouveau droit – le droit à la participation – trouve dans la Convention d'Århus et son processus de ratification un appui majeur. L'impulsion politique d'une « déclaration des

---

<sup>16</sup> Voir le rapport de Pierre Cohen (2001), député socialiste de Haute-Garonne, pour qui l'objectif de la loi est de « concilier d'une part, l'intérêt général d'une plus grande participation de nos concitoyens aux choix qui ont des conséquences lourdes sur leur cadre de vie et d'autre part, l'intérêt général qui s'attache à ces projets ».

droits de l'homme et du citoyen à l'environnement<sup>17</sup> » permet de rouvrir les questions laissées en suspens en 1995. Plus prosaïquement, il s'agit de transcrire cette convention internationale dans le droit français. Cette opération constitue le point de départ du groupe de travail du Conseil d'État chargé par le premier ministre Lionel Jospin de formuler des propositions de réforme de l'utilité publique. Présidé par Nicole Questiaux, le groupe préconise de transformer la CNDP en autorité administrative indépendante. Non suivie par l'assemblée générale du Conseil d'État et de nouveau défendue par l'ancien sous-directeur Nature et Paysage devenu conseiller technique du ministre de l'Environnement<sup>18</sup>, cette recommandation est inscrite dans le projet de loi et ne soulève pas d'objection dans le débat parlementaire. Le débat sénatorial de 2002 a cependant rappelé les contestations, à droite mais aussi d'élus locaux de gauche, de la légitimité politique de la CNDP et posé des limites très fortes à l'exercice du nouveau droit à la participation du public. Alors que le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale faisait du débat public, en application de la Convention d'Århus, l'instrument de la mise en œuvre du principe de participation aux décisions publiques, les amendements sénatoriaux ont restreint le champ d'application aux seuls projets d'intérêt national, limité les marges d'appréciation de la CNDP et contraint le déroulement du débat dans des délais très serrés.

L'indépendance de la Commission est mise à l'épreuve dans chacun des débats. Elle doit y prouver sa capacité à desserrer les contraintes posées à la participation du public, tout en montrant que celle-ci, loin de bloquer les projets, permet au contraire de « décider mieux ». Dans cette optique, quelques débats ont été marquants, par exemple les débats « nucléaires » de 2005 et, *a contrario*, le débat sur les nanotechnologies en 2009-2010. Les débats sur les « options générales » de politique publique et non sur un projet, pour lesquels le gouvernement n'a pas d'obligation de saisir la CNDP, soulignent nettement l'indépendance acquise par la CNDP<sup>19</sup> : le gouvernement a plusieurs fois préféré ne pas saisir la CNDP et garder la main en organisant un « débat national » (débat national sur l'eau en 2002 et sur l'énergie en 2003), rarement avec succès en termes d'inclusion du monde associatif. L'échec du débat national sur l'énergie (toutes les ONG s'étaient retirées du débat parce que la question du nucléaire était mise hors discussion) a fortement pesé pour que le gouvernement saisisse la CNDP en février 2005 de l'organisation d'un débat public sur la gestion à long terme des déchets nucléaires de haute et moyenne activité à vie longue. En parallèle, était lancé un débat sur un nouveau réacteur, l'EPR, première construction depuis la fin de l'installation

<sup>17</sup> Le délégué belge avait proposé d'intituler la Convention d'Århus « Convention des droits du citoyen en matière d'environnement », rapporté par Yves Lador (2005, p. 65).

<sup>18</sup> Jean Lafont avait déjà défendu cette idée dans le groupe de travail du rapport Bouchardeau puis dans le groupe Questiaux (voir Lafont, 1995). Sa connaissance de l'expérience québécoise du BAPE étayait sa conviction en faveur d'une indépendance affirmée de la Commission. En 1998, il entre dans le cabinet de Dominique Voynet, ministre de l'Environnement du gouvernement Jospin.

<sup>19</sup> La crainte de voir la CNDP jouer un trop grand rôle avait conduit les sénateurs en janvier 2002 à exclure la possibilité votée par les députés de lui confier des débats sur des options générales, faculté finalement rétablie dans la loi de démocratie de proximité en Commission mixte paritaire.

du parc nucléaire français dans les années 1990. Cet événement était très attendu par le monde associatif<sup>20</sup>. Il était en outre décidé de lancer au début de 2006 un débat sur le projet international de réacteur expérimental sur la fusion nucléaire, ITER. Alors que toutes les décisions sur le programme électronucléaire français avaient jusqu'à présent été prises sans consultation de la population, la CNDP se voyait confier la lourde tâche de « faire entrer en démocratie » le nucléaire (Barthe, 2006). Sa légitimité politique pour le faire a été fortement mise en cause par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques<sup>21</sup>, office responsable de préparer la nouvelle loi sur les déchets radioactifs. Le débat sur le réacteur EPR a également connu un moment de crise sur les questions de transparence en matière de sûreté. Alors que le secret défense frappait un rapport de sûreté du futur réacteur, les associations réclamaient de pouvoir en débattre en toute connaissance de cause, menaçant de se retirer du débat si ce n'était pas le cas. La CNDP s'est tournée vers le gouvernement et l'ensemble des parties prenantes pour qu'ils résolvent le « conflit d'exigences [le débat public et le secret défense] nées l'une et l'autre de l'application de la loi » (communiqué CNDP du 19 septembre 2005). Ayant rappelé le principe de pluralisme qui caractérise le débat, la Commission n'envisageait pas de tenir ce débat en l'absence des associations et elle a contribué à la mise en place d'un dispositif pratique permettant le respect des principes énoncés<sup>22</sup>.

Les débats sur l'EPR et sur les déchets radioactifs ont donc été considérés comme des réussites par les divers participants : l'affirmation de l'indépendance de la CNDP a permis d'ouvrir le débat sur l'avenir de la filière nucléaire, malgré le peu d'influence directe sur les décisions ultérieures. *A contrario*, le débat public sur la régulation des nanotechnologies a été perçu comme un échec par la plupart de ses participants, échec en partie attribuable à l'absence d'indépendance de la

---

<sup>20</sup> Voir le communiqué commun intitulé *Pour un débat public exemplaire*, publié le 25 novembre 2004, peu après la saisine de la CNDP par EDF, par les principales ONG environnementalistes (Agir pour l'Environnement, Les Amis de la Terre, France Nature Environnement, Greenpeace, Fonds mondial pour la nature).

<sup>21</sup> Le rapport du 16 mars 2005 des députés Christian Bataille et Claude Birraux fustige : « la saisine de la CNDP par le Gouvernement ne correspond pas à l'objet de la CNDP [...] Conformément à la loi de 1991 [1<sup>re</sup> loi sur la gestion des déchets radioactifs], il revient au Parlement de conduire un débat sur les principes généraux de la gestion des déchets de notre pays, qui seuls, pourront être visés par la loi de 2006. Ce débat doit rester un débat éminemment politique conduit par les représentants de la Nation. Seul le Parlement a la légitimité politique sur la question d'intérêt national de la poursuite des études sur des installations liées à la gestion des déchets radioactifs », OPECST (2005, p. 91).

<sup>22</sup> Concrètement, un certain nombre de militants associatifs (du Groupement des scientifiques pour l'information sur l'énergie nucléaire) ont été habilités à accéder aux rapports de sûreté classés secret défense afin de témoigner de leur contenu dans le débat public. Cette solution pratique perdue pour le fonctionnement régulier des Commissions locales d'information et de surveillance des sites nucléaires.

commission particulière vis-à-vis d'un décideur peu identifiable dans le débat<sup>23</sup>. Ce débat a fait l'objet d'une contestation inédite dans ses formes et son contenu de la part d'un groupe d'opposition radicale aux nanotechnologies. Pièces et Main d'Œuvre a non seulement contesté le débat assimilé à une opération d'acceptabilité sociale (selon le mot d'ordre « participer, c'est accepter »), une « campagne nationale de manipulation », mais a également empêché la tenue d'une bonne partie des réunions publiques. La neutralité de la CNDP<sup>24</sup> et sa légitimité pour organiser le débat sont au centre de la critique radicale : « Le débat public n'a pas plus besoin d'une "commission nationale" et de commissaires, que la démocratie d'experts<sup>25</sup>. » Jusque-là l'argument avait été celui d'élus contestant que la délibération politique puisse sortir du Parlement. Alors que pour le nucléaire, la CNDP était créditée par les grandes ONG environnementales pour sa capacité à ouvrir un débat confisqué par la technocratie, le jugement de plusieurs de ces ONG sur le débat sur les nanotechnologies est inverse et Les Amis de la Terre se sont d'ailleurs vite retirés du débat.

### **La place du débat public dans la décision : de la transparence en amont à la gouvernance d'après-débat**

Le lien entre le débat et la décision a considérablement évolué au fil des lois touchant à l'organisation de la CNDP. Bien que le contexte d'élaboration de la loi de 1995 ait largement thématiqué la nécessaire évolution des processus de décision, la loi n'abordait pas le sujet. En revanche, la loi de 2002, tout en rendant la saisine de la CNDP obligatoire, a cherché à introduire un lien explicite entre le débat portant dorénavant sur l'opportunité du projet et la décision, sans pour autant contraindre celle-ci. La solution trouvée consiste à rendre obligatoire la publication d'une décision du maître d'ouvrage dans un délai de trois mois après la publication du bilan de la CNDP et du compte rendu de la commission particulière<sup>26</sup>. Les maîtres d'ouvrage ont interprété très diversement ce lien, faisant plus ou moins largement référence dans leurs décisions aux critiques émises dans le débat public<sup>27</sup>. À l'initiative notamment de la CNDP, la loi portant engagement national pour l'environnement (dite loi Grenelle 2) du 12 juillet 2010 apporte deux

<sup>23</sup> Voir, par exemple, la tribune cosignée par Bernadette Bensaude-Vincent, Marie-Christine Blandin, Yves le Bars et Dorothee Benoit-Browaëys intitulée « Oser mettre en débat les finalités » et publiée dans *Le Monde* du 18 février 2010, à une semaine de la clôture du débat. Le quotidien rendait compte de l'achèvement du débat en analysant « Les raisons d'un fiasco », constatant que « Le débat public sur les nanotechnologies n'a pas fait bouger les positions », articles parus le 25 février 2010.

<sup>24</sup> « L'impossible neutralité de la CNDP », communiqué de Pièces et Main d'œuvre, 6 décembre 2009, [www.nanomonde.org/L-impossible-neutralite-de-la](http://www.nanomonde.org/L-impossible-neutralite-de-la)

<sup>25</sup> Voir [www.nanomonde.org/La-Commission-nationale-du-debat](http://www.nanomonde.org/La-Commission-nationale-du-debat)

<sup>26</sup> Rien n'était prévu pour les débats sur les options générales. La loi Grenelle 2 indique seulement que le ministre « informe le public des suites données au débat » (art. 121-10 du Code de l'environnement).

<sup>27</sup> Ce point est régulièrement évoqué dans les rapports annuels d'activité de la CNDP.

innovations sur ce sujet<sup>28</sup>. En premier lieu, l'objet du débat qui porte sur l'opportunité (depuis la loi de 2002), les objectifs et les caractéristiques principales du projet, doit désormais porter également sur les modalités d'information et de participation du public après le débat. Par ailleurs, le maître d'ouvrage doit informer la CNDP jusqu'à l'enquête d'utilité publique des modalités qu'il a retenues. La CNDP peut émettre des recommandations et désigner un garant pour veiller à leur mise en œuvre. En second lieu, la décision prise par le maître d'ouvrage doit maintenant être motivée : le maître d'ouvrage précise « les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire du débat public » (art. L121-13 du Code de l'environnement).

Malgré l'affirmation progressive dans la loi d'un lien entre le débat et la décision, la place du débat public dans le processus de décision reste l'objet de controverses, voire de remises en cause du rôle de la CNDP. On notera, par exemple, que le gouvernement n'a pas publié, un an après la fin du débat sur les nanotechnologies, les décisions annoncées pour septembre 2010. Les débats confiés à la CNDP à l'initiative du gouvernement restent régis par des dispositions beaucoup plus floues que les débats de projet. Mais même pour ces derniers, la place du débat n'est pas acquise. Deux épisodes sur des projets de transport illustrent cette place contestée. Le Comité interministériel d'aménagement et de développement durable du territoire du 18 décembre 2003 a décidé de la réalisation de deux projets autoroutiers avant la clôture de débats censés permettre au public de donner son avis sur leur opportunité et de participer à leur élaboration. Ce mépris de l'opinion du public a notamment provoqué la démission collective d'une des commissions chargées d'animer le débat public et la protestation de la CNDP<sup>29</sup>.

L'autre cas est plus récent. Il s'agit de la Loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris. Le projet de loi du gouvernement prévoyait une sorte de retour en arrière de près de vingt ans : la « consultation du public » était conduite par le préfet de Région, la CNDP n'ayant qu'un rôle d'observateur, comme une commission de

---

<sup>28</sup> Par ailleurs, la loi introduit trois autres modifications importantes. D'une part, elle élargit la composition de la CNDP à deux représentants des organisations syndicales de salariés et à deux représentants des entreprises et chambres consulaires pour se conformer au principe de la « gouvernance à cinq ». En l'occurrence, la composition représentative actée dès la loi de 1995 est mise à jour. D'autre part, quand la CNDP décide de ne pas organiser un débat mais recommande une concertation, elle peut nommer un garant de la concertation organisée par le maître d'ouvrage. L'institutionnalisation d'un tiers garant est sans doute une modalité susceptible d'étendre à de nouvelles catégories de projet hors des seuils de saisine de la CNDP, les garanties de participation incarnées par la CNDP. Enfin, le champ des débats sur des options générales est précisé et fortement élargi : conformément à la Convention d'Århus, il inclut dorénavant les « politiques, plans et programmes susceptibles d'avoir une incidence importante en matière d'environnement, de développement durable ou d'aménagement du territoire » (art. 121-10 du Code de l'environnement). Mais, à la suite du débat sur les nanotechnologies, le gouvernement semble peu enclin à saisir la CNDP pour organiser ce type de débats « génériques », cette disposition n'aura donc guère de conséquences immédiates.

<sup>29</sup> Pour une analyse du débat sur le contournement de Bordeaux, voir Sadran (2007). Dans le débat sur l'EPR, le président de la République a aussi annoncé avant la clôture du débat, lors de ses vœux 2006, la décision de réaliser le projet. La Commission a également envisagé de démissionner (Zonabend, 2007).

suivi de la circulaire Bianco. Le dépôt du projet de loi a provoqué une réplique immédiate de la CNDP s'étonnant que : « la participation du public au processus décisionnel soit limitée à une simple consultation sans la garantie d'une autorité indépendante » (Communiqué du 7 octobre 2009). Au cours du débat parlementaire, plusieurs députés UMP ont défendu la nécessité de confier le débat à la CNDP, ce que la loi du 3 juin 2010 a rétabli. En matière de participation du public, la loi demeure toutefois une loi dérogeant au droit commun institué par la loi de 2002 et conforté ensuite par la loi Grenelle 2. L'exposé des motifs le justifiait en raison de l'urgence à réaliser le projet : « La mise en œuvre du Grand Paris justifie en effet un toilettage des procédures [impliquant la participation du public] afin de les mettre véritablement au service des projets. » C'est donc bien la reconnaissance d'un intérêt général propre de la participation qui est déniée. L'argumentation des députés UMP qui permet de rétablir le recours à la CNDP s'est d'ailleurs limitée à mettre en avant les compétences de celle-ci pour l'organisation du débat, et non pas son rôle de garant de l'intérêt général propre de la participation du public, qui ne saurait être « au service du projet ». Le déroulement satisfaisant des débats en Île-de-France<sup>30</sup> et leurs résultats peuvent toutefois affaiblir cette remise en cause du débat public.

## ■ CONCLUSION : UN MODÈLE FRANÇAIS DU DÉBAT PUBLIC EN ATTENTE DE REBOND

Malgré les fragilisations récentes de l'institutionnalisation du débat public, la CNDP a assis son indépendance et son expérience à travers les multiples épreuves mentionnées, et dessiné progressivement un ensemble de règles donnant corps à un modèle français de débat public, contribution à la démocratie participative<sup>31</sup>, que l'on peut résumer en cinq points :

- un débat en amont sur l'opportunité du projet ou de la politique. Ce débat place les participants en position d'égalité avec les autorités : les options générales du projet ou de la politique sont encore ouvertes ;
- un débat ouvert à toute personne qui souhaite y participer, sans qualification préalable par quelque autorité ;

<sup>30</sup> Trois débats parallèles se déroulaient conjointement en Île-de-France sur de grands projets de transport. Le débat selon la loi du Grand Paris, les deux autres selon le droit commun : l'un sur le projet concurrent « Arc Express », porté depuis longtemps par la Région Île-de-France, et l'autre sur un projet de prolongement de la ligne E du RER. De nombreuses réunions communes aux deux premiers débats ont été organisées, et plusieurs communes aux trois débats. La CNDP a clairement indiqué sa volonté de voir converger avant la fin des débats les projets portés par l'État (Grand Paris) et par la Région (Arc Express) (Communiqué des décisions de la CNDP du 1<sup>er</sup> décembre 2010).

<sup>31</sup> Le lien du débat public et de la démocratie participative est mis en avant dans les *Cahiers méthodologiques* de la CNDP (2007, p. 7) : « [Ce cahier] a l'ambition de poser les questions auxquelles il faudrait répondre pour poursuivre la construction par touches successives d'une démocratie participative instituée, amorcée dès 1990 par circulaire puis complétée par deux lois successives et la jurisprudence de la Commission. »

- un tiers garant de la participation du public qui ne donne pas d'avis sur le projet, mais qui rend compte du débat. Le statut de la CNDP légitime les membres de la commission à se positionner comme des magistrats et à être reconnus comme neutres et indépendants : une commission exerce une magistrature d'influence (Mercadal, 2010) ;
- des règles du débat, que le « débat sur le débat » permet aux participants de mettre à l'épreuve pour les partager. On peut dégager de l'expérience des débats, les cinq principes suivants : transparence de l'information, exhaustivité des questions traitées, pluralisme des réponses apportées, équivalence des participants et argumentation des échanges. Ces règles ainsi que les possibilités de contre-expertises rendent possible une clarification du débat et sont nécessaires à la confiance du public ;
- une décision du maître d'ouvrage à la suite du débat qui porte sur la poursuite ou non du projet et, maintenant, sur la « gouvernance d'après-débat ».

Le parcours de la trajectoire d'institutionnalisation du débat public souligne que le rôle central de la CNDP a ainsi été de donner corps à l'idée de conduite démocratique<sup>32</sup> des politiques d'aménagement, en étant une « expérience française de démocratie participative ». Alors qu'une conception instrumentale de la participation, visant l'acceptabilité sociale des projets, conduisait à retenir des critères substantiels de délimitation du public appelé à participer à l'élaboration des décisions (compétences, représentativité, degré de généralité des intérêts défendus) (Rui, 2004), la conception politique de la participation promue à la suite de la Convention d'Århus amène à rechercher des règles procédurales de conduite du débat public (publicité, égalité, pluralité et force des arguments).

Aujourd'hui, le Grenelle de l'environnement institue une nouvelle forme de conduite démocratique des politiques publiques avec la « gouvernance à cinq ». Par ailleurs, les collectivités territoriales progressent dans la mise en œuvre d'une démocratie locale plus participative. Bien que la loi Grenelle 2 renforce les prérogatives de la CNDP, lui reste-t-il un espace politique propre pour déployer à nouveau son activité ? Ou bien sera-t-elle réduite à un rôle d'« administration de la transparence », toujours soumise à une double contestation par une certaine technocratie pour qui la participation ne se conçoit qu'au service des projets<sup>33</sup> et par la critique radicale pour qui la participation ne peut être qu'acceptabilité sociale ? Les difficultés rencontrées depuis la fin de 2009 montrent que le potentiel d'innovation qu'a représenté la CNDP s'est restreint. Pourtant, « ne vaut-il pas mieux creuser ce sillon que d'en ouvrir d'autres », s'interrogeait déjà la CNDP en 2007 ? Nous avons mentionné que des réponses négatives sont aujourd'hui formulées,

<sup>32</sup> Pour Rosanvallon (2008), la décision seule ne suffit pas pour fonder une action conforme à l'intérêt général. L'attente d'une conduite démocratique est celle d'une plus grande proximité des gouvernants à la société. La légitimité est dans ce cas de l'ordre d'une qualité.

<sup>33</sup> On notera qu'au remaniement ministériel du 15 novembre 2010, le secteur de l'énergie, qui avait été rattaché au ministère de l'Écologie et du Développement durable lors de sa création, en 2007, par la fusion des ministères de l'Équipement et de l'Environnement, a rejoint son ministère d'origine, l'Industrie. À l'opposé de l'échiquier, l'idée de l'urgence écologique soutient parfois des discours en faveur d'un gouvernement des experts...

notamment parce que la portée de l'institutionnalisation du débat public n'est pas « perceptible par tous » (CNDP, 2007, p. 7).

L'approche de la trajectoire d'institutionnalisation que nous avons proposée souligne que le débat public à la française a trouvé par son ouverture une forme permettant de produire de nouvelles articulations entre ce que font les acteurs dans leurs milieux, les dispositifs qu'ils se donnent pour agir et les représentations qui orientent leur action. Ainsi, son rôle de critique sociale met en jeu l'équilibre des relations entre mouvement associatif, administration de mission et administrations opérationnelles. L'indépendance de la CNDP participe de la question de la prolifération des lieux de délibération dans la société, et met donc en jeu « le caractère toujours ouvert et "sous tension" de l'expérience démocratique » (Rosanvallon, 2003, p. 27). L'affirmation de la place du débat dans le processus de décision sous-tend une transformation des processus d'élaboration des projets et, au-delà, de l'action publique. C'est ainsi que l'on peut appréhender la portée du débat. Si le débat public favorise, par exemple, le développement durable, c'est qu'il contribue à ce que cette grande représentation sociale soit traduite en actions dans des milieux différenciés parce que la confrontation dialogique au moment du débat transforme les manières de faire de ces milieux, d'abord leur manière de se concerter à la suite du débat pour agir. L'inscription de la question de la « gouvernance d'après-débat » dans les objets du débat revêt, de ce point de vue, une grande importance. Un grand nombre de débats publics, comme d'autres dispositifs de démocratie participative, pointent la question cruciale du chemin d'action pour rendre possibles des décisions réversibles, celle de la transformation des systèmes d'action pour porter des solutions alternatives et retrouver des prises sur les évolutions de la société. Pour rebondir, la CNDP ne peut alors se donner d'autre rôle que de favoriser la multiplicité des usages du débat public et d'animer l'expérimentation collective de la démocratie participative en renouvelant ses propres pratiques et en capitalisant les pratiques qui se diffusent aujourd'hui hors de son initiative.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- Barthe, Y. (2006). *Le pouvoir d'indécision : la mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, La Découverte.
- Bianco, J.-L. (1993). « Une méthode transparente et démocratique pour décider des transports de demain », *Dossier Équipement*, n° 4, Paris, Ministère de l'Équipement, [présentation et texte de la circulaire].
- Blondiaux, L. et Y. Sintomer (dir.) (2002). « Démocratie et délibération », *Politix*, vol. 15, n° 57, p. 17-35.
- Bouchardeau, H. (1993). *L'enquête publique. Rapport au ministre de l'Environnement*, Paris, Ministère de l'Environnement, décembre.
- Bourg, D. et K. Whiteside (2010). *Vers une démocratie écologique : le citoyen, le savant et le politique*, Paris, Seuil.
- Carrère, G. (1992). *Transports, destination 2002. Rapport d'étape*, Paris, Ministère de l'Équipement, avril.

- Charlier, B. (1999). *La défense de l'environnement : entre espace et territoire. Géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974*, Thèse de géographie et d'aménagement, Université de Pau et des Pays de l'Adour.
- Charbonneau, S. (2009). *Résister pour sortir du développement : le droit entre nature et liberté*, Paris, Sang de la Terre.
- Chateauraynaud, F. (2011). *Argumenter dans un champ de forces : essai de balistique sociologique*, Paris, Éditions Pétra.
- Chateauraynaud, F. (2007). « La contrainte argumentative : les formes de l'argumentation entre cadres délibératifs et puissances d'expression politique », *Revue européenne des sciences sociales*, vol. XLV, n° 136, p. 129-148.
- Cohen, P. (2001). *Avis présenté au nom de la commission de la production et des échanges sur le titre IV du projet de loi (n° 3089), relatif à la démocratie de proximité*, Assemblée nationale, 11<sup>e</sup> législature, rapport n° 3105 du 5 juin 2001.
- Commission nationale du débat public (2007). *Les cahiers méthodologiques. Volume 1 : La conception du débat public*, Paris, Commission nationale du débat public.
- Commission nationale du débat public (2004). *Les cahiers méthodologiques*, Paris, Commission nationale du débat public.
- Conseil d'État (1999a). *Rapport public. L'intérêt général*, Paris, La Documentation française.
- Conseil d'État (1999b). *L'utilité publique aujourd'hui*, Paris, La Documentation française.
- Deléage, J.-P. (1994). *Une histoire de l'écologie*, Paris, Seuil.
- Fourniau, J.-M. (2007). « L'expérience démocratique des "citoyens en tant que riverains" dans les conflits d'aménagement », *Revue européenne des sciences sociales*, vol. XLV, n° 136, p. 149-179.
- Guérin, M. (dir.) (2005). *Conflits d'usage à l'horizon 2020. Quels nouveaux rôles pour l'État dans les espaces ruraux et périurbains*, Paris, La Documentation française.
- Hilgartner, S. et C. L. Bosk (1988). « The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Models », *American Journal of Sociology*, vol. 94, n° 1, p. 53-78.
- Jobert, A. (1998). « L'aménagement en politique, ou ce que le syndrome Nimby nous dit de l'intérêt général », *Politix*, vol. 11, n° 42, p. 67-92.
- Lafont, J. (1995). « Dix ans après la loi Bouchardeau : pour une plus grande audace dans le débat public autour des projets d'aménagement », *La jaune et la rouge*, février, n° spécial « Environnement et aménagement ».
- Lador, Y. (2005). « Origines et enjeux de la Convention d'Århus », dans R. Billé et autres (dir.), *Concertation, décision et environnement. Regards croisés. Volume III*, Paris, La Documentation française, p. 61-76.
- Lascoumes, P. (1994). *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte.
- Leborgne, M. (1999). « De quelques caractères associatifs. La mobilisation associative entre l'élu local et le citoyen lors du débat public relatif au projet de ligne THT entre Boute (Var) et Carros (Alpes-Maritimes) », dans A. Micoud (dir.), *Dynamique et fonctionnement des associations de protection de la nature et de défense de l'environnement*, Paris, Ministère de l'Environnement, Rapport pour la DGAD/SRAE, vol. 1, p. 151-191.
- Lolive, J. (1999). *Les contestations du TGV Méditerranée*, Paris, L'Harmattan.

- Mayet, P. (1999). « Conduire un projet, c'est construire sa légitimité », *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 92, décembre, p. 13-25.
- Mercadal, G. (2010). « Le débat public : de la pratique d'une procédure à sa finalité dans le cheminement des projets », *Revue Transports*, janvier.
- Mercadal, G. (2007). « La réussite du débat ouvre la réflexion sur sa portée », dans M. Revel et autres (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, p. 332-338.
- Mermet, L. (2007). « Débattre sans savoir pourquoi : la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs », dans M. Revel et autres (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, p. 369-380.
- Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (2005). *Rapport sur l'état d'avancement et les perspectives des recherches sur la gestion des déchets radioactifs*, Paris, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.
- Observatoire interrégional du politique (1994). *Les Régions et la politique des transports*, Paris, Observatoire interrégional du politique – Région Haute-Normandie.
- Ollivier-Trigalo, M. et X. Piechaczyk (2001). *Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Volet 2 : Le débat public en amont des projets d'aménagement : un thème pour une communauté d'idée*, Paris, Inrets.
- Revel, M. et autres (dir.) (2007). *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte.
- Rosanvallon, P. (2008). *La légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil.
- Rosanvallon, P. (2003). *Pour une histoire conceptuelle du politique*, Paris, Seuil.
- Rui, S. (2004). *La démocratie en débat*, Paris, Armand Colin.
- Sadran, P. (2007). « Participer au débat pour débattre ? Les difficultés de l'acculturation au débat public », dans M. Revel et autres (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, p. 142-147.
- Simard, L. et J.-M. Fourniau (2007). « Ce que débattre nous apprend. Éléments pour une évaluation des apprentissages liés au débat public », dans M. Revel et autres (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, p. 318-331.
- Zonabend, F. (2007). « Un débat sur le débat. À propos du débat public sur le projet de centrale électronucléaire "EPR, tête de série" à Flamanville (manche) », dans M. Revel et autres (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, p. 134-141.

## *Enrichir le savoir public*

L'École nationale d'administration publique (ENAP) forme, depuis plus de 40 ans, les cadres et les professionnels du secteur public grâce à un **enseignement universitaire crédité de 2<sup>e</sup> et de 3<sup>e</sup> cycles** et à des activités de **formation continue**.

L'ENAP contribue en outre au développement de l'administration publique par des activités de **recherche**, par des **services d'appui aux organisations** et par des activités de **développement international**.

Les travaux de nos professeurs et chercheurs sont au cœur des grands défis que doivent relever les décideurs publics dans un contexte d'économie mondialisée, de vieillissement accéléré de la population et de rareté des ressources. Ils touchent à la fois les institutions, le management et les politiques publiques.

Les **axes prioritaires de recherche** sont :

- le management public : leadership, innovation, performance et transformation de la gestion publique
- l'analyse, le développement et l'évaluation des politiques et programmes publics
- le management du réseau de la santé et ses politiques
- la gouvernance publique et les nouvelles formes de gouvernance publique
- la gestion et les politiques internationales

Actifs au sein de nombreux réseaux de recherche, nos professeurs et chercheurs y apportent cette « expertise publique » qui enrichit le savoir collectif. De plus, par la réalisation d'une multitude de mandats de recherche commanditée et d'interventions, ils exercent un leadership d'influence auprès des praticiens de la gestion publique, des décideurs et même de l'ensemble de la population.

Plusieurs regroupements contribuent au développement de la recherche à l'ENAP. Parmi eux, **L'Observatoire de l'administration publique** offre aux décideurs publics un comparatif stratégique en matière de gestion et de politiques publiques. L'Observatoire diffuse et publie les résultats de ses recherches dans plusieurs publications, dont *Télescope*.

L'ENAP est reconnue au Québec et dans le monde comme l'une des plus importantes écoles universitaires de management public de langue française. Elle accueille annuellement autour de 2000 étudiants et compte plus de 8000 diplômés, dont plusieurs exercent des fonctions stratégiques dans le secteur public.

# LA PARTICIPATION CITOYENNE AU PROCESSUS D'ÉLABORATION DES BUDGETS : UNE ANALYSE DES MÉCANISMES INSTAURÉS PAR LES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX CANADIENS

Par **Geneviève Tellier**<sup>1</sup>, Professeure, École d'études politiques, Université d'Ottawa  
● gtellier@uottawa.ca

---

**RÉSUMÉ** Cette étude recense les différents mécanismes utilisés par les gouvernements fédéral et provinciaux canadiens pour favoriser la participation des « citoyens ordinaires » lors du processus d'élaboration des budgets. Nous constatons que ces gouvernements privilégient des modes de participation basés essentiellement sur la communication et la consultation publique afin de lutter contre le déficit démocratique et de légitimer leurs choix budgétaires. Beaucoup plus rarement tentent-ils d'amener la population à participer à un exercice délibératif en vue de déterminer les choix budgétaires futurs. Nous réalisons aussi que plusieurs gouvernements ne semblent pas connaître les limites de certaines méthodes qu'ils utilisent pour encourager la participation du public.

---

**ABSTRACT** This paper surveys the various mechanisms used by the federal and provincial governments of Canada to promote the participation of "average citizens" in the budget process. According to its findings, these governments favour participatory approaches based primarily on public consultation in order to overcome the democratic deficit and to legitimize their budget decisions. Only to a considerably lesser extent do they strive to prompt citizens to take part in a deliberative process for the purpose of identifying future budget choices. As has also become clear, several governments do not seem to be aware of the limitations of certain methods they use to encourage public participation.

---

**Pour citer cet article :** Tellier, G. (2011). « La participation citoyenne au processus d'élaboration des budgets : une analyse des mécanismes instaurés par les gouvernements fédéral et provinciaux canadiens », *Télescope*, vol. 17, n° 1, p. 95-115.

La règle selon laquelle l'élaboration des budgets publics doit se faire dans le plus grand secret a longtemps prévalu au Canada, et ce, tant sur la scène fédérale que provinciale. Les mesures budgétaires fixées par le gouvernement ne devaient être connues qu'au moment du discours du budget et toute fuite survenant avant cette date était sévèrement sanctionnée. On se rappellera, par exemple, les changements précipités qu'avaient dû effectuer Marc Lalonde en 1983 et Michael Wilson en 1989 après que le contenu de leur budget eût été dévoilé prématurément au public par

---

<sup>1</sup> J'aimerais remercier mesdames Anna Lise Trudell et Elyse McCall-Thomas pour leur précieuse aide à cette recherche.

les médias. C'est par souci d'équité que cette règle du secret budgétaire était suivie : personne ne devait bénéficier d'un avantage indu parce qu'elle possédait de l'information privilégiée à propos de mesures fiscales à être annoncées. Cependant, de nos jours, le secret budgétaire ne revêt plus autant d'importance. S'il n'est toujours pas question de dévoiler le contenu du budget à l'avance, on constate que les mesures annoncées par le ministre des Finances lors de son discours constituent rarement des surprises en soi : les propositions du gouvernement circulent depuis plusieurs mois dans les médias, sont discutées en comités législatifs ou lors de rencontres publiques avec le ministre des Finances ou ses représentants et font souvent l'objet d'annonces publiques avant même la présentation du budget.

L'absence de surprise peut sans doute aussi être attribuée au recours de plus en plus fréquent à des mécanismes de consultations prébudgétaires. Ces consultations existent depuis plusieurs années, mais jusqu'à tout récemment, elles se limitaient à des rencontres organisées entre le ministre des Finances et des représentants influents de divers milieux économiques et sociaux. Aujourd'hui, une nouvelle forme de consultations prébudgétaires est apparue, qui favorise le contact direct avec les citoyens ordinaires : des élus demandent aux citoyens de leur faire part de leur opinion à propos du contenu du prochain budget au moyen de courriels, de questionnaires en ligne, de rencontres publiques, etc. Cette nouvelle forme de participation semble gagner en popularité au Canada : la majorité des gouvernements provinciaux ainsi que le gouvernement fédéral y ont eu recours pour la préparation des budgets de cette année (2010-2011). Malgré son utilisation de plus en plus répandue, on peut néanmoins se demander si cette nouvelle forme de participation citoyenne constitue un véritable changement quant à la manière dont les budgets sont conçus. Assiste-t-on à la mise en place d'un nouveau mode de prise de décision qui déléguerait certains pouvoirs à la population ?

Jusqu'à ce jour, très peu d'études ont traité de l'influence de la participation populaire sur les décisions budgétaires. À cet égard, il semble pertinent de mentionner les contributions de Lindquist (1994), qui a décrit les nouveaux mécanismes de consultation utilisés par Paul Martin en 1994, et de Doern (1994) et de Ryan-Lloyd (2005), respectivement sur les consultations menées en Ontario en 1992 et en Colombie-Britannique depuis 2000. Quelques études ont par ailleurs été effectuées à propos du cas municipal canadien (Culver et Howe, 2004; Johnson, 2009; Lerner et Van Wagner, 2006), mais aucune recherche n'a encore présenté et analysé l'ensemble des mécanismes utilisés par les administrations publiques provinciales et fédérale. Notre objectif est donc de combler cette lacune, en examinant plus attentivement si le processus budgétaire est en voie de se transformer au pays. Notre analyse portera sur les mécanismes qui sont ou ont été utilisés pour solliciter directement l'avis de citoyens ordinaires, c'est-à-dire de personnes sans affiliation reconnue à une organisation quelconque. Ces dernières peuvent appartenir à une organisation, mais on ne cherche pas à les consulter parce qu'elles sont membres de celle-ci. Comme nous le verrons, ces administrations publiques ont eu recours à différentes méthodes qui ont mené à des taux de participation plus ou moins variables. L'analyse que nous présentons comporte trois volets. Pour

débuter, nous présenterons les raisons qui sont habituellement évoquées pour susciter la participation des citoyens et expliquerons comment ces raisons peuvent influencer les choix budgétaires. Ensuite, nous décrirons les mécanismes employés dans chacune des dix provinces canadiennes et par le gouvernement fédéral pour solliciter la participation de la population. Enfin, nous dresserons un bilan des expériences provinciales et fédérale et tenterons d'identifier certains défis que pose l'usage actuel des mécanismes de participation populaire.

## ■ POURQUOI FAVORISER LA PARTICIPATION DU PUBLIC ?

Les décisions prises par les gouvernements en matière de politiques publiques ont des répercussions sur de larges secteurs de la société. Par conséquent, il ne faut pas se surprendre de voir de nombreux groupes d'acteurs jouer un rôle actif dans le processus d'élaboration des politiques publiques (les politiciens, les fonctionnaires, les groupes d'intérêt des secteurs privé et à but non lucratif, les médias, les groupes de recherche, les experts, les universitaires, etc.). Ce qui étonne cependant est la très faible coopération directe du public dans la prise de décision. Même s'ils votent, les citoyens ne peuvent pas être considérés comme des décideurs actifs en matière de politiques publiques : rarement sollicite-t-on leur avis quand vient le temps de faire des choix. C'est donc dire qu'il n'existe pas une « institutionnalisation » de la participation du grand public dans l'orientation des politiques publiques (Turnbull et Aucoin, 2006). Ceci ne signifie pas pour autant que les citoyens sont absents ou qu'ils se désintéressent du processus des politiques publiques. Ils constituent plutôt un public attentif dont les normes, les attitudes et les valeurs forment la trame de fond pour l'élaboration des politiques publiques (Howlett, Ramesh et Perl, 2009). Bref, on écoute parfois la population, mais on ne l'invite pas à participer régulièrement et activement à la procédure de prise de décision.

Or cette présence relativement discrète de la population semble être en voie de se transformer. D'une part, on remarque que les gouvernements s'intéressent de plus en plus à l'opinion de la population. Par exemple, on observe un recours plus systématique à des audiences publiques, à la mise en place de comités consultatifs composés d'usagers, à la sollicitation des avis de citoyens ordinaires, etc. (Kernaghan, Marson et Borins, 2001). D'autre part, apparaît un intérêt accru pour l'utilisation de méthodes de participation jusqu'à tout récemment inédites. Le recours à un jury de citoyens pour la réforme du mode de scrutin en Colombie-Britannique en est un exemple qui a été fortement médiatisé au pays. Nous pouvons aussi penser aux sondages délibératifs (utilisés notamment dans le cadre du forum sur l'énergie mené en Nouvelle-Écosse en 2005), aux groupes de discussion en ligne (pour l'élaboration de la politique étrangère du gouvernement canadien en 2003) et aux forums publics de discussion (Forum national sur la santé du gouvernement fédéral de 1994). En fait, l'éventail des formes de participation s'est fortement élargi au cours des dernières années. Une étude publiée récemment a recensé pas moins de 26 formes distinctes possibles de participation populaire, outre la participation aux élections (Stewart, 2007).

Comment expliquer l'émergence et la diversité de ces nouvelles formes de participation? On peut penser que la présence des nouvelles technologies de l'information et de la communication est en partie responsable de cette situation. De fait, ces nouvelles technologies permettent de joindre un nombre considérable d'individus et de diffuser une grande quantité et variété d'information, et ce, à faibles coûts (Justice, Melitski et Smith, 2006). Les avancées récentes ayant permis un usage accru des nouvelles technologies (comme un accès plus généralisé à Internet) ont probablement contribué à la diffusion de ces nouvelles formes de participation. La nature même des politiques publiques pourrait aussi expliquer pourquoi il existe une gamme étendue de mécanismes de participation populaire. Une initiative gouvernementale doit franchir plusieurs étapes avant sa mise en place (l'identification d'un problème, la mise au programme, la formulation de diverses options, le choix d'une solution, l'implantation, l'évaluation). C'est donc dire que de nombreuses décisions doivent être prises et certaines formes de participation populaire seraient plus appropriées que d'autres selon les circonstances (Bishop et Davis, 2002; Phillips et Orsini, 2002; Robbins, Simonsen et Feldman, 2008). Par exemple, les forums de discussion en ligne seraient plus utiles pour mettre certains problèmes sur la scène publique ou encore pour susciter la mobilisation du public autour de certains enjeux. Quant aux groupes de discussion, ils s'avéreraient plus intéressants pour stimuler et générer des idées afin d'apporter des solutions à des problèmes. Pour leur part, les sondages d'opinion permettraient de connaître l'avis de la population au sujet d'une proposition donnée, alors que les référendums populaires seraient tout particulièrement désignés pour permettre à la population de se prononcer sur une solution envisagée.

Malgré leur multiplicité et leur diversité, on constate qu'à certains égards, plusieurs formes de participation populaire partagent des éléments communs. C'est notamment le cas lorsque l'on observe la direction dans laquelle circule l'information entre les citoyens et les autorités publiques. On peut identifier trois principaux modes de transmission (Gauvin et autres, 2006; OCDE, 2001; Rowe et Frewer, 2005) : la *communication publique*, par laquelle l'information circule dans un seul sens, soit du gouvernement vers la population; la *consultation publique*, où encore une fois l'information circule dans un seul sens, mais cette fois-ci de la population vers le gouvernement; l'*engagement public* qui instaure un dialogue (communication bidirectionnelle) entre le gouvernement et les citoyens et aussi entre les citoyens eux-mêmes. Chacun de ces mécanismes permet de mettre en place une forme précise d'échange. La communication publique sera l'outil privilégié par le gouvernement lorsqu'il souhaitera présenter à la population les enjeux, les problèmes et aussi les solutions envisagées. Il s'agit donc avant tout d'un mécanisme de diffusion de l'information utilisé par le gouvernement pour informer la population sur la nature de ses activités. La consultation publique, quant à elle, sera utile lorsque le gouvernement cherchera à connaître la position de la population à propos des divers enjeux, des problèmes et des solutions envisagées. L'accent est donc mis sur la cueillette d'information à propos des préférences des citoyens. Enfin, l'engagement public aura pour principal objectif de faire appel à l'expertise des citoyens, ceux-ci étant considérés comme les plus aptes à connaître leurs propres

préférences. Il s'instaure donc un partage d'information entre le gouvernement et la population pour que tous deux puissent participer au processus de prise de décision. On peut noter que le degré d'influence du public à la prise de décision varie selon les modes utilisés, allant d'une influence rudimentaire (communication publique) à une participation très active (engagement public) en passant par une certaine collaboration (consultation publique). Bien que les échanges suscités par chacun de ces trois mécanismes soient distincts les uns des autres, on remarque qu'ils ne sont pas incompatibles. En fait, pour plusieurs, la communication publique est un préalable à la consultation et à l'échange public (Graham et Phillips, 1997; OCDE, 2001; Turnbull et Aucoin, 2006).

On peut aussi classer les différentes formes de participation en fonction des problèmes que l'on tente de régler. S'il semble exister un large consensus tant chez les théoriciens que chez les praticiens à propos de la pertinence d'accroître la participation des citoyens afin d'améliorer le fonctionnement des institutions démocratiques, les opinions divergent quant à l'origine des problèmes et des solutions à apporter. Selon certains, le principal problème est le déficit démocratique (Bishop et Davis, 2002; Graham et Phillips, 1997; Institute On Governance, 2005; Tanaka, 2007). La population manifeste de moins en moins d'intérêt envers la politique et les choix publics et semble faire peu confiance aux élus et aux institutions politiques. Pour contrer cette situation, les gouvernements doivent faire preuve de plus d'ouverture et de transparence dans la conduite des affaires publiques. En suscitant la participation du public, ils peuvent ainsi mieux expliquer leurs choix et les enjeux auxquels la société est confrontée. Cette participation devrait être la plus large possible, c'est-à-dire qu'elle devrait cibler un très grand nombre d'individus.

Pour d'autres, les institutions démocratiques actuelles sont défaillantes, car elles ne permettent pas aux dirigeants élus d'être correctement informés des désirs de la population (Miller et Evers, 2002; Pierre, 1998; Robbins, Simonsen et Feldman, 2008; Verba, 1996). Cette situation s'expliquerait par le fait que les canaux de communication traditionnels entre les élus et les citoyens, c'est-à-dire les médias, les partis politiques et les groupes populaires de défense d'intérêts, ne constituent plus une source d'information fiable. En consultant directement la population, le gouvernement peut augmenter la légitimité de ses choix. Toutefois, il est à souligner que les autorités publiques ne peuvent pas réalistement connaître l'opinion de tous les citoyens, ne serait-ce qu'en raison des coûts qu'un tel exercice engendre. Par contre, il est possible d'être informé de l'opinion d'un certain nombre de citoyens représentatifs de l'ensemble de la population. Un tel exercice doit cependant éviter d'employer des mécanismes qui permettraient à certains groupes de citoyens d'être surreprésentés ou sous-représentés.

Enfin, certains sont d'avis que les institutions démocratiques actuelles ne favorisent tout simplement pas l'expression ni l'échange de points de vue variés sur la place publique (Ebdon et Franklin, 2004; Gauvin et autres, 2006; Laforest et Phillips, 2007; Patten, 2001; Weeks, 2000). Ces échanges sont néanmoins jugés essentiels. D'une part, ce n'est qu'en discutant et en évaluant les effets de propositions reflétant une diversité d'opinions qu'il est possible de faire des choix éclairés. D'autre part, en créant un espace de délibération, on offre aux citoyens l'occasion

de mieux connaître et comprendre les divers arguments qui leur sont présentés, d'expliquer leurs propres préférences aux autres et d'accepter les compromis. Est-ce donc dire que les citoyens devraient se substituer aux élus pour l'élaboration des politiques publiques? Ici, les avis sont partagés. Pour certains, la démocratie délibérative doit remplacer la démocratie représentative (Arnstein, 1969), alors que pour d'autres, il est illusoire de croire que la participation populaire peut se substituer à la démocratie représentative, et ce, en raison de la complexité des problèmes auxquels nous faisons face dans nos sociétés modernes. Par contre, la participation active de la population peut très certainement être un complément aux mécanismes de prise de décision plus traditionnels de la démocratie représentative (Laforest et Phillips, 2007; Patten, 2001). Parce que la diversité des points de vue est privilégiée, les mécanismes de participation doivent cibler des citoyens qui représentent une variété d'opinions.

Il est possible de faire un rapprochement entre les raisons sous-jacentes à l'utilisation de mécanismes de participation du public et la nature des échanges d'information. La lutte au déficit démocratique requiert que les gouvernements informent davantage la population sur leurs actions, leurs décisions. Pour y parvenir, ils doivent instaurer des mécanismes de participation populaire faisant appel à la communication publique. La réforme des institutions démocratiques représentatives doit permettre aux gouvernements de mieux connaître l'opinion de la population. Il convient donc de mettre en place des mécanismes de consultations publiques. Enfin, la création de nouvelles institutions égalitaires délibératives doit susciter le dialogue et l'échange de points de vue variés sur la place publique. Par conséquent, les mécanismes de participation populaire doivent reposer sur l'engagement public.

Ces différentes formes de participation populaires auront des effets distincts sur le processus d'élaboration des budgets. Le recours à la participation surviendra à diverses étapes du cycle budgétaire et l'influence des citoyens sur les choix budgétaires sera plus ou moins grande, selon le mode de participation employé. Le tableau 1 résume les effets de chacun des trois grands mécanismes de participation populaire sur le processus d'élaboration du budget. Si l'objectif est de contrer le déficit démocratique, la population n'aura aucune influence directe sur les décisions budgétaires : les choix seront faits par le gouvernement, mais celui-ci aura la responsabilité de les expliquer. Cette forme de communication survient à la fin du cycle budgétaire, une fois les décisions arrêtées (elle peut néanmoins apparaître plus tôt si on désire expliquer l'état des finances publiques). Par ailleurs, si l'objectif est de renforcer la démocratie représentative, le public ne participera pas directement à la prise de décision, mais il pourra influencer les choix budgétaires en manifestant son accord ou son désaccord envers les mesures envisagées. Le gouvernement cherchera donc à présenter et à expliquer les enjeux et les choix budgétaires qu'il considère. La consultation se déroulera juste avant que les décisions définitives ne soient prises, à la fin du cycle budgétaire. Enfin, si le but est d'instaurer une démocratie délibérative, la collectivité prendra part activement aux décisions. Sa participation surviendra avant que les choix ne soient déterminés, c'est-à-dire au début du cycle budgétaire.

En tenant compte de ces effets, nous pouvons évaluer la nature de la participation populaire qui a cours dans le processus d'élaboration des budgets provinciaux et fédéral. Pour faire cette évaluation, il nous est possible d'utiliser les documents produits par les administrations publiques elles-mêmes comme principales sources d'information. Ces documents fournissent beaucoup de renseignements à propos des mécanismes de participation utilisés. Les documents que nous avons analysés sont les plans budgétaires, les discours du budget, les documents prébudgétaires, les rapports résultant des consultations prébudgétaires, la législation mise en place pour définir certaines règles quant à l'élaboration des budgets ainsi que les communiqués de presse gouvernementaux. Une analyse (ou « veille ») des sites Internet de chacune des administrations provinciales et fédérale a également été effectuée à l'automne 2009 et à l'hiver 2010 afin de recenser tout le matériel mis à la disposition du public dans le cadre des exercices de consultation prébudgétaires les plus récents. Enfin, les médias nationaux et régionaux ainsi que certaines communications personnelles reçues des ministères des Finances nous ont permis d'obtenir un complément d'information aux renseignements présentés dans les documents publics. Dans certains cas, il n'a pas été possible d'obtenir beaucoup de renseignements sur les pratiques budgétaires en cours (même après avoir sollicité directement les autorités publiques – c'est le cas notamment pour l'Île-du-Prince-Édouard et le gouvernement fédéral). Mais cette absence d'information est en soi éloquente : comme nous le verrons, la communication de données est l'une des dimensions qu'il convient d'examiner lorsque l'on cherche à préciser la nature des mécanismes de participation populaire.

**TABEAU 1 : LES OBJECTIFS ET LES EFFETS DES TROIS PRINCIPALES FORMES DE PARTICIPATION POPULAIRE**

OBJECTIF	DIRECTION DES ÉCHANGES	CITOYENS CIBLÉS	EFFET SUR L'ÉLABORATION DES BUDGETS
Contre le déficit démocratique	Communication publique : du gouvernement vers les citoyens	Tous les citoyens	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Absence du public lors des discussions portant sur les choix budgétaires.</li> <li>• Les décisions finales sont prises par le gouvernement.</li> <li>• Le gouvernement présente et explique à la population les enjeux et les choix budgétaires qu'il a retenus.</li> <li>• La communication survient à la fin du cycle budgétaire.</li> </ul>
Renforcer la démocratie représentative	Consultation publique : des citoyens vers le gouvernement	Des citoyens représentatifs de l'ensemble de la population	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Absence du public lors des discussions portant sur les choix budgétaires, mais il a le pouvoir d'influencer la nature des discussions.</li> <li>• Les décisions finales sont prises par le gouvernement.</li> <li>• Le gouvernement recueille l'avis des citoyens quant aux enjeux et aux choix budgétaires qu'il envisage.</li> <li>• La consultation survient avant que les dernières décisions budgétaires ne soient prises.</li> </ul>
Instaurer la démocratie délibérative	Engagement public : entre le gouvernement et les citoyens et entre les citoyens	Les citoyens représentatifs de la diversité de la population	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Présence active du public lors des discussions portant sur les choix budgétaires.</li> <li>• Les décisions finales sont prises par le gouvernement et les citoyens.</li> <li>• Le gouvernement n'a pas encore identifié les enjeux et les choix budgétaires lorsque les discussions commencent.</li> <li>• La discussion survient assez tôt dans le cycle budgétaire.</li> </ul>

## ■ LA PARTICIPATION DU PUBLIC AU PROCESSUS BUDGÉTAIRE DES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX ET FÉDÉRAL

Au début des années 1990 sont apparus les premiers exercices de participation populaire traitant de questions budgétaires. C'est donc dire que l'on s'intéresse à l'opinion de la population depuis plusieurs années, quoique cette pratique ne s'observe pas couramment partout au pays. L'usage de mécanismes de participation est aussi plus ou moins régulier : certaines administrations sollicitent la participation du public tous les ans (on peut alors parler d'exercices de participation

budgétaire annuels), alors qu'ailleurs cet exercice n'est entrepris qu'occasionnellement (exercices sporadiques). Outre la régularité, le format de la participation populaire varie d'un endroit à l'autre, voire d'une année à l'autre, dans un endroit donné, mais certaines méthodes semblent s'imposer de plus en plus.

**TABLEAU 2 : L'UTILISATION DES MÉCANISMES DE PARTICIPATION POPULAIRE PAR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES PROVINCIALES ET FÉDÉRALE**

PROVINCE	EXERCICES ANNUELS		EXERCICES SPORADIQUES
	POUR LE BUDGET 2010-2011	POUR LES BUDGETS PRÉCÉDENTS	
Terre-Neuve-et-Labrador	Oui	Depuis 1996	Non
Île-du-Prince-Édouard	Non	En 1997, 2000 et 2003 <sup>†</sup>	Non
Nouvelle-Écosse	Oui	En 2008 <sup>**</sup>	1999 : Voluntary Planning's Fiscal Management Task Force 2010 : Getting Nova Scotia Back to Balance
Nouveau-Brunswick	Oui	Depuis 2004	Non
Québec	Oui	Depuis 2003 (sauf 2005)	Non
Ontario	Oui	Depuis 2008	2004 : Le changement en marche : forum sur le budget 2004
Manitoba	Oui	Depuis 1996	Non
Saskatchewan	Non	De 1996 à 1999	1991 : Plébiscite provincial 1998 : Balancing Our Future... Together
Alberta	Non	En 2008	1993-1994 : Tables rondes budgétaires 1996 : Straight Talk, Clear Choice 1998 : Talk It Up, Talk It Out 2000 : It's Your Money 2004 : It's Your Future
Colombie-Britannique	Oui	Depuis 2000	Non
Gouvernement fédéral	Oui	Depuis 1994	1994 : Conférences prébudgétaires

<sup>†</sup> Il se pourrait que le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard ait sollicité la participation du public au cours d'autres années, mais nous n'avons aucune information claire permettant d'établir ce fait avec certitude.

<sup>\*\*</sup> Le cycle budgétaire de 2009 a été fortement perturbé en raison du décès du ministre des Finances. La participation populaire n'a pas eu lieu même si des documents d'information prébudgétaires avaient été préparés.

Les tableaux 2 et 3 fournissent un aperçu de la fréquence et du format des exercices de participation populaire menés par les gouvernements provinciaux et fédéral. Le tableau 2 présente un bref historique des mesures employées par les provinces et le gouvernement fédéral, et ce, en distinguant les exercices annuels de ceux entrepris sporadiquement. Comme nous pouvons le constater, c'est en Saskatchewan que le public a été invité pour la première fois à se prononcer directement sur une question budgétaire. Lors des élections générales de 1991, les électeurs devaient aussi indiquer s'ils appuyaient la présentation d'un projet de loi qui obligerait le gouvernement de la province à présenter des budgets équilibrés. Plus de 80 % des électeurs se sont prononcés en faveur de cette initiative. Le (nouveau) gouvernement adoptera une telle législation en 1995, bien que le plébiscite n'ait pas été contraignant.

Le gouvernement de l'Alberta ainsi que le gouvernement fédéral solliciteront eux aussi l'opinion de la population, mais en ayant recours à des mécanismes différents. En Alberta, le premier ministre Ralph Klein a lancé une initiative menant à la création de deux tables rondes (l'une à l'hiver 1993 et l'autre à l'automne 1994) réunissant chacune près de 150 personnes représentatives de la population de la province. Ces deux tables rondes (dont la deuxième est la suite de la première) ont eu pour mandat de discuter des priorités budgétaires de la province, et plus particulièrement du déficit public. Par ailleurs, Paul Martin a convié les Canadiens à participer à l'une des quatre conférences qu'il mettait sur pied en préparation du budget de 1994 (dans quatre villes différentes : Halifax, Montréal, Toronto et Calgary). Chacun des quatre ateliers de discussion a réuni une centaine de citoyens invités à écouter des experts et à prendre part à des ateliers portant sur divers thèmes liés à l'état des finances publiques du gouvernement fédéral. La responsabilité d'organiser ces conférences a été déléguée à un organisme de recherche indépendant<sup>2</sup>, mais des représentants du ministère des Finances s'y sont investis (dont Paul Martin, qui s'est fait un devoir d'être présent aux quatre conférences). Le processus de sélection des citoyens a été laissé à la discrétion des organisateurs, mais selon une estimation, environ une personne sur cinq aurait été sélectionnée au hasard auprès de l'ensemble de la population, alors que les autres participants seraient issus de divers groupes à but non lucratif (Lindquist, 1994). La formule des conférences et des tables rondes sera retenue par divers gouvernements : en Saskatchewan en 1998 ainsi qu'en Nouvelle-Écosse en 1999 et en 2010.

Les initiatives de la Saskatchewan en 1991, de l'Alberta en 1993 et 1994 et du gouvernement fédéral en 1994 ne sont pas des exercices visant à susciter la participation populaire à la préparation du budget annuel tous les ans. Cependant, de tels exercices ne tarderont pas à apparaître puisqu'en février 1994, le gouvernement fédéral a adopté une loi obligeant la tenue d'audiences prébudgétaires

---

<sup>2</sup> Il s'agit du Conseil économique des provinces de l'Atlantique, pour la conférence d'Halifax, de l'Institut de recherche en politiques publiques pour celle de Montréal, du Forum des politiques publiques à Toronto et de la Canada West Foundation à Calgary.

sous la responsabilité du Comité permanent des finances de la Chambre des communes. Chaque automne, les membres du Comité se rendent dans une dizaine de localités du pays afin de recueillir l'opinion des Canadiens. Le format des discussions est similaire à celui des audiences publiques couramment en usage pour les travaux des comités législatifs : les personnes participant à ces audiences sont considérées comme des « témoins » et sont invitées à soumettre un « mémoire ». Les échanges sont très structurés : les présentations orales se voient imposer une limite de temps et les membres du Comité posent des questions à tour de rôle. Les audiences publiques prébudgétaires ont été tenues pour la première fois pour la préparation du budget de 1995-1996 et elles sont encore convoquées de nos jours. Deux provinces ont depuis adopté un format similaire de participation populaire : la Colombie-Britannique depuis 2000 et l'Ontario depuis 2008. Il est à souligner que les travaux du comité législatif de la Colombie-Britannique sont menés en collaboration avec le ministère des Finances de la province. Celui-ci prépare les documents des consultations prébudgétaires et mène aussi un sondage auprès de l'ensemble de la population, dont les résultats sont transmis au comité législatif. Une telle collaboration n'existe ni à Ottawa ni en Ontario. En fait, les ministères des Finances de ces deux administrations mènent leurs propres exercices de participation, indépendamment de ceux des comités législatifs.

À partir de 1996, Terre-Neuve-et-Labrador, le Manitoba et la Saskatchewan ont été les premières provinces à solliciter régulièrement l'opinion de la population. Il faudra toutefois attendre plusieurs années avant qu'une majorité de provinces ne tiennent ce type d'exercice et encore de nos jours, on ne sollicite pas la participation du public partout au pays. Pour la préparation des budgets de 2010-2011, trois provinces ne se sont pas prêtées à cet exercice : l'Île-du-Prince-Édouard (qui en a néanmoins effectué à quelques reprises entre 1997 et 2004), la Saskatchewan (qui n'en fait plus depuis 2000) et l'Alberta (qui s'y est prêtée en 2008 uniquement). Le tableau 3 présente les divers mécanismes de participation populaire employés pour la préparation des budgets de 2010-2011. Il y a aussi lieu de souligner que tous les gouvernements (fédéral et provinciaux) utilisent leurs sites Internet pour mettre à la disposition du public leurs documents budgétaires : discours du budget, plans budgétaires, mises à jour économiques, comptes publics. La plupart des gouvernements qui sollicitent la participation du public fournissent également des documents prébudgétaires plus ou moins détaillés (de 2 à 3 pages jusqu'à près de 50 pages).

TABLEAU 3 : LES MÉCANISMES DE PARTICIPATION POPULAIRE UTILISÉS  
POUR LA PRÉPARATION DES BUDGETS DE 2010-2011

RESPONSABLE	AUDIENCES PUBLIQUES ? SI OUI, COMBIEN ?	ASSEMBLÉES PUBLIQUES ? SI OUI, COMBIEN ?	SONDAGE POSTAL ?	SONDAGE EN LIGNE ?	FORUM DE DISCUSSION EN LIGNE ?
<b>Terre-Neuve-et- Labrador</b> Ministère des Finances	Non	Oui, 13 localités	Non	Non	Non
<b>Île-du-Prince- Édouard</b> Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet
<b>Nouvelle-Écosse</b> Ministère des Finances	Non	Oui, 16 localités	Non	Oui	Non
<b>Nouveau-Brunswick</b> Ministère des Finances	Non	Oui, 11 localités	Non	Oui	Non
<b>Québec</b> Ministère des Finances	Non	Non	Non	Oui	Oui
<b>Ontario</b> Ministère des Finances Assemblée législative	Non Oui, 10 localités	Non Non	Non Non	Oui Non	Non Non
<b>Manitoba</b> Ministère des Finances	Non	Oui, 6 localités	Non	Oui	Non
<b>Saskatchewan</b> Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet
<b>Alberta</b> Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet
<b>Colombie-Britannique</b> Ministère des Finances et Assemblée législative	Non	Oui, 13 localités	Oui	Oui	Non
<b>Gouvernement fédéral</b> Ministère des Finances Chambre des communes	Non Oui, 9 localités	Non Non	Non Non	Oui Non	Non Non

À la lecture de ce tableau, nous constatons que deux mécanismes sont largement utilisés : les assemblées publiques et les sondages en ligne. Les assemblées publiques (de type *town hall meetings*) se distinguent des audiences publiques des comités législatifs par le fait qu'elles permettent un échange de points de vue plus soutenu entre les participants. Les citoyens sont invités à présenter leur avis et aussi à poser des questions aux représentants du gouvernement, tout particulièrement au ministre des Finances qui assiste habituellement à ces rencontres ; ils ne sont pas tenus de soumettre à l'avance un mémoire présentant leur position. Comme les audiences publiques des comités législatifs, les assemblées publiques se tiennent à l'automne. Certaines provinces en sont venues à privilégier ce format de discussions au fil des ans. C'est notamment le cas pour le Manitoba et Terre-Neuve-et-Labrador qui y ont recours depuis les débuts (dans le cas de Terre-Neuve-et-Labrador, il s'agit du seul mécanisme qui a été utilisé jusqu'à ce jour). D'autres provinces ont récemment adopté cette forme de participation, mais avec plus ou moins de régularité : le Nouveau-Brunswick, entre 2004 et 2006, puis en 2010 ; l'Ontario, en 2004. La Nouvelle-Écosse a eu recours à des assemblées publiques pour la première fois en 2010. Le format utilisé différait quelque peu de celui des assemblées publiques en usage ailleurs : en plus des échanges avec le ministre des Finances, les participants étaient invités à discuter des enjeux budgétaires de la province en petits groupes d'une dizaine de personnes. À la fin des discussions, chaque groupe présentait le résultat de ses délibérations à l'auditoire.

Les sondages en ligne, pour leur part, sont affichés sur le site Internet des ministères des Finances et présentent une série de questions (rarement plus d'une dizaine) traitant de différents thèmes budgétaires. On demande habituellement aux participants de déterminer les problèmes budgétaires actuels et les solutions qui devraient être adoptées à l'aide d'une liste de choix de réponses. La plupart des questionnaires utilisent aussi quelques questions ouvertes qui permettent aux répondants de fournir une réponse plus détaillée (quelques centaines de caractères). Les sondages sont généralement accompagnés de documents budgétaires qui expliquent l'état actuel des finances publiques ainsi que certains choix envisagés par le gouvernement. Les sondages se terminent souvent à quelques semaines du dépôt du budget (parfois à quelques jours, voire quelques heures, comme dans le cas du Québec en 2007). L'utilisation de sondages en ligne est relativement récente. À l'exception de la Saskatchewan, qui les avait employés dans les années 1990, on ne les utilise que depuis quelques années seulement : depuis 2004 au Nouveau-Brunswick, depuis 2006 au Québec et au gouvernement fédéral, depuis 2007 au Manitoba et depuis 2008 en Nouvelle-Écosse et en Ontario.

Deux autres mécanismes présentés au tableau 3 n'ont été utilisés qu'à une seule occasion pour la préparation des budgets de 2010-2011. Le sondage par la poste utilisé en Colombie-Britannique (et dont une version électronique a été mise en ligne) a été envoyé dans tous les foyers de la province. Le format de ce questionnaire est similaire à celui des sondages en ligne : le document contient quelques questions précises ainsi qu'une description de l'état actuel des finances publiques et des enjeux budgétaires à venir. La Colombie-Britannique utilise ce mécanisme

depuis 2000. D'autres provinces ont aussi eu recours à cette méthode antérieurement : la Saskatchewan entre 1996 et 1999, l'Alberta en 1996, 1998, 2000 et 2004 et le Nouveau-Brunswick en 2005 (dans ce cas-ci, les questionnaires avaient été distribués dans les journaux).

Le forum de discussion instauré par le gouvernement du Québec a permis aux Québécois de partager leur point de vue avec le reste de la population. Ce forum permettait à toute personne qui le désirait de donner son opinion et de réagir aux propos d'autrui. Le Québec n'est pas la première province à avoir mis en place un espace de discussion sur le Web sur le thème de son budget. Par contre, il s'agit d'une technique qui n'a été que rarement employée (en Saskatchewan en 1999 et au Nouveau-Brunswick en 2004).

Pour compléter ce tableau des mécanismes de participation budgétaire utilisés dans les provinces et par le gouvernement fédéral, il convient de souligner que d'autres formes ont été employées antérieurement. Nous avons déjà fait référence au plébiscite tenu en Saskatchewan en 1991. Cette consultation populaire a été la seule du genre (c'est-à-dire à se baser sur un vote populaire) à se tenir au pays sur une question d'ordre budgétaire. Mentionnons aussi que certaines administrations mandatent des firmes privées pour sonder l'opinion publique au sujet des mesures à inclure dans le prochain budget ou encore pour connaître la réaction de la population à la suite du budget présenté. Les résultats de ces sondages sont parfois rendus publics (en Ontario, au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta), mais pas toujours (par exemple, ceux du gouvernement fédéral demeurent confidentiels).

Enfin, la présentation des mécanismes de participation populaire ne serait pas complète sans faire référence au jury de citoyens utilisé par le gouvernement de l'Ontario en 2004. Ce jury a réuni près de 250 personnes choisies au hasard dans la population. Ces personnes, rassemblées pour une journée et mobilisées en groupes d'une quarantaine d'individus dans divers endroits de la province, devaient discuter des enjeux et des choix budgétaires de la province. Des animateurs professionnels ont animé les discussions, lesquelles ont mené à des recommandations formulées au gouvernement.

On peut se questionner sur les résultats obtenus à la suite de ces initiatives de participation populaire. D'une part, les citoyens ont-ils participé en grand nombre? Et d'autre part, les gouvernements ont-ils tenu compte de l'opinion des citoyens? Dans certains cas, les exercices ont favorisé la participation populaire. Par exemple, plus de 340 000 électeurs ont pris part au plébiscite de la Saskatchewan. Les sondages postaux de l'Alberta ont aussi suscité la participation d'un grand nombre de personnes : près de 61 000 répondants en 1996, 80 000 en 1998, 123 000 en 2000 et 290 000 en 2004 (Alberta, 2001, 2004). Cependant, les taux de participation ont été beaucoup plus modestes ailleurs. Ce sont habituellement quelques milliers d'individus qui répondent aux questionnaires, que ceux-ci soient mis en ligne ou envoyés par la poste. Plusieurs centaines de citoyens participent aux rencontres publiques, soit quelques dizaines par séance. Soulignons une participation plus élevée aux audiences publiques de la Nouvelle-Écosse cette année, alors que 1 495 personnes y ont pris part. Inversement, la participation au sondage en ligne

s'est révélée très faible en Ontario en 2010, avec seulement 39 répondants<sup>3</sup>, comparativement à près de 6 000 pour le Québec et 1 787 pour la Colombie-Britannique pour la même année<sup>4</sup>.

Quant à savoir si l'opinion des citoyens est prise en compte par les autorités publiques, il n'existe aucune disposition légale qui oblige les administrations publiques à se conformer aux avis qui leur ont été présentés. Les seules dispositions légales sont celles exigeant la tenue d'audiences prébudgétaires par les comités législatifs de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et par le Comité permanent de la Chambre des communes. Par ailleurs, l'obligation pour le gouvernement du Nouveau-Brunswick de publier un document prébudgétaire et d'indiquer comment le public peut participer aux consultations prébudgétaires (toutefois, on ne précise pas quelle doit être la forme de cet exercice de participation ni quand celui-ci doit avoir lieu) doit être remplie.

On constate aussi que les résultats des exercices prébudgétaires annuels ne font pas l'objet d'une publication systématique, à l'exception des audiences menées par les comités législatifs qui doivent présenter un rapport à leur assemblée respective. C'est donc dire que le public ne dispose que de très peu d'information sur la teneur des présentations, des discussions ou des consultations, y compris sur les résultats des sondages. De surcroît, les médias n'y attachent qu'une attention limitée : le contenu des débats des assemblées publiques n'est rapporté que très irrégulièrement. Cependant, pour la majorité des exercices de participation sporadiques, des rapports sont publiés (sauf lors des conférences du gouvernement fédéral de 1994 et des tables rondes de l'Alberta de 1993 et 1994). On notera l'initiative de la Nouvelle-Écosse qui a publié un résumé pour chacune des seize rencontres menées cette année en plus d'un rapport couvrant l'ensemble de ces dernières. Un gouvernement peut néanmoins être à l'écoute de la population, même s'il n'en a pas l'obligation légale. On peut difficilement déterminer si les mesures contenues dans un budget ont été réellement influencées par les opinions émises lors des exercices de participation (pour cela, il faudrait que les décideurs publics nous renseignent sur le contenu de leurs propres délibérations). Par contre, il semble raisonnable de supposer qu'un gouvernement à l'écoute de la population serait enclin à le mentionner lors de la présentation de son budget. Dans les discours du budget de 2010-2011, on constate que la référence à des exercices de participation populaire est peu fréquente et demeure somme toute générale. Par exemple, le gouvernement du Nouveau-Brunswick mentionne à deux reprises avoir été à l'écoute des citoyens :

<sup>3</sup> En 2009, 164 citoyens ontariens avaient répondu au sondage électronique.

<sup>4</sup> Seule la Colombie-Britannique publie systématiquement le nombre de participants à ses consultations prébudgétaires annuelles. C'est en 2007 que la participation a été la plus élevée, alors que plus de 7 700 personnes ont répondu au questionnaire prébudgétaire (3 062 questionnaires retournés par la poste et 4 660 autres soumis en ligne) et 600 autres avaient pris part aux audiences publiques (soit en personne, soit en soumettant un mémoire écrit). Cette année, le nombre total de participants aux consultations publiques de la province (tous mécanismes confondus) se chiffre à moins de 3 500. D'autres provinces fournissent plus ou moins régulièrement cette information par communiqué de presse.

Au cours de nos consultations prébudgétaires, les gens du Nouveau-Brunswick nous ont dit qu'ils appuient des investissements continus dans les secteurs prioritaires des soins de santé et des soins aux personnes âgées, de l'éducation et de l'aide aux personnes nécessiteuses (Nouveau-Brunswick, 2009, p. 17).

En outre, Monsieur le Président, lors de nos récentes consultations prébudgétaires, nous avons entendu les gens du Nouveau-Brunswick dire haut et fort qu'ils préféreraient une période plus longue de rétablissement de l'équilibre budgétaire à des mesures de compression beaucoup plus sévères. Le gouvernement actuel a écouté la population du Nouveau-Brunswick (Nouveau-Brunswick, 2009, p. 23).

La Nouvelle-Écosse et le Québec ont présenté des propos similaires dans leur discours du budget cette année. Les autres provinces ne font aucunement référence aux exercices de participation populaire qu'elles ont mis en place. Le contenu des budgets de 2010-2011 est représentatif de celui des années antérieures. La référence à la participation des citoyens pour l'élaboration des budgets est somme toute très limitée.

Le seul cas pour lequel l'opinion des citoyens semble avoir véritablement compté est celui du budget de l'Ontario de 2004 qui a suivi le jury de citoyens. À la fin des discussions, les participants se sont majoritairement prononcés (dans une proportion de 75 %) en faveur d'une augmentation des impôts (même si au début de la journée, beaucoup de participants étaient en très fort désaccord avec une telle mesure), mais à la condition que : (1) le gouvernement fasse preuve d'une bonne gestion publique et (2) qu'il n'y ait pas de hausses de frais qui augmenteraient le fardeau fiscal des plus démunis. Les participants ont aussi indiqué être très préoccupés par la question de la gestion des soins de santé (Nolté, Maxwell et MacKinnon, 2004). Le budget semble avoir tenu compte de ces recommandations : une contribution santé a été établie et le gouvernement a promis d'utiliser les impôts supplémentaires exclusivement pour financer les services de santé, et dont le taux de cotisation a été fixé en fonction du revenu personnel. Par ailleurs, le programme Cybersanté a été créé dans le but d'améliorer l'efficacité des services de santé.

## ■ QUEL BILAN TRACER DE LA PARTICIPATION POPULAIRE ?

Toutes les provinces ainsi que le gouvernement fédéral ont utilisé des mécanismes de participation populaire lors de la préparation de leur budget. À certains endroits, ces mécanismes sont en usage depuis plusieurs années et font maintenant partie intégrante du cycle budgétaire annuel. C'est la situation qui caractérise Terre-Neuve-et-Labrador, le Manitoba, la Colombie-Britannique ainsi que la Chambre des communes. On constate aussi que dans ces quatre cas, l'utilisation de rencontres publiques est privilégiée, que ce soit sous la forme d'audiences publiques (lorsque les comités législatifs sont responsables de ces exercices) ou d'assemblées publiques (à l'initiative des ministres des Finances). Ailleurs au pays, le recours à des mécanismes de participation du public est moins systématique. De plus, les formes utilisées pour faire participer les citoyens sont plus diversifiées (sondage en ligne, jury de citoyens, forum de discussion). Il se pourrait bien que plusieurs provinces soient toujours à la recherche d'une forme de participation appropriée.

On constate aussi un intérêt pour l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication (comme le suggère la présence de plus en plus répandue des sondages en ligne), mais il semble que la façon dont les autorités publiques peuvent en tirer profit ne soit pas claire. Cette attitude pourrait expliquer la raison pour laquelle l'utilisation de plateformes électroniques interactives n'a été que très limitée (les forums de discussion, par exemple), voire inexistante (on constate notamment une absence de sites de simulation budgétaire grâce auxquels les citoyens pourraient concevoir eux-mêmes un budget). Cependant, l'emploi des nouvelles technologies est nettement plus répandu lorsqu'il s'agit de fournir de l'information à la population. Toutes les provinces, y compris celles qui ne mènent pas de consultations prébudgétaires annuelles, publient leurs documents budgétaires sur leurs sites Internet : discours du budget, plans budgétaires, estimés, mises à jour économiques, comptes publics, etc. Certains sites sont plus conviviaux que d'autres et expliquent le contenu de ces divers documents aux non-initiés (la Nouvelle-Écosse et l'Ontario, par exemple). La publication des documents publics semble suggérer qu'il existe un intérêt répandu de la part des administrations publiques provinciales et fédérale à faire preuve de plus d'ouverture et de transparence grâce à la mise en place de mécanismes de participation populaire basés sur la communication publique.

Mis à part la communication, on constate que plusieurs gouvernements consultent aussi la population. On veut connaître l'avis des citoyens à propos de l'état actuel de la situation budgétaire (quels sont les problèmes qu'ils perçoivent) et aussi à propos des solutions à envisager. L'usage accru des sondages prébudgétaires semble indiquer que cet intérêt pour la consultation augmente. Pourtant, on peut se demander si les mécanismes utilisés permettent vraiment aux gouvernements de bien consulter la population. Cette question est particulièrement pertinente pour les sondages en ligne. Ceux-ci, par exemple, posent des défis quant à l'identification des répondants. La question n'est pas de connaître l'identité des personnes qui participent à la consultation, mais plutôt de savoir si ces répondants sont bel et bien des citoyens ordinaires et s'ils sont représentatifs de l'ensemble de la population. Ce problème avait été observé par le comité législatif de la Colombie-Britannique dans son rapport de 2007 :

*Internet-based consultations provide exciting, yet challenging opportunities for the work of parliamentary committees. With respect to our web-based consultations, we observed the following:*

- *For the first time, links to the budget consultation web page were posted by several groups on popular social networking sites,*
- *Individuals posted the links to the consultation page on a variety of discussion boards and on-line news webpages, and*
- *Several web-based organizations asked their members to 'cut and paste' recommendations into the budget consultation response form (Colombie-Britannique, 2007, p. 5-6).*

Bien que la question de la représentativité des répondants se pose pour les sondages de tout format, elle semble particulièrement problématique pour les sondages en ligne. Aucune province ne prend des mesures pour atténuer ce problème, à l'exception de l'Alberta et de la Colombie-Britannique qui distribuent leurs

questionnaires par la poste à tous les ménages (ce faisant, elles tentent de joindre le plus grand nombre possible de résidants). Il s'agit d'une méthode plus coûteuse si on la compare à la diffusion en ligne, ce qui pourrait expliquer pourquoi elle n'est utilisée que sporadiquement (Alberta) ou conjointement avec d'autres techniques (Colombie-Britannique).

Le problème de la représentativité des participants se présente aussi pour les rencontres publiques. Ici, deux difficultés retiennent l'attention. D'une part, les taux de participation à ces rencontres sont très faibles : habituellement quelques dizaines de personnes. Ce nombre est nettement inférieur à celui qu'il faudrait atteindre pour obtenir une diversité de points de vue. D'autre part, la plupart des participants aux rencontres publiques ne sont pas des citoyens ordinaires : ce sont des représentants de diverses organisations qui profitent de cette occasion pour présenter leur position. Jusqu'à quel point peut-on alors parler de participation populaire? C'est sans doute là que réside l'un des principaux défis pour les gouvernements : comment obtenir une participation et une représentation d'une diversité de points de vue de la part de citoyens qui ne disposent probablement pas de ressources adéquates (temps et argent) pour prendre part à ce type d'exercice? Les organisations à but non lucratif, quant à elles, ont l'expertise pour le faire. On peut toutefois se demander si elles possèdent la légitimité pour parler au nom des citoyens ordinaires.

Si la communication et la consultation publiques sont utilisées fréquemment pour élaborer des budgets, on constate que les mécanismes d'engagement public sont plus rarement employés. Il est vrai que les assemblées publiques sont propices aux échanges entre les citoyens et les représentants du gouvernement et qu'elles surviennent assez tôt dans le cycle budgétaire. Toutefois, elles n'ont pas pour objectif de susciter de véritables discussions, encore moins des délibérations (à l'exception peut-être des rencontres instaurées en Nouvelle-Écosse cette année) pour permettre à la population de prendre part activement à la prise de décision. Au mieux, les rencontres publiques permettent de formuler des recommandations que le gouvernement suivra ou non. Outre les rencontres publiques, il convient aussi de mentionner le jury de citoyens de l'Ontario. Ce dernier a été constitué afin de trouver des solutions en suscitant la réflexion et la discussion entre des citoyens. Peut-on alors parler d'une forme d'engagement public? Formellement, il n'en est rien : à aucun moment le gouvernement de l'Ontario ne s'est engagé à adopter les recommandations du jury de citoyens. Cependant, il semble que le gouvernement ait jugé opportun de suivre l'avis du jury de citoyens, notamment en instaurant une contribution santé. On sait que cette mesure a été très mal accueillie par l'ensemble de la population par la suite. Ce cas suggère qu'il ne suffit pas de favoriser la recherche de solutions par des mécanismes délibératifs : il faut aussi utiliser des mécanismes qui permettent d'expliquer ces choix à l'ensemble de la population qui, elle, n'a pas pris part aux délibérations.

L'usage presque généralisé d'exercices de participation populaire en matière de choix budgétaires peut suggérer qu'une nouvelle forme de relation se met en place entre les citoyens et les gouvernements canadiens. Toutes les provinces ainsi que le gouvernement fédéral sollicitent (ou ont sollicité) l'opinion de la population

à propos de questions budgétaires. Mais qu'ont véritablement accompli ces exercices de participation? Le bilan semble malheureusement plutôt mince. C'est un fait qu'on communique davantage avec la population et qu'on la consulte plus, mais on peut se demander si on le fait bien. Quant à l'engagement public, c'est une forme qui n'existe pas encore au pays, même si certains mécanismes de participation publique utilisés actuellement pourraient s'y prêter (les assemblées publiques et les jurys de citoyens). En fait, le principal constat qui se dégage des diverses initiatives mises en place est que les gouvernements eux-mêmes ne semblent pas savoir exactement pourquoi ils veulent favoriser la participation du public : veulent-ils combattre le déficit démocratique, renforcer les institutions démocratiques représentatives ou encore laisser une plus large place à des mécanismes de démocratie délibérative? Si les objectifs étaient plus clairs, il serait plus aisé de trouver et de mettre en place les mécanismes de participation populaire appropriés.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- Alberta (2004). *Health and Education Top Priorities in "It's Your Future" Survey*, [www.gov.ab.ca/acn/200410/172401f7fc19fbba245e7b085888533ee2751.html](http://www.gov.ab.ca/acn/200410/172401f7fc19fbba245e7b085888533ee2751.html) (page consultée le 18 avril 2010).
- Alberta (2001). *The Future... Meeting Priorities, Sharing Benefits. 2001-2004 Fiscal Plan*, [www.finance.alberta.ca/publications/budget/budget2001/pdf.html#estimates](http://www.finance.alberta.ca/publications/budget/budget2001/pdf.html#estimates) (page consultée le 24 avril 2010).
- Arnstein, S. R. (1969). « A Ladder Of Citizen Participation », *Journal of the American Planning Association*, vol. 35, n° 4, p. 216-224.
- Bishop, P. et G. Davis (2002). « Mapping Public Participation in Policy Choices », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 61, n° 1, p. 14-29.
- Colombie-Britannique (2007). *Report on the Budget 2008 Consultations*, Victoria, Legislative Assembly.
- Culver, K. et P. Howe (2004). « Calling all Citizens: The Challenges of Public Consultation », *Administration publique du Canada*, vol. 47, n° 1, p. 52-75.
- Doern, B. G. (1994). « Fairness, Budget Secrecy, and Pre-Budget Consultation in Ontario, 1985-1992 », dans A. M. Maslove (dir.), *Taxing and Spending: Issues of Process*, Toronto, University of Toronto Press, p. 3-31.
- Ebdon, C. et A. L. Franklin (2004). « Searching for a Role for Citizens in the Budget Process », *Public Budgeting and Finance*, vol. 24, n° 1, p. 32-49.
- Gauvin, F.-P. et autres (2006). *Fiche d'information sur la participation publique*, Toronto, Conseil canadien de la santé.
- Graham, K. A. et S. D. Phillips (1997). « Citizen Engagement: Beyond the Customer Revolution », *Canadian Public Administration*, vol. 40, n° 2, p. 255-273.
- Howlett, M., M. Ramesh et A. Perl (2009). *Studying Public Policy, Policy Cycles and Policy Subsystems*, Don Mills, Oxford University Press.
- Institute On Governance (2005). *Rapporteur's Report, Roundtable on the Democratic Deficit, Citizen Engagement and Consultation*, Toronto, 23 mars.

- Johnson, G. F. (2009). « Deliberative Democratic Practices in Canada: An Analysis of Institutional Empowerment in Three Cases », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 42, n° 3, p. 679-703.
- Justice, J. B., J. Melitski et D. L. Smith (2006). « E-Government as an Instrument of Fiscal Accountability and Responsiveness. Do the Best Practitioners Employ the Best Practices? », *The American Review of Public Administration*, vol. 36, n° 3, p. 301-322.
- Kernaghan, K., B. Marson et S. Borins (2001). *L'administration publique de l'avenir*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada.
- Laforest, R. et S. D. Phillips (2007). « Citizen Engagement: Rewiring the Policy Process », dans M. Orsini et M. Smith (dir.), *Critical Policy Studies*, Vancouver/Toronto, University of British Columbia Press, p. 67-90.
- Lerner, J. et E. Van Wagner (2006). *Participatory Budgeting in Canada*, [www.tni.org/print/63928](http://www.tni.org/print/63928) (page consultée le 19 janvier 2010).
- Lindquist, E. (1994). « Citizens, Experts, and Budgets: Evaluating Ottawa's Emerging Budget Process », dans S. D. Philipps (dir.), *How Ottawa Spends, 1994-1995. Making Change*, Ottawa, Carleton University Press, p. 91-128.
- Miller, G. J. et L. Evers (2002). « Budgeting Structures and Citizen Participation », *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, vol. 14, n° 2, p. 233-272.
- Nolté, J., J. Maxwell et M. P. MacKinnon (2004). « *Confiance et équilibre* » : dialogue avec les citoyens sur la stratégie budgétaire de l'Ontario, 2004-2008, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques.
- Nouveau-Brunswick. Ministère des Finances (2009). *Budget 2010-2011 : tirer profit des possibilités aujourd'hui pour atteindre l'autosuffisance demain*, Fredericton, ministère des Finances.
- OCDE (2001). *Des citoyens partenaires : information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*, Paris, OCDE.
- Patten, S. (2001). « Democratizing the Institutions of Policy-making: Democratic Consultation and Participatory Administration », *Journal of Canadian Studies*, vol. 35, n° 4, p. 221-239.
- Phillips, S. D. et M. Orsini (2002). *Mapping the Links: Citizens Involvement in Policy Processes*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques.
- Pierre, J. (1998). « Public Consultation and Citizen Participation: Dilemmas of Policy Advise », dans B. G. Peters et D. J. Savoie (dir.), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Montreal, McGill-Queen's University Press, p. 137-163.
- Robbins, M. D., B. Simonsen et B. Feldman (2008). « Citizens and Resource Allocation: Improving Decision Making with Interactive Web-Based Citizen Participation », *Public Administration Review*, vol. 68, n° 3, p. 564-575.
- Rowe, G. et L. J. Frewer (2005). « A Typology of Public Engagement Mechanisms », *Science, Technology, and Human Values*, vol. 30, n° 2, p. 251-290.
- Ryan-Lloyd, K. et autres (2005). « Pre-budget Consultations in British Columbia », *Canadian Parliamentary Review*, vol. 28, n° 3, p. 43-48.
- Stewart, K. (2007). « Write the Rules and Win: Understanding Citizen Participation Game Dynamics », *Public Administration Review*, vol. 67, n° 6, p. 1067-1076.

- Tanaka, S. (2007). « Engaging the Public in National Budgeting: A Non-governmental Perspective », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 7, n° 2, p. 150-190.
- Turnbull, L. et P. Aucoin (2006). *Fostering Canadians' Role in Public Policy: A Strategy for Institutionalizing Public Involvement in Policy*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques.
- Verba, S. (1996). « The Citizen as Respondent: Sample Surveys and American Democracy », *American Political Science Review*, vol. 90, n° 1, p. 1-7.
- Weeks, E. C. (2000). « The Practice of Deliberative Democracy: Results from Four Large-Scale Trials », *Public Administration Review*, vol. 60, n° 4, p. 360-372.

# LA PARTICIPATION CITOYENNE DANS LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE QUESTIONNÉE PAR LE NON-RECOURS À L'OFFRE PUBLIQUE

Par **Philippe Warin**, Directeur de recherche au CNRS, laboratoire PACTE/Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE), Université de Grenoble, France

• philippe.warin@iep-grenoble.fr

---

**RÉSUMÉ** La participation citoyenne dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ne va pas de soi. L'analyse du phénomène de « non-recours à l'offre publique » indique des ruptures avec le social institué. Dans ces conditions, la participation tant attendue semble incertaine, à moins de comprendre les raisons profondes du phénomène et de penser à partir de là une politique de la demande qui tient compte principalement des utilités individuelles. Ainsi, une approche post-welfariste du social est-elle en mesure de faire de la participation individuelle une pragmatique de l'action publique orientée vers les plus précaires.

---

**ABSTRACT** Citizen participation in anti-poverty and anti-social exclusion measures is by no means a “given.” An analysis of the phenomenon of “non-take-up” of social services or social security benefits provides evidence of breaks with the instituted social safety net. Under these conditions, citizen participation, though much anticipated, seems to remain elusive – unless one has some understanding of the deep-rooted reasons of the phenomenon and can, on this basis, conceive of a policy of demand that takes individual uses primarily into account. From this perspective, a post-welfarist approach to the social safety net can be used to make individual participation the basis of a pragmatics of public action oriented toward those who are most vulnerable.

---

**Pour citer cet article :** Warin, P. (2011). « La participation citoyenne dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale questionnée par le non-recours à l'offre publique », *Télescope*, vol. 17, n° 1, p. 116-134.

On ne peut pas rester à des discours généraux et idéalisés sur la participation citoyenne dans la conduite de politiques publiques. La répétition des discours incantatoires non suivis d'effets concrets ne peut que ruiner les idées, aussi fortes soient-elles, qu'ils visent à promouvoir. Pourtant, en matière de participation citoyenne, les bonnes intentions peinent à trouver des expériences réussies et à s'appuyer sur des résultats significatifs généralisables (Sintomer, 2007). En cette année européenne 2010 de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les discours d'intention ne manquent pas. Le leitmotiv reste le même que dans le passé : il faut redonner la parole aux personnes en situation de grande précarité pour écouter leur souffrance, leur redonner une dignité et tenir compte de leurs attentes, et aussi parfois pour les inclure dans des dispositifs de suivi des programmes. Mais au-delà de l'exhortation, les solutions sont particulièrement floues (Munday, 2007 ;

Tack, 2009) et les résultats incertains (en France la liste est longue : l'échec de la participation aux dispositifs locaux de préparation de la politique de la Ville, aux instances locales de gestion des organismes de Sécurité sociale, etc. ; on attend de voir ce qu'il en sera de la représentation et de la participation des allocataires du revenu de Solidarité active dans la conduite du dispositif). Pourtant, pour éviter de répéter en boucle des discours vains, il convient de discuter avant tout des conditions nécessaires pour que cette participation soit effective et efficace, c'est-à-dire qu'elle contribue réellement à la résolution des problèmes. Aussi, faut-il réfléchir sans ambages aux conditions de la participation citoyenne comme pragmatique de la lutte contre la pauvreté (défini comme un état) et les exclusions sociales (renvoyant à un processus et à des mécanismes sociaux), partant en particulier du phénomène de non-recours à l'offre publique qui, à la fois, signale une non-participation aux politiques et aux programmes qui la portent et alimente les processus d'exclusion.

Deux raisons au moins nous conduisent à poser aussi crûment les termes de cette discussion. La première est que les politiques ou les programmes de lutte contre la pauvreté et les exclusions sociales imposent à leurs destinataires des devoirs et obligations, comme ce fût le cas en Grande-Bretagne dès les années 1980 (Lister, 1990). Ceux-ci sont soumis à des régimes de conditionnalités pour pouvoir accéder aux *outputs* concrets, que ce soient des aides sociales (prestations financières, tarification sociale, exonérations) ou des dispositifs d'accompagnement visant à accroître les capacités des individus à accéder aux conditions d'un bien-être. Par régimes de conditionnalités, il faut entendre, notamment, les règles et les techniques du ciblage, de l'activation, de la participation financière laissée au bénéficiaire. L'emprise croissante de ces régimes tend à rapprocher progressivement les modèles de protection sociale (Alber et Gilbert, 2010), mais elle vient aussi modifier en profondeur les représentations de l'offre publique. Avec le développement de formes d'assistance visant à sécuriser ceux qui perdent le bénéfice des dispositifs d'assurance sociale (assurance chômage, maladie, vieillesse) parce que sortis durablement de l'emploi, l'accès à la protection devient moins pérenne. La distribution des ressources est sélective et temporaire. Elle dépend d'un grand nombre de paramètres individuels ou familiaux qui peuvent évoluer rapidement, alors que la durée des droits ouverts et les possibilités de cumul sont revues à la baisse, rognées pour des raisons budgétaires. Les mécanismes d'individualisation et de responsabilisation deviennent déterminants. En plus des critères habituels (ressources, âge, composition familiale, etc.), les comportements sont pris en compte principalement dans l'ouverture et le maintien de droits. C'est vrai en matière d'insertion socioprofessionnelle, mais aussi dans d'autres domaines, comme la santé. Dans ces conditions, sans même discuter du bien-fondé de la participation citoyenne dans la lutte contre la pauvreté et les exclusions sociales, il faut comprendre que dans un pays comme la France ce vœu s'adresse à des personnes qui sont placées sous le régime particulier d'une solidarité conditionnelle et temporaire, qui les éloigne des droits universels sur lesquels s'est largement construite l'idée de citoyenneté sociale. Dit autrement, il faut d'abord savoir et pouvoir justifier cette demande ou offre de participation citoyenne alors que les politiques et

programmes en question participent à la fois à une dualisation de la société entre ceux soumis à ce régime de conditionnalités et ceux qui y échappent, et à un appauvrissement de la citoyenneté sociale à travers la mise en place de nouvelles formes d'assistance.

La seconde raison est étroitement liée à la précédente ; elle en est même l'illustration problématique. Dès lors que les politiques ou programmes de lutte contre la pauvreté et les exclusions sociales optent pour une individualisation et un conditionnement de l'offre autour de devoirs et d'obligations, il paraît particulièrement important de tenir compte au plus près des attentes et des avis des destinataires. Une démarche en termes de coproduction paraîtrait indiquée et nécessaire pour assurer un bon niveau d'effectivité, c'est-à-dire une mise en œuvre maximale de l'offre auprès des publics cibles. Dans le même temps, il faut s'interroger sur les possibilités de cette participation dans la mesure où l'analyse de la réception de cette offre conditionnelle et temporaire indique par endroits des comportements de non-demande signalant soit un désintérêt, soit un désaccord avec le contenu proposé. Si l'offre rebute, la participation des destinataires à sa conception ou à sa production est *de facto* problématique. Pourtant, c'est probablement en introduisant des dispositifs de participation individualisés en amont, dans la définition même de l'offre proposée, que les phénomènes de non-demande peuvent être anticipés et la participation des destinataires devenir réellement active. Autrement dit, s'interroger sur la participation des populations précaires aux politiques et programmes qui les orientent vers des ressources particulières en matière d'insertion socioprofessionnelle, d'éducation, de santé, etc. conduit d'abord à remarquer les difficultés de ces populations à recevoir et à accepter cette offre – en un mot : à y participer –, avant de réfléchir à la participation comme manière de prévenir et de réduire ces difficultés. C'est sur cette dialectique de la participation des populations visées par la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, à la fois comme problème et solution, que portent les remarques suivantes.

## ■ LE NON-RECOURS À L'OFFRE PUBLIQUE COMME NON-PARTICIPATION AUX POLITIQUES OU AUX PROGRAMMES

Le différentiel entre population potentiellement bénéficiaire et population effectivement bénéficiaire retient depuis longtemps l'attention d'acteurs politiques et sociaux et de chercheurs en Grande-Bretagne et aux États-Unis et plus récemment en Europe continentale (Hamel et Warin, 2010 ; Warin et Hamel, 2010). D'abord pris en compte en ce qui concerne les prestations financières de droit commun, les phénomènes dits de « non-recours à l'offre publique » (ou de *non-take-up*) sont aujourd'hui abordés pour d'autres offres publiques (notamment en matière de santé, d'insertion professionnelle, de formation et d'éducation, de justice, de transports, de loisirs). Ces phénomènes renvoient par définition à toute personne qui – en tout état de cause – ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre. Les statistiques disponibles en France

ou à l'étranger indiquent que ces phénomènes n'ont rien de résiduel : le taux de non-recours, quelle que soit l'offre considérée, est très rarement au-dessous d'une fourchette de 10 à 20 % ; parfois il est bien plus élevé<sup>1</sup>.

L'Observatoire des non-recours aux droits et services a proposé une typologie explicative comprenant trois principales formes de non-recours (ODENORE, 2010) :

- la *non-connaissance*, lorsque l'offre n'est pas connue ;
- la *non-demande*, quand elle est connue, mais pas demandée ;
- la *non-réception*, lorsqu'elle est connue et demandée, mais pas obtenue.

Outre son but explicatif, le principal apport de cette grille est de souligner la possibilité d'un non-recours volontaire. Si le non-recours peut être considéré dans certains cas comme un incident (non-connaissance, parfois non-réception), dans d'autres cas (non-demande, parfois non-réception) on peut parler du non-recours comme d'un comportement dépendant d'une diversité de facteurs liés aux individus et de paramètres liés au contenu de l'offre et au processus de mise en œuvre. En particulier, la non-demande n'apparaît pas comme un incident plus ou moins fortuit (par non-connaissance de l'offre ou problème dans la mise en œuvre), mais comme un rapport social à l'offre publique et aux institutions qui la servent. Elle peut être interprétée comme une non-participation aux politiques ou programmes proposés et elle permet de s'interroger sur la possibilité de « ruptures de citoyenneté » dans la mise en œuvre de l'offre publique

Le phénomène de la non-demande sur laquelle nous nous focalisons ici ne peut être assimilé au modèle de la *défection* chère aux théories du consommateur informé et rationnel qui décide de ne pas prendre (ou acheter) et de reporter sa demande. Des explications institutionnelles entrent également en jeu. Ainsi, il apparaît que les situations de non-demande découlent souvent de conflits de normes et de pratiques. Ces conflits renvoient aux désaccords entre, d'une part, les règles qui déterminent le contenu de l'offre et ses conditions d'accès, et, d'autre part, les valeurs, les représentations, les expériences, les situations et les attentes à travers lesquelles les destinataires les perçoivent. D'abord considéré presque exclusivement au niveau de l'utilisateur, le phénomène de *non-take-up* – désignant initialement une non-utilisation volontaire de ressources publiques par des usagers informés, rationnels et calculateurs – revêt en effet des dimensions institutionnelles liées à la complexité des législations, au contenu de l'offre, aux fonctionnements administratifs. Des chercheurs s'inscrivant dans la mouvance des approches néo-institutionnalistes ont ainsi introduit ces variables pour sortir la question du *non-take-up* de l'approche behavioriste initiale (Craig, 1991 ; Van Oorschot, 1991, 1995, 1998). Au-delà, on devrait même s'interroger sur le non-recours induit par la non-dépense volontaire de certains budgets publics.

<sup>1</sup> Pour des données statistiques, se reporter aux sites du réseau thématique européen EXNOTA ([www.exnota.org](http://www.exnota.org)) et de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (<http://odenore.msh-alpes.fr>). Cet observatoire a établi au Québec des liens de coopération avec le Centre de recherche de Montréal sur les inégalités sociales et les discriminations (CREMIS) et avec le Centre Léa-Roback.

Une non-demande surgit notamment lorsque l'offre impose des conditions de comportements qui paraissent irréalisables ou inacceptables. Une conditionnalité qui demande aux destinataires de démontrer leur autonomie et leur responsabilité, véhicule des modèles de *l'accomplissement de soi*, théorisés par le psychologue américain Abraham Harold Maslow. C'est le cas avec le lot croissant d'injonctions normatives contenu dans les politiques sociales ciblées (Cantelli et Genard, 2007). Ces modèles sont difficilement accessibles pour certains, tant pour des raisons sociales, économiques et psychologiques, que pour des raisons morales ou politiques. En particulier, le principe de l'activation, avec ce qu'il suppose comme engagements à respecter, peut susciter : une non-demande par dénigrement de ses propres capacités, une non-demande par découragement devant la complexité de l'accès, ou encore une non-demande par non-adhésion aux principes de l'offre.

Dans ces différents cas, les situations de non-recours paraissent contraintes et renvoient aux inégalités sociales, c'est-à-dire aux handicaps liés à l'appartenance sociale, au manque de capacités, au statut imposé que l'offre avive. Elles ne peuvent être comprises indépendamment des positions sociales, des psychologies et des valeurs individuelles, elles-mêmes inscrites dans les histoires de vie. On peut se demander alors quels sont les effets des normes imposées par l'offre publique, notamment lorsque la pauvreté met à mal l'estime de soi. Et pour le dire comme le sociologue français Alain Ehrenberg, il y a urgence à s'interroger sur la confiance des individus en eux-mêmes et dans les institutions, surtout chez ceux qui subissent le plus violemment les inégalités sociales (Ehrenberg, 2010).

Le recours ou le non-recours dépend en partie de la confiance en soi (des individus en eux-mêmes), de la confiance dans le contenu de l'offre et le prestataire, et de la confiance dans la tournure des événements (dans l'échange lui-même). L'offre pouvant être passive ou active, c'est-à-dire s'appliquer suivant des règles et des procédures préétablies ou bien être mise en œuvre en fonction de relations d'obligations entre les acteurs (destinataires/prestataires), il faut comprendre que le recours ou le non-recours dépend aussi de la façon dont l'offre sollicite différemment ces régimes de confiance. Mais il s'agit aussi de citoyenneté. En France, l'État qui assurait jusque-là l'autonomie des individus par une « égalité de protection », maintenant la leur renvoie. À eux de montrer qu'ils sont autonomes et responsables : c'est la nouvelle condition pour être aidé, la nouvelle logique de la solidarité. Face à une offre qui change sur le fond, ne pas recourir peut être à la fois un signe de désaccord (la non-demande exprime alors une contestation), un refus (ne pas accepter ce régime d'autonomie), mais aussi un signe de perdition, et dans ce cas la non-demande contrainte fait le lit de « l'individualisme de déliaison » (Castel, 2010).

Les non-demandes peuvent aussi résulter d'un faible intérêt pour l'offre publique. Dans ce cas, la non-demande, qui s'apparente ici au libre choix du consommateur, peut alors devenir l'étalon de mesure de l'utilité de l'offre publique. C'est ainsi que les Britanniques en firent par moments usage dans le but de procéder à des coupes budgétaires. Dans les années 1980, le non-recours fût un élément important du discours de communication politique sur les réformes libérales à mettre en œuvre. Il permit de ramener le débat sur les services publics à une théorie néoclassique du rapport entre offre et demande, puisqu'il fit passer l'idée

que lorsqu'une personne se détourne de l'offre proposée par manque d'intérêt, il lui fait perdre de sa valeur et par conséquent de son utilité. À l'époque, de nombreux travaux sur la coproduction des services rendus entre prestataires et usagers contribuèrent à renouveler cette théorie. L'explication en termes de choix rationnels fut d'ailleurs présente dès le départ dans le débat sur le non-recours. C'est effectivement en termes d'utilité ou de non-utilité des prestations ciblées pour les destinataires potentiels que la question du *non-take-up* (dont la traduction littérale est celle de non-usage, non-participation) a été posée à la sortie de la Seconde Guerre mondiale au Royaume-Uni dans un débat politique majeur entre travaillistes et conservateurs sur *quel modèle de protection sociale*. Cela orienta durablement le thème du non-recours dans un questionnement politiquement centré sur l'intérêt des usagers pour l'offre publique.

Parfois, la non-demande par manque d'intérêt pour l'offre apparaît comme une forme héritée. C'est le cas lorsque les personnes considèrent que l'offre ne leur sera pas utile, parce qu'elle ne l'a pas été pour des proches. Dans ces situations, le non-recours renvoie à un état de frustration sociale mais aussi psychique, qui va au-delà du ressentiment à l'égard de l'offre proposée lié aux conditions matérielles d'existence. L'offre publique de droits ou de services devenant dans ce cas une « non idée » pour les personnes, son contenu et ses règles d'accès deviennent imprescriptibles. Certains de nos travaux sur le non-recours indiquent même comment des replis sur soi corrélient avec des formes d'involution par rapport à l'idée même d'avoir des droits. On retrouve la difficulté que rencontrent les acteurs qui interviennent auprès des populations très précaires ou exclues, lorsque leur état psychique les empêche d'accepter l'aide apportée. Le syndrome de pauvreté comme « disparition de soi-même, ou congélation du moi » (Furtos, 2009, p. 34), c'est-à-dire comme auto-exclusion sinon comme rupture avec le monde qui se mue en rupture avec soi, se manifeste alors par des signes paradoxaux, en particulier par un refus de l'aide qui correspond à une incapacité à recevoir.

La diversité des explications mises peu à peu à jour empêche cependant de dégager une représentation systématiquement déficitaire du phénomène, selon laquelle le non-recours à l'offre publique serait à la fois la conséquence et la cause de multiples difficultés individuelles ou familiales. Le non-recours concerne *a priori* toutes les catégories sociales et il n'est pas que manque, passivité, incapacité ou domination. Il rend compte également du libre choix des individus et exprime des désintérêts, des désaccords ou des impossibilités, que les acteurs des politiques pourraient prendre en compte pour définir la demande sociale. La représentation contrastée du non-recours volontaire entraperçue ici à travers quelques remarques sur la non-demande remet en question la pertinence de l'offre publique et non seulement son effectivité (telle qu'elle apparaît au travers du non-recours par non-connaissance ou par non-réception). La diversité des enjeux liée à cette forme particulière (enjeux de confiance, d'intérêt, de reconnaissance sociale, etc.) montre que le non-recours est une question intermédiaire permettant d'approcher les conséquences sociales et politiques des choix publics et des changements de logiques dans les politiques.

S'agissant de l'action, le non-recours n'échappe pas aux pouvoirs publics. Le phénomène retient l'attention, car il donne prise aux problèmes de pauvreté et d'exclusion. Il permet à la fois d'exprimer une hypothèse causale sur l'origine du problème public et des hypothèses d'intervention sur les solutions à lui apporter : les situations de pauvreté et d'exclusion s'expliqueraient en partie par le non-recours; les solutions dépendraient de la possibilité de (re)conquérir des populations et de (re)mettre les individus dans un statut de demandeurs. Parler de non-demandes conduit à tenir compte de questions difficiles à ignorer en période de réformes managériales (souci du rendement des politiques) et politiques (construction d'une société de réciprocité – White, 2000) : lorsque les individus doutent de l'intérêt de l'offre publique, refusent ses coûts ou n'adhèrent pas à ses principes, la participation aux politiques et aux programmes paraît d'autant plus difficile alors qu'elle est une nécessité.

Dès lors se pose la question des réponses à apporter à cette non-demande. Comment faire pour que les destinataires se tournent de nouveau vers l'offre qu'ils délaissent et ainsi participent aux politiques et aux programmes qui leur sont proposés? Mais surtout est-ce que les tentatives pour réduire la non-demande pensent différemment les rapports sociaux aux destinataires de façon à les faire participer directement à la définition d'une offre jusque-là très largement décidée par les politiques et les professionnels? Les observations sur le non-recours volontaire à l'offre publique signalent un refus des contenus et par là même une disjonction avec les attentes des individus. Dans ces conditions, le passage à un mode de définition de la demande sociale avec les destinataires apparaît comme une nécessité pour prévenir ces ruptures avec l'offre publique. Il convient alors d'identifier comment le passage d'une « logique de l'offre » à une « logique de la demande » réinvente la participation des destinataires comme modalité pragmatique de l'action publique dans le but d'accroître l'effectivité et la pertinence des politiques et des programmes.

## ■ UNE ASSIMILATION INSTITUTIONNELLE DE LA QUESTION DU NON-RECOURS

Le gouvernement canadien, comme d'autres, a perçu les enjeux de la non-participation aux politiques ou aux programmes. Dans un travail considérable – et à notre connaissance unique – de synthèse de rapports d'évaluation de la participation et de la non-participation à divers programmes sociaux, canadiens ou autres, et d'un grand nombre de travaux scientifiques, la Direction de l'évaluation de Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC) a présenté récemment les facteurs de la non-participation en reprenant largement la notion et les typologies du non-recours proposées par certains chercheurs européens (RHDC, 2009). Même si au Canada le thème et le terme du non-recours sont moins diffusés que dans d'autres pays occidentaux, il n'a pas échappé à cette direction que « la participation au programme (*program take-up, uptake*) ou recours aux prestations sociales constitue une condition nécessaire à l'efficacité et à l'équité des interventions publiques » (RHDC, 2009, p. 1).

Notant que « la participation est souvent étudiée par la négative, soit la non-participation et réfère au phénomène selon lequel un individu ne participe pas à une intervention publique ou ne reçoit pas une prestation sociale à laquelle il est admissible » (RHDCC, 2009, p. 1), ce rapport indique le caractère multifactoriel de la participation/non-participation. Toutes les sources étudiées (les revues de littérature, les études nationales et internationales, les rapports d'évaluation et les études de RHDCC, les rapports d'évaluation internationaux et les entretiens auprès de gestionnaires de RHDCC et de Service Canada) convergent vers le constat selon lequel plusieurs facteurs exercent une influence sur la participation/non-participation aux programmes sociaux pris en compte (à savoir une grande diversité de programmes, mais tous destinés à soutenir les conditions de vie ou à développer les capacités d'agir de populations socialement précaires ou très précaires).

Plus d'une dizaine de facteurs ont été ciblés. La connaissance des programmes, la lourdeur des procédures administratives, les caractéristiques socioéconomiques du demandeur et les gains et coûts anticipés de la participation sont les déterminants de la participation au programme les plus fréquemment recensés. Ce résultat est globalement cohérent avec la littérature scientifique examinée (Currie, 2004; Hernanz, Malherbet et Pellizzari, 2004) qui conclut que le manque d'information, les gains anticipés par la participation, les coûts de transaction et les délais administratifs sont parmi les principaux facteurs de la non-participation ou du non-recours aux programmes. Toutefois, la stigmatisation vient seulement au 6<sup>e</sup> rang des facteurs recensés dans les documents en termes de prévalence. Les auteurs du rapport l'expliquent en indiquant que dans les travaux recensés les caractéristiques socioéconomiques des individus agissent plutôt indirectement, notamment sur le plan de la connaissance individuelle des programmes. Comme nous l'avons mentionné dans l'avis d'expertise remis à RHDCC en septembre 2009, la synthèse présentée sous-estime fortement ce facteur. N'ayant pas pris en compte notamment la littérature internationale sur le *welfare stigma* et certains travaux européens sur le non-recours, le rapport ne perçoit pas suffisamment, d'une part, la discrimination dans les relations de services liée aux caractéristiques socioéconomiques des demandeurs et, d'autre part, le caractère dissuasif et souvent non acceptable des programmes pour les populations précaires ou exclues qu'ils ciblent. Pourtant, ces facteurs sont essentiels puisqu'ils expliquent largement le non-recours volontaire présenté plus haut. Or, selon que l'on minore ou pas la stigmatisation et ses conséquences en termes de non-demandes, ce ne sont pas les mêmes solutions qui sont préconisées pour tenter de réduire la non-participation.

Aussi, avant d'arriver à une comparaison des préconisations, il convient de préciser tout d'abord le lien entre régime de conditionnalités, stigmatisation et non-demande.

Du fait de son empreinte croissante, le régime de conditionnalités qui caractérise en particulier les politiques ou programmes de lutte contre la pauvreté et les exclusions sociales a nécessairement des conséquences sur la cohésion sociale. Dans le prolongement de premiers travaux sur le *welfare stigma* (Austin et Horan, 1974; Feagin, 1972; Rogers-Dillon, 1995), poursuivis récemment en termes de coûts de participation aux programmes sociaux (Andrade, 2002), de coûts d'information

(Cohen-Cole et Zanella, 2008), de coûts psychologiques (Manchester et Mumford, 2009), mais aussi en termes de conséquences de la lutte contre la fraude (Yaniv, 1997) ou de l'employabilité des individus (Contini et Richiardi, 2009), nous avons indiqué que le ciblage pouvait produire des « frontières sociales, mentales et politiques » (Warin, 2010a). Nous avons notamment expliqué que ce choix induisait des processus de stigmatisation qui, à la fois, mettent sous tension les rapports entre contributeurs et bénéficiaires du système de protection sociale ; disqualifient ceux qui préféreront parfois ne pas recourir à l'offre proposée et conduisent certains à rechercher des solutions collectives sur des bases sociales, territoriales ou communautaires, à l'insu des modèles institués de la cohésion sociale (Guibet-Lafaye, 2009). Rappelons rapidement ces conséquences.

Dans les pays anglo-saxons, la culture du soupçon a toujours été permanente à l'égard de ceux – en capacité de travailler – qui ne s'en sortent pas par eux-mêmes et qui ont besoin d'être aidés (Taylor-Gooby, 1976). La stigmatisation est la forme de sanction imposée à celui qui n'arrive pas à s'adapter au fonctionnement d'une société fondée sur la responsabilisation des individus. Certains auteurs ont ainsi parlé de la stigmatisation comme d'un processus objectif de disqualification. Ils ont vu à travers elle un résidu historique, pour le moins au Royaume-Uni où l'application du ciblage est ancienne, des conditions souvent dégradantes liées à l'obtention de l'aide sociale mise en œuvre par la loi sur les pauvres de 1834. Dans le cas des États-Unis, le soupçon à l'égard de ceux qui ont besoin d'être aidés est attisé par une représentation raciale du *welfare* et de la pauvreté (Gilens, 1999 ; Banting et Kymlicka, 2006).

À utiliser les figures du méritant et du non-méritant, politiques et médias (comme aux États-Unis, ou en France aujourd'hui avec le discours ambiant sur la fraude aux prestations sociales) ont produit des discours de division de la société à partir de préjugés sociaux et culturels. Le but évident est de persuader l'opinion du bien-fondé de réformes profondes des politiques ou des programmes sociaux, mais aussi de justifier la chasse à ceux qui abuseraient de l'offre publique, plutôt que d'aborder aussi la question – tout autant préoccupante pour la cohésion sociale – de ceux qui n'y accèdent pas alors qu'ils y auraient droit (la question du non-recours). Ainsi le ciblage contribue-t-il à dresser des « frontières sociales ». C'est pour contrer ce risque de stigmatisation qui menace la cohésion sociale que les pays scandinaves ont développé des systèmes de protection sociale généreux, fondés essentiellement sur l'imposition, mais qui en même temps sont très redistributifs au sens où ils concernent équitablement toutes les catégories sociales.

Du côté des individus, le recours à la solidarité est vécu bien souvent comme un retour à l'assistance. Les bénéficiaires potentiels préfèrent alors parfois renoncer à l'offre publique plutôt que d'apparaître comme des assistés. Dans sa modélisation économétrique du processus de stigmatisation qui peut être lié à l'accès aux aides sous condition de ressources aux familles avec des enfants à charge, l'économiste américain Robert Moffitt avait souligné que plus le niveau de scolarisation est élevé, plus le sentiment de stigmatisation lié à l'aide sociale est important. Ainsi, notait-il le besoin crucial de certaines catégories de bénéficiaires de ne pas être disqualifiées par l'octroi de droits réservés aux plus pauvres (Moffitt, 1983).

Stigmatisés par la culture ambiante du soupçon, certains refusent les aides parce qu'elles les déclassent. En France, c'est ce que le sociologue Serge Paugam, à la suite de la politologue Dominique Schnapper, souligne également en proposant la catégorie de la « pauvreté disqualifiante ». Se percevoir comme assisté, parce que refoulé du marché du travail ou en situation de grande pauvreté, conduit à ne pas se considérer comme légitime. Mais au-delà, cette perception provoque parfois un repli sur soi qui peut amener les individus à perdre de vue l'idée même de leurs droits et ainsi de leur citoyenneté sociale. Dans son analyse de l'*hereditary poverty*, Michael Harrington avait perçu ce problème parmi les populations noires ne recourant pas aux programmes lancés par l'administration Johnson dans le cadre de la « guerre contre la pauvreté » (Harrington, 1962). À une période marquée aux États-Unis par la Marche pour les droits civiques du pasteur Martin Luther King, ce journaliste de renom posa clairement, dans un rapport retentissant, la question du sens de ces programmes sociaux pour des populations qui ne se considèrent pas comme citoyennes à part entière. Il relevait en quelque sorte l'existence de « frontières mentales » induites par une culture du soupçon dans une société encore ouvertement raciste et ségrégationniste. En travaillant aujourd'hui sur la question du non-recours, notamment en France, on peut relever des mécanismes analogues de stigmatisation, produisant des barrières mentales qui peuvent avoir pour conséquence un repli individuel ou communautaire et finalement un « vivre hors droits » (Warin, 2008).

Cela peut entraîner des conséquences politiques. De ce point de vue, on est aujourd'hui devant un double problème dans la société française qui ne se reconnaît pas comme une société différenciée alors qu'elle est multiculturelle. D'une part, l'évolution du système de protection sociale n'est pas à l'abri d'un processus de stigmatisation par suspicion. Cela s'explique par la « déliaison sociale » provoquée par l'effondrement de la culture historique de couches populaires rejetées aux marges du travail intégrateur. On se trouve face au phénomène de soustraction des individus par rapport à l'encastrement des collectifs, dont parle le sociologue français Robert Castel pour signifier la montée d'un « individualisme négatif » lié à l'épuisement du système de solidarité bâti autour du salariat. D'autre part, comme c'est le cas en France, il n'y a pas d'espaces politiques reconnus (admis et encouragés) pour des réactions collectives permettant la (re)construction du sentiment d'appartenance et de fraternité. Il existe pourtant dans ce pays de nombreux lieux, notamment associatifs, qui œuvrent pour éviter la stigmatisation et redonner une dignité aux exclus, afin de (ré)inscrire les individus dans l'idée de la citoyenneté sociale. Mais ces structures ne sont pas clairement situées dans les processus de production des politiques de lutte contre les exclusions, notamment dans une fonction de relais par rapport à l'action des pouvoirs publics ou des organismes sociaux (Chauveaud et Warin, 2010). À la différence des groupes communautaires nord-américains qui ont pu s'appuyer sur le droit pour se battre pour la réduction des inégalités, ces structures n'ont pas non plus, du fait de la très faible « juridiciarisation » des politiques sociales, une capacité et une habitude de recours devant la justice pour faire valoir les droits sociaux des personnes qu'elles défendent. Du coup, une « frontière politique » se dresse entre ceux qui

relèvent encore de dispositifs les intégrant à la citoyenneté sociale et ceux qui, étant en retrait, s'isolent ou bien rejoignent des groupes communautaires. Ainsi, la transformation de la protection sociale constitue-t-elle aujourd'hui, en France, une menace pour la cohésion sociale.

En tirant le fil des significations et des conséquences sociales et politiques de la non-demande induite par le contenu de l'offre publique, les réponses collectives tentées pour la prévenir ou la réduire vont être conduites à réinscrire la participation des destinataires parmi les modalités concrètes de production de l'action publique orientée vers les plus précaires. Dit autrement, et avant de le développer, la citoyenneté est une pragmatique nécessaire à l'action publique. Les tentatives dans ce sens sont encore peu nombreuses, mais au vu de nos travaux sur le non-recours on peut dire qu'elles dépendent largement de la façon d'aborder le phénomène.

## ■ LA PARTICIPATION DES DESTINATAIRES POUR PRÉVENIR LA NON-DEMANDE

En France, le moment actuel se présente comme celui de l'institutionnalisation de la notion de non-recours aux droits sociaux. Différents acteurs publics (organismes de la sécurité sociale, collectivités territoriales, Centres communaux d'action sociale, etc.) et associatifs (caritatifs ou spécialistes d'un domaine : logement, santé, emploi, culture et loisirs, etc.) se saisissent en effet de la question des difficultés d'accès aux droits pour réorganiser leurs interventions. Cette question n'est pas forcément nouvelle pour eux. En revanche, l'intérêt pour la notion de non-recours est récent. Dans les cas que nous avons pu étudier, le non-recours apparaît comme une possibilité donnée aux acteurs pour ajuster leur hypothèse d'intervention. Chaque acteur trouve dans la notion de non-recours un intérêt particulier parce qu'elle lui permet de se maintenir ou de progresser dans le système d'action qui est le sien. Autrement dit, le non-recours devient une catégorie d'action à chaque fois spécifique pour atteindre des buts à chaque fois particuliers. Liée à la diversité des ordres locaux ou à la contingence des acteurs, cette catégorisation multipolaire du non-recours ne correspond donc à aucune rationalisation optimisatrice universelle de la lutte contre la pauvreté et les exclusions sociales. Si le non-recours permet une approche par le traitement des difficultés d'accès aux prestations et dispositifs destinés aux plus précaires, sa prise en compte opérationnelle répond néanmoins toujours à des objectifs situés.

Cette prise en compte opérationnelle peut être ordonnée à partir des trois types de non-recours présentés plus haut (Warin, 2009). Ce classement distingue alors des approches administratives du non-recours qui cherchent à résoudre des problèmes de non-connaissance et de non-réception, et des approches compréhensives qui visent à tenir compte des motifs de la non-demande.

Pour une part, la notion de non-recours intéresse les acteurs des politiques sociales parce qu'elle leur permet d'améliorer l'effectivité des prestations et aides sociales, obligatoires ou facultatives, qu'ils mettent en œuvre. On voit par exemple comment les acteurs de l'assurance maladie se saisissent de la notion du non-

recours pour accroître l'impact des dispositifs mis en œuvre afin de doter les allocataires de minima sociaux d'une assurance maladie complémentaire gratuite ou aidée. L'usage de la notion de non-recours répond ici strictement aux attentes d'une approche administrative qui consiste à repérer des populations admissibles, mais non bénéficiaires pour leur faciliter l'accès à ce dont elles ont droit. Le progrès est considérable, car jusque-là ces institutions ne cherchaient pas à connaître ces droits manquants. Pour autant, cette approche du non-recours (par non-connaissance) ne les conduit pas à se demander si l'offre en question améliore effectivement le bien-être des populations. Elles ne s'interrogent pas sur la pertinence de l'offre publique, mais continuent à considérer que celle-ci est nécessairement adaptée à la nature économique des problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale qu'elles sont censées prendre en charge. Il s'agit essentiellement de lever les obstacles informationnels dans l'accès à des prestations financières qui pèsent lourd dans le budget des ménages les plus modestes. Pour autant, leur réponse en termes d'information ne tient aucunement compte de l'information sur l'offre qui circule entre les individus et qui explique en partie leurs comportements de recours ou de non-recours. L'information administrative est censée résoudre les difficultés d'accès indépendamment de la réalité des rapports sociaux d'usage, qui continuent à être superbement ignorés.

Dans le concert des politiques sectorielles ou territoriales qui se mettent en place pour lutter contre la pauvreté et les exclusions sociales, certaines approches semblent néanmoins s'attacher plus particulièrement à la non-demande. C'est le cas notamment lorsqu'il y a réorganisation de l'intervention sociale destinée aux plus démunis, et non plus seulement des systèmes de prestations et d'aides. La notion de non-recours y est utilisée parce qu'elle autorise un discours critique sur l'intervention sociale. Parler de non-demande permet de dire que l'offre en question n'est ni pertinente (il y a du refus par désintérêt), ni efficace (il y a du retrait, ce qui signifie que des populations ne sont pas en capacité d'aller vers les dispositifs de l'intervention sociale). Mettre en avant la non-demande conduit donc à s'interroger sur les besoins des populations qui refusent, voire se mettent en retrait.

Il est particulièrement intéressant d'observer comment des Centres communaux d'action sociale, acteurs majeurs de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France, catégorisent le non-recours pour modifier leurs schémas d'intervention publique. Par exemple, la question de la non-demande conduit ainsi à dissocier la question de l'accès aux droits de celle de l'aide sociale à l'hébergement. Jusque-là, l'accès des plus précaires à un accompagnement social visant à (ré)ouvrir des droits potentiels était conditionné par la demande d'un hébergement (sauf en cas d'hébergement d'urgence dans des centres d'accueil de courte durée). Tenant compte des « fuites » créées par la rigidité de ce circuit, les acteurs locaux passent à une logique de portes d'entrée. La nouvelle norme devient celle d'un traitement indépendant de l'accès aux droits parce que le passage obligé par les dispositifs de l'hébergement temporaire (centres d'hébergement et de réinsertion sociale, résidences hôtelières, dispositif temporaire hivernal, etc.) provoquait des comportements de retrait. Cette transformation du schéma d'action répond en partie au fort contingentement de l'offre d'hébergement temporaire : mettre l'accent sur l'accès aux droits comme priorité est en effet une façon de gérer la pénurie de

logements relais. Néanmoins, la priorité donnée à l'accès aux droits sociaux vise aussi à tenir compte des besoins spécifiques de ceux qui préfèrent rester à l'écart du circuit organisé autour de l'hébergement. Les Centres communaux d'action sociale étudiés sont ainsi encouragés à intégrer la nécessité du travail d'accueil, d'écoute et de reconnaissance de la personne telle qu'elle est. Sans obliger les individus à recourir immédiatement aux droits qui sont les leurs, cet accueil cherche à leur apporter des capacités pour redevenir autonomes, selon l'idée qu'avant de recourir à des supports sociaux sous forme de droits, il convient d'abord de leur (re)donner confiance en soi, respect de soi et estime de soi, c'est-à-dire de les amener à se reconnaître comme digne d'intérêt (Mazet, 2010). C'est d'ailleurs autour de cette même idée que se recomposent, dans d'autres pays, les régimes de protection sociale (Böhnke, 2008).

Au local, l'accent mis sur les soutiens relationnels entraîne par conséquent une réorganisation des partenariats et des pratiques de l'intervention sociale autour d'une approche de la pauvreté et des exclusions sociales, qui part des temporalités des individus avec toutes ses implications psychologiques, voire psychiques. Dans cette perspective, l'action publique s'inscrit dans les temporalités des individus et non d'abord dans celles des institutions (Fieulaine, 2007). En subordonnant le temps des institutions à celui des individus, on passe ainsi d'une approche administrative du non-recours par non-connaissance et par non-réception à une approche compréhensive de la non-demande de l'offre publique.

Une pragmatique de la participation apparaît ici en filigrane puisque le traitement de la non-demande et au-delà du déficit de reconnaissance sociale qui pousse au repli, y compris par rapport à l'offre publique, repose sur la participation des individus aux processus de remise en capacité proposés par les intervenants sociaux. Toutefois, c'est au moyen d'autres initiatives en direction d'individus également en grande précarité que la participation des destinataires à la définition de l'offre elle-même apparaît le plus clairement. Prenons un exemple dont l'application s'étend aujourd'hui en France.

Les mêmes acteurs locaux de l'intervention sociale vont chercher à résoudre le problème de la non-demande en proposant une allocation financière temporaire en vue d'aider des personnes en grande précarité à (re)devenir demandeurs de prestations et de dispositifs de droit commun auxquels elles se sont soustraites. L'enjeu social de cette allocation n'est pas d'atteindre un niveau de bien-être particulier (un logement, une assurance maladie, une formation ou un emploi, des ressources financières pour vivre), mais d'apporter une aide (pour se nourrir, se loger, se soigner) permettant à ces personnes de se (re)mettre dans des dynamiques qui les sortent de l'exclusion. Cette allocation sous forme de dotation ne vise pas à changer les situations matérielles ou les statuts, mais à apporter aux personnes en grande précarité, à un moment donné de leur trajectoire, les ressources qui leur manquent pour se préparer à un accompagnement social qu'elles ont évité. Le but est de susciter l'expression de besoins chez des individus qui inquiètent à cause de leurs comportements de dénigrement et de retrait, aux conséquences potentiellement dramatiques. Partant du constat que le recours à l'offre publique n'a rien d'évident ou d'immédiat chez les personnes en situation de pauvreté ou

d'exclusion, cette allocation repose sur l'idée que pour être un individu en société, il faut demander, pour soi, au collectif. Cette représentation du demandeur se réfère à une conception de la demande sociale fondée sur les interactions des individus avec le monde dans lequel ils évoluent en permanence, selon laquelle la désocialisation atrophie le sentiment de pouvoir être un demandeur légitime. C'est la raison pour laquelle les promoteurs de ce type d'allocation considèrent que leur initiative est un moyen pour – c'est leur expression – (r)éveiller « l'intentionnalité » des personnes, c'est-à-dire leur capacité à se projeter dans d'autres représentations d'eux-mêmes et de leur avenir, en les aidant à se fixer des buts et à déterminer des préférences.

Pour activer les buts et les préférences individuels, la participation active des personnes visées est requise. Elle s'organise autour de deux principes que l'on peut ranger dans la boîte à outils d'une approche post-welfariste du social (ou une théorie du choix social), qui ordonne le contenu de l'offre publique à partir des évaluations individuelles de ses conséquences pour soi (Arrow, Sen et Suzumura, 2002; Warin, 2010b). Le premier principe est celui de l'engagement des destinataires. L'allocation est accordée à ceux qui décident de l'utiliser pour se tourner vers des dispositifs qui peuvent les aider à sortir de leur situation. Des éducateurs, des associations, des services de santé spécialisés sont mobilisés pour drainer les demandeurs potentiels; pour autant aucune prescription sociale n'est prévue, à dessein. La mise en œuvre de l'allocation dépend essentiellement de l'engagement exprimé par les destinataires. Son renouvellement dépend des preuves qui pourront être discutées entre eux et leurs référents professionnels associés au suivi. L'engagement individuel n'est pas conçu par les concepteurs de l'allocation comme un critère de mérite, mais comme l'expression de la motivation et de la responsabilité individuelle, à partir desquelles une société solidaire doit chercher à égaliser les chances entre les individus. Selon ce principe, l'allocation vise à apporter des moyens de subsistance pour que les personnes aient pour objectif de sortir de l'exclusion (leur donner la possibilité de choisir et de contrôler leur destin), mais elle leur laisse le choix de cette décision (les tenir responsables de cet objectif).

Le second principe adopté découle du premier : c'est celui de la liberté de choix des bénéficiaires. Ces derniers sont libres de décider de l'usage de l'allocation, dès lors qu'ils considèrent que leur façon de l'utiliser peut les remettre dans un parcours. Habituellement, le contenu de l'offre publique est déterminé en fonction d'utilités préétablies. Ici, la démarche est radicalement inverse. Les destinataires sont libres d'utiliser l'allocation comme bon leur semble s'ils jugent que son usage leur permet de se (re)mettre dans une démarche volontaire de recherche de soutiens pour sortir de leur situation d'exclusion. Ce principe est conçu comme une condition pour activer des sentiments et comportements de responsabilité. La mise en œuvre de l'allocation suppose alors une totale modularité pour que chaque bénéficiaire puisse l'utiliser en fonction de ses besoins et réorienter ses usages en cours de route. L'allocation d'un montant avoisinant généralement mille euros se présente comme une série de « briques » (chèque à la personne, bons, paiement de factures...). L'objectif de la modularité est que l'allocation possède une

souplesse d'usage suffisante pour intégrer au mieux la diversité des préférences individuelles. Ce choix est d'une importance cruciale en ce qui concerne la façon de construire l'offre publique. La modularité substitue à une définition prédéterminée du contenu de l'offre, une évaluation par le bénéficiaire de ses conséquences. Elle le fait participer à la définition de l'offre et de son usage. Surtout, elle lui donne la possibilité d'un choix alors que l'habitude de la non-demande l'a probablement conduit à sous-estimer ses besoins primaires et à réduire ses aspirations. Ce faisant – et cette observation est majeure –, la participation des destinataires constitue une modalité pragmatique d'une action de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dont le but est de (re)mettre en dynamique les personnes précaires par rapport aux prestations et dispositifs qu'elles ne demandent pas ou plus.

De leur côté, en sous-estimant sinon en ignorant le lien entre régime de conditionnalités, stigmatisation et non-demande, les bonnes pratiques recensées par RHDCC pour améliorer la participation ou le recours aux programmes ne vont pas jusqu'à imaginer la participation des destinataires comme pragmatique d'une politique de la demande fondée sur les préférences individuelles. La synthèse produite par la Direction de l'évaluation de RHDCC souligne la nécessité de mettre en œuvre une approche de contact proactive et personnalisée qui cible particulièrement les clientèles vulnérables; de recourir à des organisations locales situées à proximité des bénéficiaires potentiels; de mettre en place un processus de demande commun à plusieurs programmes et/ou un guichet unique pour les demandes; d'offrir des prestations automatiquement ou « par défaut » (RHDCC, 2009, p. 21-23). Nous n'avons pas à discuter le bien-fondé de ces préconisations. Cependant, on ne peut que remarquer qu'elles ne sont probablement pas en mesure de penser les termes d'une participation des destinataires comme solution à la non-participation aux programmes. Il leur manque somme toute une problématisation de la non-demande de l'offre comme explication de la non-participation aux politiques et aux programmes, à partir de laquelle les termes d'une solution impliquant les destinataires absents seraient recherchés. Il ne faut pas non plus se cantonner à ce rapport très exhaustif sur la participation aux programmes de RHDCC. Bien d'autres travaux en Amérique du Nord ou en Europe ont examiné les formes de participation des groupes cibles aux programmes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Pour ne citer que ceux-là, certains ont clairement analysé les systèmes de gouvernance locaux permettant d'associer les populations précaires aux programmes sociaux avec pour objectif de constituer des « *empowerment zones* » (Bronheim, Magrab et Crowel, 1999) ou des « *quartiers ressources* » (Bernard et autres, 2007; Klein et autres, 2010), d'autres ont comparé l'évolution des modes d'action de l'intervention sociale autour de pratiques de « *l'aller vers (outreach)* » (Baillergeau et Bellot, 2007).

## ■ CONCLUSION

Un point de vue critique sur la participation citoyenne dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion est recevable s'il rend justice aux pratiques qui, depuis longtemps parfois, parviennent à associer les populations aux programmes sociaux qui

leur sont adressés. Aussi peut-on regretter que les discours incitatifs sur la participation citoyenne n'en tiennent pas toujours suffisamment compte et se complaisent pour le coup dans une incantation qui peut devenir contre-productive à la longue.

Parmi les initiatives, locales pour la plupart, qui méritent toute l'attention, nous avons relevé ici l'une de celles qui aujourd'hui tiennent compte expressément des raisons de la non-participation partant d'une reconnaissance du phénomène de non-recours. Ce phénomène indique en effet des ruptures avec le social institué qui hypothèquent fortement toute implication dans des dispositifs de participation collective à la conduite des politiques ou des programmes. Son étude permet de comprendre que la participation nécessaire à la bonne réalisation des politiques et des programmes ne devient que plus incertaine dès lors que le contenu de l'offre n'a pas d'intérêt, que son accès a des coûts jugés trop lourds et que ses normes paraissent inaccessibles ou inacceptables pour les populations concernées.

Aussi, c'est en cherchant à résoudre ce phénomène de non-demande en plaçant les destinataires au cœur d'une logique de la demande que la participation individuelle (re)devient une pragmatique de l'action publique orientée vers les plus précaires. Dans ce cas, on peut débattre de l'intérêt social et politique du passage à un modèle post-welfariste de l'offre publique fondé sur l'expression des utilités individuelles, pour l'exercice d'une participation active et positive pour les individus eux-mêmes. Dans des systèmes d'offre publique très stato-centré – comme en France –, il s'agit d'un véritable changement paradigmatique, puisque les logiques institutionnelles et professionnelles sont alors appelées à se transformer profondément. L'enjeu n'est pas mince, car la citoyenneté sociale des plus précaires tend à redevenir réalité au travers de cette participation individuelle. Mais c'est probablement là que la participation citoyenne dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale trouve son véritable objet, et que l'idée de « communauté républicaine », défendu pour la Grande-Bretagne par Will Hutton ou Bill Jordan (Hutton, 1995; Jordan, 1996), prend son sens parce qu'elle permet de réconcilier les plus précaires avec l'idée de la participation citoyenne.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- Alber, J. et N. Gilbert (2010). *United in Diversity? Comparing Social Models in Europe and America*, New York, Oxford University Press.
- Andrade, C. (2002). « The Economics of Welfare Participation and Welfare Stigma: A Review », *Public Finance and Management*, vol. 2, n° 2, p. 294-333.
- Arrow, K., A.-K. Sen et K. Suzumura (2002). *Handbook of Social Choice and Welfare*, vol. 1, Amsterdam, North Holland Publishing Co.
- Austin, P.-L. et P.-M. Horan (1974). « The Social Bases of Welfare Stigma », *Social Problems*, vol. 21, n° 5, p. 648-657.
- Baillergeau, E. et C. Bellot (dir.) (2007). *Les transformations de l'intervention sociale entre innovation et gestion des nouvelles vulnérabilités?*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.

- Banting, K. et W. Kymlicka (2006). *Multiculturalism and the Welfare State: Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Bernard, P. et autres (2007). « Health Inequalities and Place: A Theoretical Conception of Neighbourhood », *Social Science and Medicine*, vol. 65, n° 9, p. 1839-1852.
- Böhnke, P. (2008). « Are the Poor Socially Integrated? The Link between Poverty and Social Support in Different Welfare Regimes », *Journal of European Social Policy*, vol. 18, n° 2, p. 133-150.
- Bronheim, S., P. Magrab et R. Crowel (1999). *L'exclusion sociale aux États-Unis : vers des solutions au niveau des collectivités locales*, <http://concourspt.unblog.fr/files/2007/06/exclusionssocialeauxusolutionscollectiviteslocales.pdf> (page consultée le 12 juillet 2010).
- Cantelli, F. et J.-L. Genard (2007). *Action publique et subjectivité*, Paris, LGDJ.
- Castel, R. (2010). « L'autonomie, aspiration ou condition? », *La Vie des idées*, 26 mars, [www.laviedesidees.fr](http://www.laviedesidees.fr) (page consultée le 12 juillet 2010).
- Chauveau, C. et P. Warin (2010). « Associations de quartier et production de citoyennetés sociale et politique », Document de travail de l'ODENORE, n° 4, <http://Odenore.msh-alpes.fr> (page consultée le 12 juillet 2010).
- Cohen-Cole, E. et G. Zanella (2008). *Welfare Stigma or Information Sharing? Decomposing Social Interactions Effects in Social Benefits Use*, [www.econ-pol.unisi.it/dipartimento/it/node/901](http://www.econ-pol.unisi.it/dipartimento/it/node/901) (page consultée le 12 juillet 2010).
- Contini, D. et M. Richiardi (2009). *Welfare Stigma with Decreasing Employability*, Laboratorio Riccardo Revelli, Document de travail, n° 90, [www.laboratoriorevelli.it/\\_pdf/wp90.pdf](http://www.laboratoriorevelli.it/_pdf/wp90.pdf) (page consultée le 12 juillet 2010).
- Craig, P. (1991). « Costs and Benefits: A Review of Research on Take-up of Income-Related Benefits », *Journal of Social Policy*, vol. 20, n° 4, p. 537-565.
- Currie, J. (2004). *The Take-up of Social Benefits*, Bonn, Institute for the Study of Labor, Document de travail, n° 1103, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=527143](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=527143) (page consultée le 12 juillet 2010).
- Ehrenberg, A. (2010). *La Société du malaise*, Paris, Odile Jacob.
- Feagin, J.-R. (1972). « America's Welfare Stereotypes », *Social Science Quarterly*, vol. 52, n° 4, p. 921-933.
- Fioulaine, N. (2007). *Temps de l'urgence, temps du projet : la rencontre des temporalités dans le recours aux soins et à l'aide sociale en situations de précarité*, Lyon, Dossier de la MRIE, n° 15, p. 41-45.
- Furtos, J. (2009). *De la précarité à l'auto-exclusion*, Paris, Éditions Rue d'Ulm.
- Gilens, M. (1999). *Why Americans Hate Welfare: Race, Media, and the Politics of Antipoverty Policy*, Chicago, Chicago University Press.
- Guibet-Lafaye, B. (2009). « Modèles de la cohésion sociale », *European Journal of Sociology*, vol. 50, n° 3, p. 389-427.
- Hamel, M.-P. et P. Warin (2010). « Non-recours », dans L. Boussaguet et autres (dir.), *Dictionnaire de l'analyse des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 383-390.
- Harrington, M. (1962). *The Other America. Poverty in United States*, New York, The Penguin Press.

- Hernanz, V., F. Malherbet et M. Pellizzari (2004). *Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence*, Paris, OCDE.
- Hutton, W. (1995). *The State we're in*, London, Vintage.
- Jordan, B. (1996). *A Theory of Poverty and Social Exclusion*, Oxford, Polity Press.
- Klein, J.-L. et autres (2010). *Les conditions de réussite des initiatives locales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion qui mobilisent les ressources de l'économie sociale*, Cahiers du CRISES, [www.crisis.uqam.ca/cahiers/ET1002.pdf](http://www.crisis.uqam.ca/cahiers/ET1002.pdf) (page consultée le 12 juillet 2010).
- Lister, R. (1990). *The Executive Society: Citizenship and the Poor*, London, Child Poverty Action Group.
- Manchester, C. et K. J. Mumford (2009). *How Costly is Welfare Stigma? Separating Psychological Costs from Time Costs*, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1544601](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1544601) (page consultée le 12 juillet 2010).
- Mazet, P. (2010). « La non demande de droits : prêtons l'oreille à l'inaudible », *La Vie des idées*, 1<sup>er</sup> juin, [www.laviedesidees.fr](http://www.laviedesidees.fr) (page consultée le 12 juillet 2010).
- Moffitt, R. (1983). « An Economic Model of Welfare Stigma », *American Economic Review*, vol. 73, n° 5, p. 1023-1035.
- Munday, B. (2007). Rapport sur la participation des usagers aux services sociaux fournis aux particuliers, Conseil de l'Europe, [www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/ID4758Participationdesusagersauxservicessociaux.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/ID4758Participationdesusagersauxservicessociaux.pdf) (page consultée le 19 juillet 2010).
- Observatoire des non-recours aux droits et services (2010). « Le non-recours : définition et typologies », Document de travail de l'ODENORE, n° 1, <http://Odenore.msh-alpes.fr> (page consultée le 12 juillet 2010).
- Ressources humaines et Développement des compétences Canada (2009). *Participation au programme : synthèse des résultats et leçons apprises des évaluations. Rapport préliminaire*, Ottawa, RHDCC.
- Rogers-Dillon, R. (1995). « The Dynamics of Welfare Stigma », *Qualitative Sociology*, vol. 18, n° 4, p. 439-456.
- Sintomer, Y. (2007). *Le pouvoir au peuple : jurys citoyens, tirage au sort et démocratie*, Paris, La Découverte.
- Tack, E. (2009). *Année européenne 2010 de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Analyse des enjeux de la Présidence belge et du contexte institutionnel européen*, [www.pourlasolidarite.eu/IMG/pdf/Annee\\_europeenne\\_2010\\_SerieAffairesociales.pdf](http://www.pourlasolidarite.eu/IMG/pdf/Annee_europeenne_2010_SerieAffairesociales.pdf) (page consultée le 12 juillet 2010).
- Taylor-Gooby, P. (1976). « Rent Benefits and Tenants' Attitudes: The Batley Rent Rebate and Allowance Study », *Journal of Social Policy*, vol. 5, n° 1, p. 33-48.
- Van Oorschot, W. (1998). « Failing Selectivity: On the Extent and Causes of Non-take-up of Social Security Benefits », dans H. J. Andress (dir.), *Empirical Poverty Research in Comparative Perspective*, Aldershot, Ashgate, p. 101-132.
- Van Oorschot, W. (1995). *Realizing Rights: A Multi-level Approach to Non-take-up of Means-Tested Benefits*, Aldershot, Avebury.
- Van Oorschot, W. (1991). « Non Take-up of Social, Security Benefits in Europe », *Journal of European Social Policy*, vol. 1, n° 1, p. 15-30.

- Warin, P. (2010a). *Ciblage, stigmatisation et non-recours*, Document de travail de l'Odenore, n° 3, [http://odenore.msh-alpes.fr/documents/OdenoreWP3\\_1.pdf](http://odenore.msh-alpes.fr/documents/OdenoreWP3_1.pdf) (page consultée le 12 juillet 2010).
- Warin, P. (2010b). « Les politiques publiques face à la non demande sociale : un moment pour le post-welfarisme », dans O. Borraz et V. Guiraudon (dir.), *Politiques publiques. Tome 2 : Des politiques pour changer la société?*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 287-312.
- Warin, P. (2009). « Une approche de la pauvreté par le non-recours aux droits sociaux », *Lien social et politiques*, n° 61, p. 137-146.
- Warin, P. (2008). « Le non-recours par désintérêt : la possibilité d'un vivre hors droits », *Vie sociale*, n° 1, p. 1-11.
- Warin, P. et M.-P. Hamel. (2010). « Access to Social Rights: Criteria for Evaluating Public Sector Reforms », European Conference: *New and Growing Inequalities: A Challenge for the Social, Economic and Democratic Development of the European Union ? Insights from Socio-Economics Sciences and Humanities for the EU 2020 Strategy for Inclusive Growth*, organisé par la Commission européenne, Bruxelles, 11 novembre.
- White, S. (2000). « Social Rights and the Social Contract: Political Theory and the New Welfare Politics », *British Journal of Political Science*, vol. 30, n° 3, p. 507-532.
- Yaniv, G. (1997). « Welfare Fraud and Welfare Stigma », *Journal of Economic Psychology*, vol. 18, n° 4, p. 435-451.

# METTRE EN PRATIQUE LA THÉORIE DE LA DÉLIBÉRATION PUBLIQUE : ÉTUDES DE CAS DU SECTEUR DE LA SANTÉ EN ONTARIO ET AU QUÉBEC <sup>1</sup>

Par **Julia Abelson**, Professeure, Centre for Health Economics and Policy Analysis, Université McMaster • abelsonj@mcmaster.ca

**François-Pierre Gauvin**, Agent de recherche, Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé, Institut national de santé publique du Québec

• francois-pierre.gauvin@inspq.qc.ca

Et **Élisabeth Martin**, Doctorante, Université Laval • elisabeth.martin.1@ulaval.ca

*Traduit de l'anglais*

---

**RÉSUMÉ** Les décideurs du secteur de la santé ont récemment démontré beaucoup d'enthousiasme envers la « participation publique délibérative » afin d'élaborer des politiques qui répondent à des enjeux complexes tant d'un point de vue éthique que fiscal, comme la réforme de la santé, les décisions liées à l'allocation des ressources, la planification en cas de pandémie, l'évaluation des technologies de la santé et les controverses en matière de bioéthique. Dans cet article, nous examinons les expériences de délibération menées jusqu'à présent dans le secteur de la santé au Canada et nous évaluons ces pratiques par rapport aux objectifs théoriques de la délibération publique.

---

**ABSTRACT** In recent times, health policymakers have been enthusiastically turning to “deliberative public participation” to help them develop policies that respond to morally complex and fiscally challenging issues such as large-scale health reform, resource allocation decisions, pandemic planning, health technology assessment, and controversies in bioethics. This paper examines the experiences to date with public deliberation in the Canadian health sector and assesses this public deliberation “practice” against the theoretical goals of public deliberation.

---

**Pour citer cet article :** Abelson, J., F.-P. Gauvin et É. Martin (2011). « Mettre en pratique la théorie de la délibération publique : études de cas du secteur de la santé en Ontario et au Québec », *Télescope*, vol. 17, n° 1, p. 135-155.

Le secteur de la santé, comme d'autres secteurs de politiques publiques, manifeste un engouement certain pour la démocratie délibérative. Parce qu'elles permettent l'émergence de nouveaux modèles de gouvernance et des façons plus directes et significatives d'impliquer le public dans l'élaboration de politiques (Graham et Phillips, 1998; Inglehart, 1995; Inglehart, Nevitte et Basanez, 1996), les méthodes

---

<sup>1</sup> Nous sommes extrêmement reconnaissants du soutien financier offert par le Commissaire à la santé et au bien-être du Québec et par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée de l'Ontario pour les deux projets dont il est question dans cet article. Nous souhaitons également remercier les participants à nos deux études pour le temps et l'énergie qu'ils ont consacrés à l'amélioration de notre compréhension des modèles participatifs délibératifs.

délibératives semblent appréciées des décideurs qui sont à la recherche d'outils éprouvés pour consulter les citoyens et les usagers du système de santé sur certains enjeux éthiques, financiers et politiques controversés (Donovan et Coast, 1996; Lenaghan, 1999; Lenaghan, New et Mitchell, 1996; Pratchett, 1999; Simrell King, 1998). Les premières expériences avec ces méthodes ont eu lieu au cours des années 1990 au sein du National Health Service du Royaume-Uni. Bon nombre de méthodes comme les sondages délibératifs, les panels de citoyens et les jurys de citoyens ont notamment été utilisées par les autorités locales pour consulter les citoyens et les usagers sur l'établissement des priorités dans le secteur de la santé (Bowie, Richardson et Sykes, 1995; Bowling, Jacobson et Southgate, 1993; Cookson et Dolan, 1999; Coote et Lenaghan, 1997; Dolan, Cookson et Ferguson, 1999; Lenaghan, 1999; Lenaghan, New et Mitchell, 1996). Des expériences délibératives *ad hoc* ont également eu lieu au Canada et dans d'autres pays. Ces initiatives ont principalement été initiées par des chercheurs afin d'éclairer les processus décisionnels locaux et nationaux en matière de planification des services de santé, d'allocation des ressources et d'enjeux éthiques (Abelson et autres, 2007; Abelson et autres, 2003; Abelson et autres, 1995; Bostwick, 1999; Einsiedel, 2002; Forest et autres, 2004; Menon et Stafinski, 2008; Murphy, 2005; Smith et Wales, 1999; Secko et autres, 2009; Stronks et autres, 1997).

Au cours de la dernière décennie, plusieurs secteurs délicats des politiques de santé ont entrepris ce « virage délibératif ». Les principes de la délibération démocratique ont ainsi inspiré l'élaboration des douze *Dialogues avec les citoyens* qui se sont tenus à travers le pays en 2002 dans le cadre de la Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada. L'objectif de ces dialogues délibératifs était de connaître les opinions des citoyens quant à quatre options pour transformer le système de santé, ce qui permettrait ensuite d'éclairer les recommandations de la Commission (Maxwell, Rosell et Forest, 2003).

Au cours de cette période, des expériences de délibération publique ont commencé à voir le jour dans le domaine de l'évaluation des technologies de la santé. Ce champ d'activité est largement dominé par les experts et est particulièrement sensible puisqu'il vise à influencer les décisions en matière de financement et d'adoption de nouvelles technologies. En 2002, le National Institute for Health and Clinical Excellence (NICE), un organisme nouvellement créé et chargé de conseiller le National Health Service du Royaume-Uni sur l'efficacité et le rapport coût-efficacité des technologies de la santé, a formé son Conseil de citoyens pour éclairer ses recommandations à propos des nouvelles technologies qui devraient être couvertes par le National Health Service (British Medical Journal, 2001). Le Conseil, composé de trente membres, se réunit deux fois par année pendant plusieurs jours. Il utilise des méthodes délibératives pour traiter des enjeux et des questions qui lui ont été soumis et il produit un rapport basé sur une synthèse de ses délibérations (NICE, 2010).

Les gouvernements de l'Ontario et du Québec ont récemment créé leurs propres instances de délibération dans le secteur de la santé. En 2006, l'article 1.5 de la Loi sur le régime de médicaments de l'Ontario énonçait les principes généraux pour la création du Conseil des citoyens « qui est chargé de veiller à ce que les

patients participent à l'élaboration de la politique relative aux produits pharmaceutiques et à la santé ». Il a été créé dans la foulée d'une volonté gouvernementale de réformer le régime de médicaments en impliquant le public de façon active et continue dans les décisions en matière de soins de santé. Le Conseil offre aux citoyens un mécanisme qui leur permet de formuler des commentaires au sujet des politiques et des priorités en matière de médicaments (Statutes of Ontario, 2006, chapitre 14). En 2008, le Secrétariat des services consultatifs médicaux de l'Ontario, qui réalise des analyses afin de guider les politiques et les décisions en matière de technologies de la santé, a financé un projet pilote, le Citizens Reference Panel on Health Technologies, afin de mieux cerner les valeurs éthiques et sociales pouvant guider l'examen des données probantes et le processus d'évaluation des technologies de la santé en Ontario (Ministère de la Santé et des Soins de longue durée, 2010).

Au Québec, c'est en 2005 qu'a été mis sur pied le Commissaire à la santé et au bien-être, dont le rôle est d'évaluer la performance du système de santé et de services sociaux. L'article 28 de la loi prévoit l'établissement du Forum de consultation composé de vingt-sept membres (citoyens et experts), dont le mandat est « de fournir au commissaire son point de vue sur les éléments ou questions que ce dernier lui soumet lors d'une consultation » (Gouvernement du Québec, 2005).

Bien que la multiplication de ce genre d'initiatives puisse représenter une bonne nouvelle pour les adeptes de la démocratie délibérative, il n'en demeure pas moins que nos connaissances sont encore limitées en ce qui a trait aux caractéristiques essentielles que doivent posséder ces forums délibératifs et à l'influence des contextes institutionnels dans lesquels ils sont mis en place. Afin de déterminer si ces nouvelles méthodes sont bel et bien des exemples d'une participation plus authentique ou légitime, nous devons mieux comprendre ce que leurs concepteurs souhaitent accomplir et dans quelle mesure ils ont réussi à atteindre leurs objectifs. Ainsi, l'objectif central de cet article est d'examiner deux expériences récentes de délibération publique dans le secteur de la santé au Canada en levant le voile sur les motifs de leur instauration et sur les contextes institutionnels dans le cadre desquels la délibération est pratiquée. Au moyen d'une comparaison de deux études de cas, nous souhaitons explorer la manière dont les objectifs théoriques de la participation publique délibérative ont été traduits dans la pratique, et ainsi voir s'il y a un décalage sur ce plan.

Pour mener à bien cette analyse, nous résumons d'abord certains des principaux arguments en faveur de modèles de participation délibérative et décrivons les caractéristiques essentielles de la pratique délibérative. Par la suite, nous utilisons ces balises pour examiner deux études de cas de participation publique en Ontario et au Québec où des efforts ont été déployés pour intégrer des idéaux délibératifs dans la conception et le fonctionnement de ces instances de consultation. Nos conclusions préliminaires sur ces deux cas ont été examinées à la lumière des travaux de Davies, Wetherell et Barnett (2006), lesquelles ont proposé l'une des évaluations les plus complètes de la participation délibérative – une étude ethnographique du Conseil de citoyens du NICE fondé en 2002. Grâce à leur travail inédit dans le domaine, Davies et ses collègues ont encouragé les chercheurs

dans le champ de la démocratie délibérative à aller bien au-delà des évaluations traditionnelles et à réfléchir de façon plus large au contexte au sein duquel les délibérations ont lieu tout en considérant la notion de délibération comme un processus social complexe. Nos réflexions ont également été influencées par les travaux d'Archon Fung (2003) qui a examiné les caractéristiques des forums délibératifs et leur contribution à la variété, à la qualité et au succès de la délibération publique.

## ■ L'IDÉAL DÉLIBÉRATIF : UNE TYPOLOGIE DES OBJECTIFS ET DES CONDITIONS

L'idéal délibératif prend sa source dans la théorie de la démocratie délibérative (Cohen, 1989; Dryzek, 2000; Fishkin, 1991; Gutmann et Thompson, 1996; Manin, 1987) et réfère à « un type particulier de discussion, qui nécessite de pondérer soigneusement et sérieusement le pour ou le contre de certaines propositions » (Fearon, 1998, traduction libre). Cela dit, les théoriciens de la délibération se réclament généralement de l'une de deux traditions beaucoup plus anciennes : celle de Rawls ou celle de Habermas. La tradition rawlsienne renvoie à la justice et à la capacité à entreprendre un raisonnement public dans le but de conclure une entente entre les participants d'un groupe ayant une diversité d'intérêts individuels. Dans la tradition habermasienne, une théorie de l'action communicative établit les aspects essentiels d'un « discours idéal » communément considérés comme les éléments de base de la délibération publique (Habermas, 1984). En somme, il s'agit d'une discussion de « résolution de problème qui permet à des individus dont les valeurs et les intérêts sont différents, d'écouter, de comprendre, de potentiellement se convaincre et finalement de parvenir à des décisions plus raisonnées, éclairées et ayant à cœur l'intérêt public » (Abelson et autres, 2003a, p. 241, traduction libre).

Dans leur récent ouvrage, *Talking Together: Public Deliberation and Political Participation in America*, Jacobs, Lomax Cook et Delli Carpini (2009) définissent les principaux objectifs de la délibération publique. De prime abord, la délibération renvoie au **rétablissement de la légitimité des systèmes politiques** et à l'amélioration de leur imputabilité. L'un des mécanismes essentiels permettant d'atteindre ce but est d'accorder de l'importance au raisonnement et à l'explication des décisions de manière à encourager une meilleure acceptation du public. Un second objectif est d'**améliorer la compréhension par le public des enjeux politiques**, ce qui va dans le sens de l'amélioration des compétences des citoyens et de leur capacité à contribuer aux décisions publiques et privées. Un troisième objectif de la délibération, plus instrumental, vise à **éclairer et potentiellement rehausser la qualité des décisions en matière de politiques**.

Ces auteurs poursuivent en soulignant cinq conditions selon lesquelles la délibération renouvellerait la citoyenneté, restaurerait la légitimité des décisions politiques et établirait une démocratie authentique :

- l'**universalité** renvoie au fait que la délibération est un processus inclusif qui offre des occasions de participation égales;
- l'**inclusion** requiert qu'une diversité et une large gamme de voix soient entendues;
- la **rationalité** accorde un rôle important aux données probantes et aux arguments basés sur la logique et les faits;
- l'**entente** consiste à niveler les conflits ou les points de vue divergents afin d'identifier des points communs et des solutions pratiques, ce qui est le produit espéré de la délibération. Il ne s'agit pas d'en arriver à un consensus, mais plutôt d'établir des terrains d'entente et de minimiser les différences;
- l'**efficacité politique** relie la délibération à des résultats tangibles qui renforcent la confiance des citoyens, encouragent l'apprentissage et suscitent l'intérêt envers la politique ce qui, finalement, aura un effet sur la politique et les politiques gouvernementales.

Nous utilisons ces trois objectifs et les cinq conditions en guise de typologie pour voir dans quelle mesure ils sont présents dans nos études de cas sur la délibération publique.

## ■ L'IDÉAL DÉLIBÉRATIF EN PRATIQUE : LA DESCRIPTION DES CAS

### Étude de cas n° 1

#### Utilisation de la délibération publique pour l'évaluation des technologies de la santé en Ontario : le Citizens Reference Panel on Health Technologies

En 2001, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée de l'Ontario a créé le Secrétariat des services consultatifs médicaux (SSCM) avec pour objectif de réaliser des analyses fondées sur les données probantes et de guider l'élaboration des politiques en matière de financement et d'adoption des technologies de la santé. Composé de spécialistes en soins de santé dont des médecins, des épidémiologistes cliniques, des analystes de politiques et des économistes de la santé, le SSCM veille à ce que les résidents de l'Ontario aient accès aux meilleures technologies de la santé disponibles qui amélioreront les services offerts aux patients (Ministère de la Santé et des Soins de longue durée, 2010). Les analyses produites par le SSCM sont ensuite examinées par le Comité consultatif ontarien des technologies de la santé (CCOTS). Fondé en 2003, ce comité d'experts indépendant formule des recommandations au système de santé de l'Ontario et au ministère de la Santé relativement aux meilleures technologies de la santé (Ministère de la Santé et des Soins de longue durée, 2010).

Le SSCM et le CCOTS ont un intérêt de longue date envers la participation, cherchant à impliquer de multiples acteurs dans leurs travaux, et ce, particulièrement dans le domaine de l'intégration des dimensions éthique et sociétale dans l'évaluation des technologies de la santé (Abelson, 2010). En 2007, le CCOTS a formé un sous-comité sur la participation publique qui a recommandé de recourir à des moyens supplémentaires pour soutenir la communication et la consultation de trois groupes d'acteurs : (1) les patients, les familles et les soignants; (2) les

groupes d'intérêts; (3) le grand public et les contribuables de l'Ontario. En décembre 2008, le Citizens Reference Panel on Health Technologies a été créé dans le cadre d'un projet de recherche collaboratif entre le SSCM et l'auteure principale de cet article (Julia Abelson). Un panel de quatorze membres a vu le jour par le biais d'une « loterie civique<sup>2</sup> ». Ainsi, 3 500 résidents ontariens ont été sélectionnés au hasard à partir d'un échantillon stratifié et ont reçu une lettre les invitant à devenir membres du panel ainsi qu'une fiche de renseignements décrivant le projet et leur rôle. Cent soixante-trois personnes ont soumis leur candidature. Les quatorze membres du panel ont ensuite été choisis au hasard à partir du bassin de répondants, stratifié par région géographique, par âge et par sexe.

Les membres du panel se sont réunis à cinq reprises sur une période de dix-huit mois s'échelonnant de février 2009 à juin 2010. Les sujets des délibérations ont été sélectionnés en consultation avec l'équipe de recherche, le SSCM et des représentants du CCOTS. Du matériel d'information à propos des sujets des délibérations a été fourni aux participants avant chaque réunion et comprenait des renseignements de base sur le sujet, des explications sur les principaux concepts, ainsi qu'une liste de questions de discussion à aborder. Ce sont sur ces questions que les membres du panel allaient délibérer et fournir leurs commentaires au SSCM et au CCOTS. Les rencontres ont été animées par l'équipe de recherche et comprenaient une combinaison de délibérations en petits et en grands groupes, organisées autour d'un ordre du jour fourni d'avance, de sujets de discussion et de questions. Un enregistrement audio des réunions a été effectué afin de préparer des rapports sommaires pour les organisateurs (le SSCM et le CCOTS) et à des fins de recherche. Les données recueillies comprennent des transcriptions verbatim des discussions, des questionnaires auto-administrés remplis avant et après chaque réunion ainsi que des notes d'observation consignées par les membres de l'équipe de recherche.

## Étude de cas n° 2

### Utilisation de la délibération publique pour éclairer le Commissaire à la santé et au bien-être du Québec : le Forum de consultation

En 2005, le Commissaire à la santé et au bien-être du Québec a été nommé avec la responsabilité « d'apprécier les résultats atteints par le système de santé et de services sociaux [...] et de fournir à la population les éléments nécessaires à une compréhension globale des actions entreprises par le gouvernement, eu égard aux grands enjeux dans le domaine de la santé et des services sociaux<sup>3</sup> ».

La législation instaurant le Commissaire prévoit la création d'un Forum de consultation qui a pour mandat « de fournir au commissaire son point de vue sur les éléments ou questions que ce dernier lui soumet lors d'une consultation<sup>4</sup> ». Le

---

<sup>2</sup> Pour une description de la méthode de loterie civique, consultez : [www.masslbpc.com/download/sorted.pdf](http://www.masslbpc.com/download/sorted.pdf)

<sup>3</sup> L.R.Q., c. C-32.1.1, art. 2.

<sup>4</sup> L.R.Q., c. C-32.1.1, art. 28.

Forum de consultation est composé de 27 membres, dont 18 citoyens provenant de chacune des régions administratives du Québec et 9 experts, qui sont réunis pour délibérer quatre fois par année pendant deux jours. Les citoyens ont été recrutés à la suite de la publication d'annonces dans des médias locaux et d'un processus d'évaluation des candidatures qui comprenait des séances de délibération simulées, et ce, dans plusieurs régions. Pour leur part, les experts ont été recrutés par l'intermédiaire de consultations avec diverses organisations et différents départements d'universités. Au total, 266 citoyens et 51 experts ont posé leur candidature. Les candidatures ont été évaluées selon une série de critères prédéterminés.

Le Commissaire et son personnel choisissent les sujets à débattre et préparent le matériel d'information à fournir aux membres du Forum avant chaque réunion. Un animateur externe gère les réunions en coopération avec le président du Forum. Les discussions se déroulent en séances plénières ou en petits groupes. Comme c'était le cas avec le Citizens Reference Panel on Health Technologies, les réunions sont enregistrées afin de produire des comptes rendus des rencontres. L'équipe de recherche a recueilli des données à l'aide d'entrevues semi-dirigées avec le personnel du Commissaire à la santé et au bien-être et des membres du Forum de consultation, de questionnaires auto-administrés soumis aux membres après les réunions et de la prise de notes d'observation lors des séances de délibération.

**TABEAU 1 : COMPARAISON DES CARACTÉRISTIQUES DES FORUMS DÉLIBÉRATIFS EN ONTARIO ET AU QUÉBEC**

	LE CITIZENS REFERENCE PANEL ON HEALTH TECHNOLOGIES (ONTARIO)	LE FORUM DE CONSULTATION DU COMMISSAIRE À LA SANTÉ ET AU BIEN-ÊTRE (QUÉBEC)
Contexte institutionnel du forum délibératif	<ul style="list-style-type: none"> <li>Établi dans le cadre d'un projet de recherche dont le but était de fournir des commentaires au Comité consultatif ontarien des technologies de la santé et au Secrétariat des services consultatifs médicaux.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Établi par la loi afin d'éclairer le Commissaire à la santé et au bien-être du Québec sur une gamme de sujets liés à la performance du système de santé et de services sociaux.</li> </ul>
Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recueillir de l'information sur les valeurs sociétales et éthiques pour éclairer l'évaluation des technologies de la santé en Ontario.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recueillir des commentaires sur des sujets soumis par le Commissaire.</li> </ul>
Composition et taille	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quatorze membres choisis par une loterie civique;</li> <li>Un représentant pour chaque réseau local d'intégration des services de santé;</li> <li>Équilibre entre les hommes et les femmes et entre les différents groupes d'âge.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vingt-sept membres, dont dix-huit citoyens et neuf experts;</li> <li>Équilibre entre les régions du Québec, entre les hommes et les femmes et entre les différents groupes d'âge.</li> </ul>
Structure et fréquence des réunions	<ul style="list-style-type: none"> <li>Réunions d'une journée avec des éléments standards à l'ordre du jour;</li> <li>Des membres de l'équipe de recherche comme animateurs;</li> <li>Combinaison de discussions en petits et en grands groupes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quatre réunions de deux jours par année;</li> <li>L'ordre du jour varie à chaque réunion;</li> <li>Animateur externe;</li> <li>Discussions en grands et en petits groupes.</li> </ul>
Détermination des sujets	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les sujets sur les technologies de la santé sont déterminés par le Secrétariat et le Comité consultatif en vue de récolter des commentaires sur les valeurs sociétales et éthiques.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les sujets sont déterminés par le Commissaire et son personnel.</li> </ul>
Commentaires produits	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sommaires thématiques issus de discussions qualitatives;</li> <li>Classement prioritaire des valeurs sur des technologies particulières.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sommaires thématiques issus de discussions qualitatives.</li> </ul>
Manière dont les commentaires sont synthétisés et rapportés	<ul style="list-style-type: none"> <li>Examen thématique des discussions particulières à un sujet (pas de structure particulière);</li> <li>Rapport sur les « faits saillants » préparé par l'équipe de recherche et présenté au comité consultatif.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les discussions du Forum sont résumées par le personnel du Commissaire et présentées aux membres du Forum pour approbation;</li> <li>La façon dont les rapports sommaires sont utilisés dans le travail du Commissaire n'est pas formalisée.</li> </ul>
Liens entre les commentaires du public et le travail de l'organisme hôte	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pas d'approche normalisée, mais les éléments peuvent inclure : (1) un résumé des thèmes au comité consultatif; (2) l'intégration explicite des commentaires du panel de citoyens dans les recommandations du comité consultatif.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le processus d'intégration des commentaires du Forum dans les rapports du Commissaire soulève des questions de transparence.</li> </ul>
Reddition de comptes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les rapports sont présentés à un organisme aviseur (CCOTS).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les rapports du Commissaire sont présentés à l'Assemblée nationale du Québec, le niveau d'imputabilité d'une telle consultation peut donc être élevé.</li> </ul>

## ■ L'ANALYSE COMPARATIVE DES CAS

Dans cette section, nous analysons les expériences de chaque projet à l'aide de la typologie des objectifs et des conditions décrites précédemment.

### Les motivations pour la création de forums de délibération publique

Le tableau 1 décrit les objectifs déclarés pour chaque forum délibératif. Dans le cas du Citizens Reference Panel on Health Technologies, le but explicite est de fournir un mécanisme permettant au CCOTS d'intégrer des valeurs sociétales et éthiques dans ses travaux en utilisant un forum de délibération citoyenne. Ainsi, l'objectif dominant est d'utiliser le forum délibératif pour éclairer et améliorer la qualité du processus consultatif sur les technologies de la santé. Quant au Forum de consultation du Québec, les motivations semblent être à la fois d'obtenir des points de vue du public afin de mener à bien les activités d'évaluation de la performance et d'améliorer la légitimité et l'imputabilité des recommandations du Commissaire, bien que ce dernier objectif n'ait jamais été explicitement déclaré. Dans aucun de ces cas, l'objectif éducatif d'amélioration de la compréhension et des compétences du public n'émerge comme une motivation explicite pour la création de ces forums, bien que cela soit une caractéristique constitutive centrale des deux organismes étant donné la nature hautement technique des sujets abordés. D'ailleurs, cet objectif est implicite dans le cas du Forum de consultation puisque le mandat du Commissaire à la santé et au bien-être est d'améliorer la compréhension du grand public des actions entreprises par le gouvernement pour faire face aux enjeux majeurs touchant le domaine de la santé et des services sociaux.

### Les caractéristiques institutionnelles

Le tableau 1 illustre de manière succincte les caractéristiques des deux cas étudiés qui ont des répercussions importantes sur la mise en œuvre de chaque forum dans leur province respective. En particulier, le contexte législatif du Québec encourage des relations plus politisées entre le Commissaire et le gouvernement, le Commissaire et son personnel, et entre le personnel du Commissaire et les membres du Forum. Le Forum est un organisme mandaté par la loi et les membres émettent des commentaires pour alimenter des rapports présentés à l'Assemblée nationale du Québec. Ceci donne aux membres une solide légitimité, mais les rend également extrêmement critiques quant à la dilution perçue ou à l'affaiblissement de leur rôle. Les membres du Forum ont des attentes élevées en ce qui a trait à la qualité des délibérations, et exigent la transparence de la part du bureau du Commissaire en ce qui concerne la manière dont leurs commentaires seront utilisés.

Les membres du panel de citoyens de l'Ontario ont aussi fait part d'attentes élevées relativement à une contribution significative et transparente, mais le fait que leur participation se fasse dans le cadre d'un projet de recherche ponctuel semble avoir freiné certaines de leurs attentes et avoir suscité des relations différentes entre les membres du panel, l'équipe de recherche et le comité consultatif d'experts. Ces contextes institutionnels singuliers semblent façonner l'environnement dans lequel la délibération est mise en œuvre, ce qui peut influencer la façon dont la délibération elle-même se conforme à ses objectifs théoriques.

## De quelle façon et dans quelle mesure les conditions de délibération sont-elles remplies ?

Dans cette section, nous examinons chacune des cinq conditions de délibération résumées dans Jacobs, Lomax Cook et Delli Carpini (2009) à la lumière des observations provenant de nos deux études de cas.

### L'universalité et l'inclusion (conditions 1 et 2)

L'idée selon laquelle les processus délibératifs devraient être inclusifs et fournir des occasions égales de participation est une caractéristique centrale de la théorie de la délibération. Toutefois, elle est également la plus facile à écarter à la suite d'une observation empirique. La réalité de la délibération est qu'elle implique des processus sociaux qui sont difficiles à gérer, même à travers une conception des plus soignées et une animation des plus expertes. Davies, Wetherell et Barnett (2006) font référence à ce problème en parlant des « discours hégémoniques » qui peuvent émerger des délibérations et légitimer des inégalités. En s'appuyant sur les travaux de Young (2000), ces auteures revendiquent une théorie de la délibération plus réaliste, « qui traite des ressources que les citoyens offrent dans une arène délibérative, la façon dont celles-ci sont déjà colonisées par des discours hégémoniques et les circonstances dans lesquelles des points de vue opposés peuvent être articulés avec succès » (Young, 2000, p. 49, traduction libre).

Cette situation transparaissait dans nos deux études de cas où, dès la toute première réunion, des leaders influents ont émergé dans chaque groupe. Dans le cas de l'Ontario, un membre du panel a exercé une influence considérable en exigeant de la documentation supplémentaire pour guider les délibérations futures, matériel qui a servi de point de référence pour des discussions lors des réunions ultérieures.

*Je me demande, si [nous] pourrions envisager d'avoir un canevas que nous pourrions utiliser pour toutes les propositions qui nous arrivent avec des questions standardisées concernant l'impact sociétal... un cadre de travail plus large à chaque étape du processus... je pense que cela m'aiderait énormément. (Membre du panel)*

La même capacité individuelle à articuler avec force ses opinions sur l'accès aux technologies de dépistage pour le cancer colorectal en Ontario a façonné le déroulement de la discussion. La priorité donnée à certains enjeux a été rapportée au comité consultatif responsable et ensuite intégrée à un document de recommandations sur le dépistage colorectal. Si cette personne n'a pas monopolisé le « temps de parole », elle s'est certes comportée comme un leader et un animateur informel pour le groupe, au même titre qu'un membre de l'équipe de recherche. Contrairement à d'autres membres du panel dont la participation a parfois incité d'autres membres à prendre des positions divergentes, les prises de position de cette personne ont été rarement, voire jamais, contestées.

*Cet enjeu est, bien sûr, une situation plutôt délicate ou une épée à double tranchant, pour ainsi dire... S'il s'agit de [dépistage] populationnel... Avons-nous réellement le choix de passer ce test? Et dans ce cas, avec qui entrons-nous en conflit? Entrons-nous en conflit avec notre médecin? Notre pharmacien? Le réseau de la santé dans son ensemble? Alors, avons-nous*

*réellement des choix? Alors, la question éthique est la suivante : nous retrouvons-nous en conflit potentiel avec cette même personne, ces mêmes personnes ou ce même système, dont nous dépendons pour notre santé? (Membre du panel)*

Dans le cas du Québec, nous avons observé que certaines personnes s'exprimaient davantage que d'autres, mais surtout que différents types d'obstacles devaient être surmontés avant d'en arriver à une délibération authentique. Par exemple, la présence de membres experts a pu créer une situation inconfortable, du moins dans les débuts du Forum. D'une part, plusieurs membres citoyens trouvaient que les participants experts dominaient parfois les discussions et, en conséquence, se sentaient exclus. D'autre part, ils estimaient que les contributions citoyennes devaient, à certains moments, être validées par les experts avant d'être acceptées par le groupe.

*Je trouve que les experts sont nécessaires, puis en même temps, ça pourrait presque fonctionner uniquement avec eux. (Membre citoyen)*

*Je l'ai dit quelques fois, moi, durant les rencontres : je sentais vraiment que ce n'était pas de mes affaires. Ce n'est pas compliqué, ce n'était pas à moi à dire ce que j'en pensais, c'était aux experts. (Membre citoyen)*

*Certaines idées qui pouvaient être lancées par les membres citoyens du forum avaient besoin d'être entérinées par les experts ou encore, on avait besoin que les experts nous apportent des précisions. (Membre citoyen)*

Néanmoins, relativement à la condition de l'inclusion, le défi majeur concernait l'inclusion des membres des communautés autochtones qui, en dépit du soutien de traducteurs, ont fait face à certains obstacles.

*Personnellement, je n'ai pas de problème à comprendre quand ils parlent en anglais, ça fait que moi, ça ne me dérange pas qu'eux s'expriment en anglais. Par contre, ce que je comprends, c'est que c'est probablement un obstacle pour leur participation. On ne facilite pas vraiment leur participation, finalement. (Membre expert)*

*J'ai trouvé ça un peu décourageant quand j'ai vu le soutien technique qui était apporté, le soutien de l'animatrice aussi, qui fait vraiment tous les efforts pour aller chercher les personnes là, et qui leur permet de passer leurs messages, mais pas de participer à la dynamique du groupe. (Membre expert)*

### **La rationalité (condition n° 3)**

Une caractéristique essentielle, qui distingue les méthodes délibératives des autres méthodes de participation publique, est le rôle joué par les données probantes et l'argumentation fondée sur la logique et les faits. La distribution de documents d'information avant les rencontres, les présentations des experts et les périodes de questions sont couramment décrites comme des composantes essentielles des processus délibératifs. Toutefois, les chercheurs contestent depuis longtemps la neutralité de ce processus, étant donné le pouvoir exercé par ceux qui sélectionnent les témoins experts ou les renseignements à transmettre aux participants, ou par ceux qui fournissent directement les renseignements (Davies,

Wetherell et Barnett, 2006 ; Scully, Banks et Shakespeare, 2006). L'importance d'un animateur neutre pour atteindre ces objectifs a également été très largement évoquée (Abelson et autres, 2003 ; DeVries et autres, 2010). Alors que les conclusions de notre étude de cas confirment les difficultés à remplir ces objectifs, nous offrons un portrait plus complet de la situation et suggérons qu'une conceptualisation plus nuancée des informations, des données probantes et des arguments fondés sur la logique est nécessaire.

Par exemple, des membres du panel de citoyens en Ontario étaient préoccupés par le type, la quantité et la qualité des documents fournis pour mener leurs délibérations sur les sujets assignés.

*Ce que j'essaie de dire, c'est que, à mon propre niveau, si je dois dire « bien », j'ai besoin de savoir pourquoi je dis « bien ». Si je veux dire « pas bien », je dois au moins me convaincre que ce n'est pas bien. Maintenant, quelles sont les ressources dont je dispose ? C'est ça ma question. Va-t-on nous donner suffisamment de documents à examiner ou quoi que ce soit, vous savez, des ressources, avant que l'on puisse dire que nous sommes d'accord ? (Membre du panel)*

*J'essayais d'en savoir plus sur... je suis allé sur Google, car c'est le meilleur endroit pour trouver des renseignements, c'est soit complètement négatif, ou bien complètement positif. Il n'y a rien qui indique véritablement que c'est bien. Certains disent que c'est absolument mauvais, d'autres que c'est absolument bien. (Membre du panel)*

Un autre problème était la durée appropriée d'intervention des animateurs pendant les délibérations afin qu'ils fournissent aux membres des explications. Pour certains sujets de délibération, la quantité de renseignements techniques requise pour faciliter une compréhension de base du problème complexifiait grandement la tâche des citoyens, ce qui a poussé les membres de l'équipe de recherche à leur fournir des explications, un geste qui a été bien reçu par les membres du panel.

*Lors de l'une de nos séances, l'un des invités a aidé à animer notre discussion [en petit groupe] et cela a été utile... [Cela] nous a aidé à concentrer notre attention, car on n'était pas à la hauteur et on perdait le fil... (Membre du panel)*

*J'aimerais sans aucun doute quelqu'un comme elle [l'animatrice de petit groupe], la façon dont elle débattait vraiment nos questions. J'aimerais quelqu'un qui dise : d'accord, tu dis ça, mais j'aimerais le contester. Non, c'est en fait une très bonne chose, car cela ne cherche pas à corriger ce que vous dites, cela vous offre un autre point de vue et c'est une bonne chose. (Membre du panel)*

Des problèmes d'information similaires ont été soulevés dans le cas du Québec. Le personnel du Commissaire s'est efforcé de trouver un équilibre sur le plan de la quantité, du format et du langage pour qu'il convienne à différents niveaux d'éducation, d'expérience et de besoins des membres du Forum.

*Je trouverais qu'on n'avait pas assez d'information préalable... Ça aurait aidé par exemple d'avoir : quelles sont les politiques actuelles ? Qu'est-ce qu'elles ont livré ? En quelle année ont-elles été faites ? Quelle a été l'évaluation ? Qu'est-ce qui fait qu'on se pose cette question-là maintenant ? Tu sais, tout le pré requis à faire notre délibération. (Membre expert)*

*Bien, au départ, et je pense que ça s'est amélioré dans le sens où ils ont commencé à faire des petits résumés aussi. Ça, c'était bien, parce que ceux qui n'avaient pas le temps de lire toutes les briques... Ils nous en envoyaient tellement. C'est ça, j'aimais bien qu'il y ait des résumés, mais ça demeurait, parfois de niveau trop..., pas littéraire, mais de niveau... C'est un niveau..., on peut dire académique... C'est un niveau de langage trop élevé, parfois. (Membre citoyen)*

Bien que leur présence ait été perçue par certains membres citoyens comme une forme d'exclusion, les membres experts semblent jouer un rôle constructif en veillant à ce que les discussions soient basées sur des prémisses solides. Comme le décrit un membre citoyen, ils sont capables d'apporter des renseignements supplémentaires précieux pour clarifier des sujets et faire avancer les discussions.

*Mais, en même temps, c'est ça, les experts prennent pas trop de place. Mais quand ils voient que, tu sais, y a une trajectoire qui se prend puis qui est pas la bonne là, bon bien ils ramènent les choses à l'ordre. (Membre citoyen)*

Dans la majorité des cas, les membres citoyens et experts ont été satisfaits de la qualité des informations présentées et estiment qu'il est de leur responsabilité de se préparer de façon adéquate pour les réunions en consultant les documents fournis au préalable.

*On arrive, nous, avec peu de préparation, si ce n'est celle qu'on nous fournit. Alors, plus le sujet est complexe... il ne faut pas avoir peur de nous fournir de l'information. À nous, maintenant, de prendre notre responsabilité, puis de la lire, de se documenter. (Membre citoyen)*

*En général, le matériel d'information écrit ou visuel me semble très bien structuré, très informatif, puis en général, très pertinent au débat. Je n'ai pas de problème avec ce matériel-là. (Membre expert)*

Pendant, certains membres ont remis en question la neutralité des informations fournies. Ils estiment que la documentation a été réduite à de courts documents qui semblent orienter les membres du Forum dans des directions précises.

*Mais je trouvais qu'on avait une documentation plus large. Puis ça nous amenait, tu sais, bon bien les questions d'éthique par rapport à ça, tu sais. Puis là je trouve que de plus en plus, les documents sont de plus en plus petits. Y a de moins en moins d'information puis c'est de plus en plus pointu, fait que c'est comme si le commissaire veut s'en aller là puis il nous donne l'information pour que, dans le fond, on dise : « Oui, on veut aller là. » Je trouve que c'est plus dirigé. (Membre citoyen)*

#### **L'entente (condition n° 4)**

Cette condition de la délibération consiste à surmonter les conflits afin d'établir un terrain d'entente et des solutions. Toutefois, réaliser cette condition pose de sérieux défis, et ce, même si elle est identifiée comme une caractéristique explicite d'un forum délibératif. Comme le montre l'une de nos études de cas, certains forums ne réussissent tout simplement pas à atteindre cette condition. Plus précisément, nous soutenons que le panel de citoyens de l'Ontario n'a peut-être pas du tout satisfait à cette condition et, qu'en fait, il n'a peut-être jamais été structuré pour le faire. L'accent mis sur la « collecte » de valeurs sociétales et éthiques pour guider

les délibérations du comité consultatif provincial sur les technologies de la santé ressemble davantage aux processus de consultation publique traditionnels où les points de vue des participants sont sollicités sans tenter systématiquement de concilier les différences, de trouver un terrain d'entente ou des solutions concrètes. Alors que des efforts peuvent encore être déployés pour recueillir les points de vue collectifs du groupe, il semble nécessaire d'établir des processus structurés permettant de le faire. Par exemple, lors de la première réunion du panel des citoyens de l'Ontario, une période de temps a été réservée vers la fin de la réunion pour trouver un terrain d'entente sur un ensemble de thèmes qui ont émergé lors des discussions. Lors des réunions subséquentes, ces efforts visant à concilier les points de vue opposés afin de trouver un terrain d'entente ont été bien moins formels et les commentaires collectifs étaient généralement présentés sous la forme d'une synthèse thématique des discussions.

Dans le cas du Forum de consultation du Québec, les tentatives pour trouver une entente ont été non seulement plus explicites, mais également plus controversées. Lors de chaque réunion, un compte rendu des délibérations de la rencontre précédente est présenté pour validation par les participants. Cet aspect du déroulement du Forum est apprécié de certains membres, mais il a par ailleurs été sévèrement critiqué par d'autres, ce qui a conduit à une révision majeure du processus de validation. L'origine du problème était le manque de transparence quant à la façon dont les discussions étaient résumées ainsi que l'attribution d'opinions individuelles, non partagées par tous les membres, au Forum dans son ensemble.

*Effectivement, c'est pas toujours évident de sortir un compte rendu de 20-25 personnes qui discutent durant deux jours, de faire une synthèse de ça. Je pense que la synthèse doit être la plus libre, la plus générale possible. En tout cas, à ce jour, je pense qu'il se fait un bon boulot dans la récupération de nos délibérations. Je me suis senti à l'aise avec ce qui est ressorti de nos débats. (Membre citoyen)*

*Je trouve qu'on prend beaucoup beaucoup beaucoup de temps pour les procès verbaux. Remarquez qu'on a essayé de trouver toutes les façons de faire, avec Internet ou... D'une fois à l'autre, est-ce qu'on se rappelle de tout ce qui a vraiment été dit ou de ce qu'on voulait dire ? Il faudrait voir s'il y a moyen de trouver une autre façon. Je trouve ça lourd. (Membre expert)*

Un nouveau processus a été mis en œuvre pour consigner uniquement les points de vue collectifs des membres du Forum. Toutefois, il n'est pas aisé d'évaluer cette nouvelle façon de faire, car les membres ne participent pas à la synthèse de leurs délibérations. Cette nouvelle méthode semble néanmoins jouir d'un large soutien des membres, du moins après l'avoir expérimentée pendant quelques séances.

*Je pense que oui, ça s'est amélioré. On a travaillé la dernière fois à dire qu'il ne fallait pas nécessairement identifier des gens en particulier, ne pas présenter ça comme des points de vue de groupe, mais plutôt de dire certains gens ont exprimé, finalement, peut-être une tendance vers cette opinion, etc. Donc je pense qu'on a réajusté le tir. Moi j'ai confiance pour la suite que ça va être davantage une synthèse de tous les points de vue qui ont été émis. (Membre expert)*

### L'efficacité politique (condition n° 5)

Une délibération efficace, semble-t-il, produira des résultats qui influenceront et guideront les politiques publiques. Cela dit, avant d'influencer l'élaboration de politiques, on estime que les délibérations auront des impacts intermédiaires sur le public en suscitant une plus grande confiance, de meilleures connaissances des enjeux publics et un intérêt accru pour la participation à des discussions d'intérêt public. Nos deux études de cas révèlent que les objectifs de ces forums de délibération consistaient à produire des résultats tangibles qui aideraient à guider la prise de décision. Par exemple, en Ontario, l'amélioration de la qualité du processus d'évaluation des technologies de la santé par l'intégration de valeurs sociales et éthiques était l'élément moteur du projet.

En ce qui concerne la réalisation de cet objectif, l'utilisation explicite des commentaires du panel a été faite de trois façons :

- les délibérations du panel ont été intégrées aux recommandations finales du CCOTS concernant le dépistage du cancer colorectal et le comité a d'ailleurs fait référence de façon explicite aux préoccupations du panel concernant la perte potentielle de choix et d'autonomie du patient en raison de l'introduction d'un programme de dépistage populationnel ;
- les délibérations du panel ont mis en lumière des problèmes quant aux recommandations préliminaires touchant à la mise en œuvre de technologies de médecine personnalisée ;
- les délibérations du panel ont éclairé les délibérations d'un groupe d'experts chargé d'élaborer des lignes directrices pour l'utilisation de tests de la maladie cœliaque dans la population ontarienne (Abelson, 2010).

Des membres du panel de citoyens ont exprimé différents points de vue sur les impacts de leur contribution, allant de retombées générales à des enjeux particuliers.

*... je le dirais ainsi : si le [Citizens Reference Panel on Health Technologies] a fait ce que nous pensons qu'il a fait, ou aurait dû faire, alors cela en a valu la peine, tant que [le SSCM et le CCOTS] restent à l'écoute. (Membre du panel)*

*Je ne sais pas vraiment dans quelle mesure nous avons influencé le CCOTS à ce point... j'aimerais penser que nous avons apporté une contribution. L'avons-nous fait ? Je dirais oui, nous l'avons fait – nous avons participé à la formulation d'une recommandation modifiée. (Membre du panel)*

D'autres participants étaient d'avis que le panel avait eu « peu ou pas d'influence ». Ils pensaient toutefois qu'ils devaient « continuer à soutenir de tels efforts afin que leur rôle devienne plus influent qu'il ne l'est aujourd'hui » afin « de sensibiliser davantage quant à l'importance d'intégrer les valeurs du public » dans ce type de processus et « de créer un modèle transférable de participation citoyenne qui pourrait être amélioré dans les années à venir ».

Du côté du Québec, nous avons été en mesure de documenter des références explicites aux prises de position du Forum de consultation dans trois des rapports du Commissaire. Ceux-ci comptaient pour 5 à 13 % du contenu global des rapports et intégraient des extraits des comptes rendus officiels du Forum. Les membres du

Forum ont partagé leurs réflexions quant à leur contribution au travail du Commissaire. Ils ont reconnu leur rôle comme une source d'opinions parmi d'autres, et ils ont évoqué leur souhait d'inclure une section distincte dans les rapports du Commissaire afin de rendre compte de façon explicite des délibérations du Forum.

*Et c'est certain que, au fur et à mesure que cet exercice-là va être répété, ça va sûrement s'améliorer et ça va devenir encore plus transparent. Il faut être bien réaliste : on est un groupe de consultants parmi beaucoup d'autres que le Commissaire consulte. On donne une opinion.* (Membre citoyen)

*On est là, mais on est une des composantes de cet organisme de consultation. On est complémentaire d'un paquet d'autres opérations qui se fait là, tant en recherche de littérature, de rencontres avec d'autres spécialistes, de rencontres avec d'autres usagers du système de santé, etc. C'est peut-être même un des défis de bien faire comprendre aux gens du forum de consultation quelle est leur place exacte dans toute cette opération-là.* (Membre citoyen)

*Mais moi, quand je lisais le rapport du Commissaire, je trouvais ça vraiment ténu, le rôle du Forum de consultation et c'est presque à se demander si le Commissaire ne devrait pas publier son rapport avec, en annexe, un rapport du Forum de consultation beaucoup moins volumineux, mais un rapport qui serait signé par le Forum lui-même et qui dit les choses telles quelles.* (Membre citoyen)

## ■ DISCUSSION

Les chercheurs qui mènent des études empiriques sur la délibération ne seront probablement pas surpris de découvrir que les objectifs théoriques sont difficiles à atteindre dans la pratique. Davies et ses collaborateurs (2006) décrivent de façon provocante l'écart qu'il y a entre les « débats aseptisés » que nous propose la théorie et les « pratiques désordonnées ». En nous basant sur nos études de cas sur la délibération dans les systèmes de santé de l'Ontario et du Québec, nous pouvons émettre des suggestions pour soutenir les réflexions théoriques et ainsi guider la recherche empirique dans ce domaine. Nos conclusions suggèrent les améliorations suivantes.

Premièrement, à propos de la condition touchant l'égalité et l'inclusion, nos conclusions indiquent qu'une compréhension plus approfondie des rôles des participants citoyens est nécessaire. En effet, même si cette condition est satisfaite en apparence, cela ne signifie aucunement que certains individus n'utiliseront pas leurs expériences et n'auront pas recours à des « discours hégémoniques » afin d'exercer une influence, de façon intentionnelle ou non, sur le reste du groupe. Plus particulièrement, la dynamique de groupe au sein des forums délibératifs, la façon dont les participants citoyens deviennent des leaders informels au sein de ces groupes et la façon dont ces rôles influent sur les principes d'universalité et d'inclusion sont des enjeux qui doivent être explorés plus en profondeur. Les différences dans la composition du panel ontarien et du forum québécois indiquent également le besoin d'examiner plus soigneusement les avantages et les inconvénients d'avoir des forums composés strictement de citoyens ou encore

composés de citoyens et d'experts. Des enjeux semblables à ceux observés dans nos résultats ont été documentés par d'autres auteurs (Daudelin et autres, 2010) et indiquent qu'une attention particulière doit être portée à la conception de ces types de forums.

Il est en outre essentiel de s'interroger sur les raisons qui poussent les citoyens à multiplier les efforts pour trouver et utiliser de manière autonome différentes formes de données probantes en vue d'améliorer leur compréhension et de préciser leur positionnement face à des enjeux. Jusqu'à maintenant, les organisateurs de forums délibératifs ont soigneusement sélectionné les renseignements à fournir aux participants citoyens. Ils ont accordé une importance considérable à cette étape. Or, étant donné que les « délibérateurs » citoyens cherchent de nouvelles sources d'information pour compléter la documentation fournie, il semble important de comprendre comment ces citoyens identifient, interprètent et utilisent ces sources d'information par rapport à d'autres sources. Aussi, une perspective différente sur la condition de rationalité est également digne de mention. Des animateurs chevronnés doivent être capables de contribuer avec compétence à des délibérations éclairées et de meilleure qualité en amenant, renforçant ou clarifiant des informations lors de la discussion sans pour autant influencer le processus délibératif. Au demeurant, en lien avec la condition de rationalité, mais également avec la condition d'inclusion discutée ci-dessus, il s'avère pertinent de considérer le pour et le contre des structures hybrides citoyens-experts, qui renforcent les asymétries d'expertise, mais qui peuvent tout de même créer des occasions de transfert de connaissances au sein d'une délibération structurée. Un examen plus rigoureux de ces types de forums est encouragé.

La condition d'entente nécessite une meilleure conceptualisation afin de comprendre comment elle pourrait se concrétiser dans la pratique. Certains aspects fondamentaux doivent être davantage explorés; comment savoir quand commence et quand se termine la délibération, quelles sont les différentes formes de délibération et comment savons-nous qu'une délibération authentique a bel et bien eu lieu (Abelson, 2009). Ces questions sont parmi les plus déroutantes auxquelles font face les praticiens de la délibération. Davies et ses collègues (2005) ont réfléchi à des enjeux similaires lors des premiers jours du Conseil de citoyens du NICE. Des ajustements à mi-parcours ont été nécessaires pour veiller à ce que les points de vue de la « minorité » ne soient pas évacués. Cette situation aurait pu survenir si l'on avait tenté de dire que le Conseil avait atteint l'unanimité sur les questions discutées (Davies et autres, 2006). Nos conclusions suggèrent qu'un continuum de délibération pourrait être une façon plus raisonnable de catégoriser et de comprendre la pratique en ce qui concerne certaines caractéristiques.

Pour certains chercheurs en délibération, l'efficacité politique est la condition la plus importante à satisfaire et elle est, sans nul doute, à l'origine des demandes croissantes pour mettre en place des forums délibératifs. Le défi dans nos deux cas, comme c'est aussi le cas dans le domaine de la délibération, est de documenter ces liens souvent subtils. Comment tracer le chemin entre la délibération et l'efficacité politique dans le contexte d'un panel de citoyens qui informe un panel consultatif sur l'évaluation des technologies de la santé ou entre un forum

de consultation et le travail d'un commissaire à la santé et au bien-être? Dans les deux cas, les liens entre la participation publique et l'élaboration de politiques sont indirects, pas facilement perceptibles, et seront probablement observés, le cas échéant, à long terme, une période qui est normalement plus longue que celle du processus délibératif lui-même. En outre, aucune des organisations étudiées n'a l'obligation de démontrer la façon dont elle a pris en compte et intégré les commentaires des citoyens dans ses documents. Dans les deux cas, l'engagement de l'organisation en ce qui a trait à l'importance de prêter attention à ces liens a néanmoins semblé sincère. Mais sans exigence d'imputabilité ferme, à quel degré de bonne foi devons-nous nous attendre d'une organisation?

Dans des travaux précédents, nous avons tenté de documenter les liens entre les délibérations de citoyens et différents résultats tangibles (Abelson et autres, 2007). Traditionnellement, nous avons tendance à concevoir l'influence selon la perspective des participants qui deviennent, au cours des délibérations, plus confiants, plus intéressés et plus mobilisés politiquement. Cependant, pour de nombreuses organisations dans le secteur de la santé qui expérimentent avec des modèles de participation délibérative, les voies d'influence passent davantage par l'organisation elle-même et ses opérations internes plutôt que par un lien direct entre les citoyens et la politique. Par exemple, dans l'évaluation du Conseil de citoyens du NICE au Royaume-Uni, le NICE a eu des difficultés à trouver la façon d'intégrer les commentaires du Conseil dans ses travaux (Davies et autres, 2005). Cela a forcé l'organisation à se poser de multiples questions. Maintenant, le NICE doit répondre à chaque rapport du Conseil de citoyens avec une déclaration claire sur la façon dont il a pris en considération leurs commentaires dans ses propres travaux (Davies et autres, 2006). Cette forme de « consultation imputable » a été discutée ailleurs (Litva et autres, 2002) et elle est reçue favorablement par les citoyens qui sont à la recherche d'indices prouvant que leurs contributions ont été prises en compte de façon tangible, même si elles n'ont pas eu une influence directe sur l'élaboration d'une politique. Cependant, avant que l'on puisse réduire l'écart entre les délibérations citoyennes et la prise de décision en matière de politique, il est tout d'abord nécessaire de mieux comprendre pourquoi il y a un tel écart et comment mieux documenter les liens qu'il peut y avoir entre les délibérations citoyennes et la prise de décision.

La plupart des éléments discutés dans cet article touchent aux aspects micro des délibérations. Bien que ces considérations soient cruciales, il nous apparaît essentiel de mieux comprendre le contexte politique et institutionnel dans lequel les délibérations ont lieu, c'est-à-dire mieux comprendre les motivations pour mettre en place un forum délibératif et les contextes institutionnels au sein desquels le forum doit survivre. C'est en explorant davantage ces aspects que nous pourrions faire des progrès significatifs sur ce qui façonne le concept et la mise en œuvre de la délibération et, finalement, son influence sur le processus politique qu'elle vise à éclairer.

## ■ CONCLUSION

Avec nos études de cas sur les pratiques délibératives en Ontario et au Québec, nous avons contribué aux réflexions en cours sur le fonctionnement des forums délibératifs et sur les avancées théoriques qui sont nécessaires pour créer un cadre de travail plus robuste afin de guider les travaux empiriques dans ce domaine. Nos conclusions préliminaires suggèrent plusieurs pistes d'amélioration. Nous attendons avec impatience la prochaine vague d'interactions entre théoriciens et praticiens à mesure que les recherches empiriques sur la délibération se réaliseront.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- Abelson, J. (2010). *Final Report of the Citizens Reference Panel on Health Technologies Project. Submitted to the Medical Advisory Secretariat of the Ontario Ministry of Health and Long-Term Care*, septembre.
- Abelson, J. (2009). « Opportunities and Challenges in the Use of Public Deliberation to Inform Public Health Policies », *American Journal of Bioethics*, vol. 9, n° 11, p. 24-25.
- Abelson, J. et autres (2007). « Exploring the Role of Context in the Implementation of a Deliberative Public Participation Experiment: Results from a Canadian Comparative Study », *Social Science and Medicine*, vol. 64, p. 2115-2128.
- Abelson, J. et autres (2003a). « Deliberations about Deliberative Methods: Issues in the Design and Evaluation of Public Consultation Processes », *Social Science and Medicine*, vol. 57, n° 2, p. 239-251.
- Abelson, J. et autres (2003b). « Does Deliberation Make a Difference? A Citizen's Panel Study of Health Goals Priority Setting », *Health Policy*, vol. 66, n° 1, p. 95-106.
- Abelson, J. et autres (1995). « Does the Community Want Devolved Authority? », *Canadian Medical Association Journal*, vol. 3, n° 12, p. 153.
- Bostwick, M. (1999). « Twelve Angry Citizens: Can Citizens Juries Improve Local Democracy in New Zealand? », *Political Science*, vol. 50, n° 2, p. 236-246.
- Bowie, C., A. Richardson et W. Sykes (1995). « Consulting the Public about Health Service Priorities », *British Medical Journal*, vol. 311, p. 1155-1158.
- Bowling, A., B. Jacobson et L. Southgate (1993). « Explorations in Consultation of the Public and Health Professionals on Priority Setting in an Inner London Health District », *Social Science and Medicine*, vol. 37, n° 7, p. 851-857.
- British Medical Journal (2001). « *In Brief: NICE to Get Advice from a Citizens Council* », *British Medical Journal*, n° 323, p. 1268.
- Coast, J. (1996). « Core Services: Pluralistic Bargaining in New Zealand », dans J. Coast, J. Donovan et S. Frankel (dir.), *Priority Setting: The Health Care Debate*, Chichester, Wiley, p. 65-82.
- Cohen, J. (1989). « Deliberation and Democratic Legitimacy », dans A. Hamlin et P. Pettit (dir.), *The Good Polity: Normative Analysis of the State*, Oxford, Basil Blackwell, p. 17-34.
- Cookson, R. et P. Dolan (1999). « Public Views on Health Care Rationing: A Group Discussion Study », *Health Policy*, vol. 49, n° 1-2, p. 63-74.
- Coote, A. et J. Lenaghan (1997). *Citizens' Juries: Theory into Practice*. Institute for Public Policy Research, London, Institute for Public Policy Research.

- Daudelin, G. et autres (2010). « The Integration of Citizens into a Science/policy Network in Genetics: Governance Arrangements and Asymmetry of Expertise », *Health Expectations*, doi: 10.1111/j.1369-7625.2010.00636.x. (sous presse).
- Davies, C., M. Wetherell et E. Barnett (2006). *Citizens at the Centre: Deliberative Participation in Health Care Decisions*, Bristol, The Policy Press.
- Davies, C. et autres (2005). *Opening the Box: Evaluating the Citizens Council of NICE*, Open University.
- DeVries, R. et autres (2010). « Assessing the Quality of Democratic Deliberation: A Case Study of Public Deliberation on the Ethics of Surrogate Consent for Research », *Social Science and Medicine*, vol. 70, n° 12, p. 1896-1903.
- Dolan, P., R. Cookson et B. Ferguson (1999). « Effect of Discussion and Deliberation on the Public's Views of Priority Setting in Health Care: Focus Group Study », *British Medical Journal*, n° 318, p. 916-919.
- Donovan, J. et J. Coast (1996). « Public Participation in Priority Setting: Commitment or Illusion? », dans J. Coast, J. Donovan et S. Frankel (dir.), *Priority Setting: The Health Care Debate*, Chichester, Wiley & Sons, p. 203-224.
- Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond*, Oxford, Oxford University Press.
- Einsiedel, E. (2002). « Assessing a Controversial Medical Technology: Canadian Public Consultations on Xenotransplantation », *Public Understanding of Science*, vol. 11, p. 315-331.
- Fearon, J. D. (1998). « Deliberation as Discussion », dans J. Elster (dir.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 44-68.
- Fishkin, J. S. (1991). *Democracy and Deliberation*, New Haven, Yale University Press.
- Forest, P.-G. et autres (2004). « Une expérience de consultation publique délibérative dans Charlevoix », *Recherches Sociographiques*, vol. XLV, n°1, p. 77-104.
- Fung, A. (2003). « Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and their Consequences », *Journal of Political Philosophy*, vol. 11, n° 3, p. 338-367.
- Gouvernement du Québec (2005). *Loi sur le Commissaire à la santé et au bien-être*, L.R.Q., c. C-32.1.1, [www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C\\_32\\_1\\_1/C32\\_1\\_1.html](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_32_1_1/C32_1_1.html)
- Graham, K. A. et S. D. Phillips (1998). « Making Public Participation More Effective: Issues for Local Government », dans K. A. Graham et S. D. Phillips (dir.), *Citizen Engagement: Lessons in Participation from Local Government*, p. 1-24. Monographs on Canadian Public Administration, n° 22, Institute of Public Administration of Canada, Toronto.
- Gutmann, A. et D. Thompson (1996). *Democracy and Disagreement*, Cambridge, Harvard University Press.
- Habermas, J. (1984). *The Theory of Communicative Action I: Reason and the Rationalization of Society*, Boston, Beacon Press.
- Inglehart, R. (1995). « Changing Values, Economic Development and Political Change », *International Social Science Journal*, vol. 47, n° 3, p. 379-403.
- Inglehart, R., N. Nevitte et M. Basanez (1996). *The North American Trajectory: Social Institutions and Social Change*, New York/Berlin, Aldine de Gruyter.

- Jacobs, L., F. Lomax Cook et M. Delli Carpini (2009). *Talking Together: Public Deliberation and Political Participation in America*, Chicago, University of Chicago Press.
- Lenaghan, J. (1999). « Involving the Public in Rationing Decisions. The Experience of Citizens Juries », *Health Policy*, vol. 49, n° 1-2, p. 45-61.
- Lenaghan, J., B. New et E. Mitchell (1996). « Setting Priorities: Is There a Role for Citizens Juries? », *British Medical Journal*, n° 312, p. 1591-1593.
- Litva, A. et autres (2002). « "The Public is Too Subjective": Public Involvement at Different Levels of Health-Care Decision Making », *Social Science and Medicine*, vol. 54, n° 12, p. 1825-1837.
- Manin, B. (1987). « On Legitimacy and Political Deliberation », *Political Theory*, vol. 15, n° 3, p. 338-368.
- Maxwell, J. S., S. Rosell et P.-G. Forest (2003). « Giving Citizens a Voice in Health Care Policy in Canada », *British Medical Journal*, vol. 326, p. 1031-1033.
- Menon, D. et T. Stafinski (2008). « Engaging the Public in Priority-Setting for Health Technology Assessment: Findings from a Citizens' Jury », *Health Expectations*, vol. 11, n° 3, p. 282-293.
- Ministère de la Santé et des Soins de longue durée (2010). *Medical Advisory Secretariat*, [www.health.gov.on.ca/english/providers/program/mas/mas\\_about.html](http://www.health.gov.on.ca/english/providers/program/mas/mas_about.html) (page consultée le 22 novembre 2010).
- Murphy, N. J. (2005). « Citizen Deliberation in Setting Health-care Priorities », *Health Expectations*, vol. 2, n° 8, p. 172-181.
- National Institute for Health and Clinical Excellence (NICE) (2010). *About the Citizens Council*, [www.nice.org.uk/aboutnice/howwework/citizenscouncil/citizens\\_council.jsp](http://www.nice.org.uk/aboutnice/howwework/citizenscouncil/citizens_council.jsp) (page consultée le 22 novembre 2010).
- Nevitte, N. (1996). *The Decline of Deference: Canadian Value Change in Cross-National Perspective*, Peterborough, Broadview Press.
- Pratchett, L. (1999). « New Fashions in Public Participation: Towards Greater Democracy? », *Parliamentary Affairs*, vol. 52, n° 4, p. 617-633.
- Scully, J. L., S. Banks et T. W. Shakespeare (2006). « Chance, Choice and Control: Lay Debate on Prenatal Social Sex Selection », *Social Science and Medicine*, vol. 63, n° 1, p. 21-31.
- Secko, D. et autres (2009). « Informed Consent in Biobank Research: A Deliberative Approach to the Debate », *Social Science and Medicine*, vol. 68, n° 4, p. 781-789.
- Simrell King, C. (1998). « The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration », *Public Administration Review*, vol. 58, n° 4, p. 317-326.
- Smith, G. et C. Wales (1999). « The Theory and Practice of Citizens' Juries », *Policy and Politics*, vol. 27, n° 3, p. 295-308.
- Statutes of Ontario (2006). *An Act to amend the Drug Interchangeability and Dispensing Fee Act and Ontario Drug Benefit Act*, Bill 102, Chapter 14.
- Stronks, K. et autres (1997). « Who Should Decide? Qualitative Analysis of Panel Data from Public, Patients, Health Care Professionals, and Insurers on Priorities in Health Care », *British Medical Journal*, n° 315, p. 92-96.
- Young, I. M. (2000). *Inclusion and Democracy*, New York, Oxford University Press.



**Les États canadiens comparés**  
Un site Internet dédié à  
la comparaison interprovinciale et  
à l'analyse de l'administration publique  
au Canada

**Canadian Governments Compared**  
An online publication dedicated to  
the interprovincial comparative analysis and  
the study of public administration  
in Canada

[www.etatscanadiens-canadiangovernments.enap.ca](http://www.etatscanadiens-canadiangovernments.enap.ca)

Les États canadiens comparés est un site Internet qui a pour objectif de maintenir à jour des données et des analyses permettant de comprendre les différences et les similitudes en ce qui concerne l'organisation des États provinciaux, leurs tailles et leurs pratiques de gestion publique. À terme, il a pour but de documenter les phénomènes de convergence et de divergence entre les États provinciaux et de s'interroger quant aux caractéristiques principales du modèle canadien d'administration publique.

#### SUJETS ACTUELLEMENT TRAITÉS

##### Organisation politico-administrative

Les institutions du pouvoir législatif; l'organisation de la fonction gouvernementale; le nombre de ministères et leur prérogatives; l'organisation municipale des provinces; les systèmes provinciaux de l'éducation; les systèmes provinciaux de la santé; les organismes de la sécurité publique; les institutions judiciaires; les institutions autochtones.

##### Effectif public

L'effectif du secteur public; l'effectif des administrations provinciales; l'effectif des entreprises publiques; l'effectif de l'éducation; l'effectif de la santé et des services sociaux; l'effectif des administrations locales; l'effectif des administrations fédérales.

##### Finances publiques

Les revenus totaux; les transferts fédéraux; les dépenses totales; les dépenses des administrations provinciales et locales par mission; la dette.

##### Gestion publique

L'exercice de la gouvernance; la gestion budgétaire.

Canadian Governments Compared proposes updated data and analyzes with which to grasp the differences and similarities of provincial governments in terms of organization, size and public management practices. Its ultimate objective is to document phenomena of convergence and divergence between provincial governments and to inquire into the main characteristics distinguishing the Canadian model of public administration.

#### TOPICS CURRENTLY COVERED

##### Political Administrative Organization

Legislative institutions; the organization of the Core Executive; the number ministries; municipal administrations; the provincial educational systems; the provincial health care systems; public safety organizations; judicial institutions; Aboriginal institutions.

##### Public Employment

The total public workforce; the provincial government workforces; the government business enterprise workforce; the education workforce; the health and social services workforce; local government workforces; the federal government workforce.

##### Public Finance

Total revenues; federal transfer payments; total expenditures; expenditures by function; debt.

##### Public Management

Governance processes; budget management.

# LES TROIS MODÈLES MUNICIPAUX DE PARTICIPATION PUBLIQUE AU QUÉBEC

Par **Laurence Bherer**, Professeure adjointe, Université de Montréal

● [laurence.bherer@umontreal.ca](mailto:laurence.bherer@umontreal.ca)

---

**RÉSUMÉ** Dans le présent article, nous décrivons les trois façons d'organiser la participation publique à l'échelle municipale au Québec. D'une part, le modèle de participation préconisé par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) domine l'ensemble des municipalités du Québec. D'autre part, jusqu'en 2002, les deux plus grandes villes de la province, Montréal et Québec, n'étaient pas soumises aux principes de la LAU. Elles ont ainsi développé des dispositifs participatifs originaux : les audiences publiques et les conseils de quartier. À partir des écrits de Fung (2006 et 2003), nous établissons une grille d'analyse qui définit six facteurs relatifs à l'espace participatif et décrivons par la suite les trois modèles de participation publique municipale au Québec. Nous constatons finalement que les regroupements municipaux ont amené une confrontation entre le modèle dominant de participation publique à l'échelle municipale et les modèles de Québec et de Montréal.

---

**ABSTRACT** This article describes the three approaches to organizing public participation at the municipal level in Quebec. On the one hand, the participation approach promoted under Quebec's *Act respecting Land use planning and development* (LUPD) predominates among all municipalities in the province. On the other hand, however, until 2002, the two biggest cities, Montreal and Québec, were not governed by the principles of the LUPD and thus developed original participatory mechanisms – namely, public hearings and neighbourhood councils, respectively. The work of Fung (2006 and 2003) is used to establish an analytical grid that identifies six factors relating to participatory space; on this basis, the present paper describes the three different approaches to municipal public participation in Quebec. According to my findings, municipal amalgamations have resulted in a clash between the predominant approach to public participation current among municipalities and the models of Québec and Montreal.

---

**Pour citer cet article :** Bherer, L. (2011). « Les trois modèles municipaux de participation publique au Québec », *Télescope*, vol. 17, n° 1, p. 157-171.

Un des faits marquants des dernières décennies en matière de réforme de l'administration publique est l'introduction de la participation des citoyens à la gestion publique. Plusieurs pratiques ont été mises en place selon des logiques de fonctionnement très différentes. L'objectif de cet article est de mieux comprendre les relations de complémentarité et de concurrence entre les dispositifs de participation, un enjeu qui a été peu examiné empiriquement (Hendricks et Carson, 2008; Karpowitz et Mansbridge, 2005). Quels sont les effets de cette diversité sur la pratique? Dans la pratique, est-ce que la présence de plusieurs dispositifs participatifs pose problème? Les acteurs arrivent-ils à jongler entre les différents mécanismes de participation? À partir de l'étude de Karpowitz et Mansbridge, nous pouvons préciser les conditions pour étudier empiriquement la complémentarité et la concurrence entre les dispositifs participatifs. Il s'agit ainsi d'analyser plusieurs dispositifs participatifs qui ont des méthodes différentes de fonctionnement, mais qui mettent en scène les mêmes enjeux et les mêmes acteurs. Les fusions récentes des villes

de Québec et de Montréal nous permettent de faire une telle analyse. Les regroupements municipaux ont en effet amené dans les deux villes la superposition de deux procédures participatives très différentes en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Dans les deux cas, le référendum a été ajouté aux formules participatives déjà en place, soit les conseils de quartier à Québec et les audiences publiques à Montréal. Nous pourrions ainsi voir dans deux villes comment se fait l'intégration entre l'ancien et le nouveau processus participatif. À partir d'une grille d'analyse inspirée de Fung (2003 et 2006), nous expliquerons les pratiques participatives les plus emblématiques des trois modèles de participation publique municipale. Nous verrons en conclusion que les regroupements municipaux ont amené une confrontation entre le modèle dominant de participation publique à l'échelle municipale, celui de la LAU, et les modèles de Québec et de Montréal. Les tensions entre les modèles participatifs sont vives dans un contexte de lutte de pouvoir entre les arrondissements et la ville centre, à Québec comme à Montréal.

## ■ LE DESIGN DES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS

Les instances participatives prennent forme à travers des règles et des procédures très précises, généralement longuement négociées et évaluées entre politiciens, fonctionnaires et citoyens. Tout dispositif participatif résulte d'un savant bricolage qui organise la représentativité des citoyens, les règles de dialogue, les liens avec les élus et la fonction publique, le degré d'influence des citoyens, etc. Cela touche aussi bien l'accès à l'information et le style de l'information donnée que le degré de publicité des débats, la durée et le rythme des discussions, le degré de proximité entre gouvernants et gouvernés, etc.

Le « design participatif » inventorie les différents choix procéduraux et explique les effets de ces choix sur l'engagement des citoyens et la formulation des politiques publiques (Abelson et autres, 2003 ; Fung, 2006 et 2003). Cette approche prête attention aux détails organisationnels qui donnent corps aux espaces participatifs : « *[Public participation], and perhaps the public sphere more broadly, defy generalization precisely because the values they advance and their consequences for democratic governance depend upon the details of their institutional construction* » (Fung, 2003, p. 339, nous soulignons). Au regard de ces écrits scientifiques, l'échelle classique de la participation formulée par Sherry Arnstein en 1969 paraît désuète et malgré sa valeur historique, elle ne permet pas de saisir l'ensemble des méthodes participatives expérimentées dans les pays démocratiques (Fung, 2006).

La démarche de systématisation la plus avancée est celle d'Archon Fung qui, dans des articles de 2003 et de 2006, tente de dresser un tableau des aspects du design participatif. Nous retenons les six facteurs qui touchent directement l'organisation des espaces participatifs (voir tableau 1).

### La sélection des participants

Il existe cinq mécanismes de sélection. Le premier est le plus connu : les instances participatives sont ouvertes à toute personne qui désire s'y présenter. Les consultations requises par la loi sous forme d'assemblées publiques sont typiques

de ce mode de recrutement. Une autre solution consiste à privilégier certaines catégories de participants avec pour objectif d'améliorer la représentativité et de susciter l'engagement de certaines populations peu présentes sur la scène politique. Dans le même ordre d'idées, mais d'une manière plus radicale, le tirage au sort est de plus en plus utilisé pour créer une représentativité de type miroir, c'est-à-dire une assemblée citoyenne dont le profil respecte certaines exigences précisées pour l'occasion (répartition homme/femme, âge, lieu de résidence, représentation des minorités visibles, etc.). Les jurys de citoyens ou les conférences de consensus ont recours à ce processus de sélection. Il est en outre possible de faire appel à des citoyens prêts à investir de leur temps dans une activité participative régulière. Par exemple, plusieurs instances de quartier mobilisent des citoyens qu'on qualifierait de « parties prenantes citoyennes » (*lay stakeholders*), c'est-à-dire des groupes réunissant des citoyens et des militants non professionnels. Finalement, un dernier mécanisme de recrutement est la concertation des parties prenantes professionnelles qui désignent une palette d'acteurs assez diversifiés; ce sont autant des associations fortement organisées et particulièrement engagées autour d'un enjeu précis que des experts reconnus ou des acteurs à qui on donne une grande légitimité (notamment des représentants des milieux patronaux ou syndicaux).

### **L'enjeu de la participation pour les participants**

Pour bien comprendre qui sont les participants, Fung ajoute un élément rarement mentionné dans les écrits : quel est l'enjeu de la participation pour les participants (Fung, 2003, p. 345)? Sont-ils concernés directement par le sujet traité, comme c'est le cas par exemple pour un individu touché par un projet d'aménagement ou pour un groupe mobilisé depuis plusieurs années autour d'une cause? Ou s'agit-il plutôt d'une participation à un débat public large, sans effet direct et immédiat sur les personnes, comme dans plusieurs dispositifs privilégiant le tirage au sort?

### **La communication et la décision : comment les participants interagissent-ils entre eux ?**

Fung distingue cinq façons de participer qui varient selon le moment où l'information est divulguée et selon la nature de l'avis donné. On note tout d'abord le simple spectateur : les citoyens reçoivent de l'information à propos d'un projet ou d'une politique et assistent aux échanges entre les acteurs politiques, et ce, sans intervenir. Dans le deuxième cas, ils peuvent exprimer leurs préférences au moment même où ils obtiennent l'information. Ils ont ainsi la chance de poser des questions spontanées et de partager leurs préoccupations. Troisièmement, les citoyens ont l'occasion de mieux justifier leurs préférences, car l'information leur est transmise dans un délai assez long pour qu'ils puissent se forger une opinion ou encore parce que l'organisation du forum participatif leur permet de modifier leurs préférences en discutant de façon plus poussée avec d'autres participants. Par ailleurs, certains dispositifs participatifs ont pour objectif d'agrèger des préférences distinctes en une décision collective. Ce mécanisme participatif se fait alors sous le mode de la négociation des intérêts. Finalement, la participation peut aussi

mener à une délibération, c'est-à-dire à l'atteinte d'un consensus ou à la résolution d'un conflit, et ce, à partir d'une discussion raisonnée. Le pari est que la discussion collective permettra de comprendre les intérêts de chacun, de relancer les discussions sur un sujet particulièrement controversé et d'identifier les acteurs en jeu.

### **La portée de la participation**

Le sujet abordé est également déterminant, car selon sa définition l'ampleur de la participation diffèrera. En d'autres mots, le choix du thème oriente la portée du dispositif participatif, car il indique quel pourra être l'apport des citoyens, c'est-à-dire quel type d'information ces derniers pourront fournir lors du processus participatif. Ainsi, un sujet très spécialisé circonscrit davantage l'apport informationnel des citoyens alors qu'un thème plus général permet des contributions plus diverses.

### **La fréquence de la participation**

La nature d'un forum participatif peut exiger des rencontres régulières (comme un conseil de quartier) ou un nombre précis de rounds de délibération, avec toutefois un processus limité dans le temps (comme dans le cas des sondages délibératifs), ou une seule rencontre (comme une assemblée publique d'information). D'un point de vue institutionnel, la fréquence est souvent étroitement associée à l'encadrement du dispositif participatif : existe-t-il des règles pour régulariser le forum participatif ?

### **L'autorité et le pouvoir conféré aux participants : quels sont les liens entre les forums participatifs et les décisions des gouvernants ?**

L'influence des participants est au centre de cette question. Elle indique le degré d'habilitation que le dispositif participatif permet d'atteindre. Fung reconnaît cinq degrés d'influence : (1) les citoyens retirent simplement un avantage personnel après la réalisation d'une action civique ; (2) ils exercent une influence de type informationnel en ayant eu l'occasion de sensibiliser les autorités publiques à un thème ; (3) ils ont un pouvoir de recommandation en raison de l'engagement moral pris par les gouvernants de les entendre ; (4) ils ont la possibilité, de façon plus rare, de coproduire les politiques publiques en participant directement, par exemple, à l'élaboration d'un plan d'action ; (5) ils ont un pouvoir décisionnel, notamment grâce à la tenue d'un vote (comme le référendum ou les *town hall meetings* en Nouvelle-Angleterre).

**TABEAU 1 : LES DIFFÉRENTES MODALITÉS ORGANISATIONNELLES DES FORUMS PARTICIPATIFS**

LES MODALITÉS ORGANISATIONNELLES	LEURS VARIANTES
Les participants	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Citoyens volontaires</li> <li>• Recrutement ciblé</li> <li>• Tirage au sort</li> <li>• Parties prenantes citoyennes</li> <li>• Parties prenantes professionnelles</li> </ul>
L'intérêt des participants	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les participants ont un intérêt direct</li> <li>• Les participants ont un intérêt indirect</li> </ul>
Le type de participation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Spectateur</li> <li>• Expression spontanée de leurs préférences</li> <li>• Justification de leurs préférences</li> <li>• Agrégation des préférences individuelles et négociation</li> <li>• Délibération et discussion raisonnée</li> </ul>
La portée de la participation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un sujet restreint</li> <li>• Un sujet large</li> </ul>
La fréquence de la participation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Régulière</li> <li>• Processus limité dans le temps</li> <li>• Garanties législatives pour permettre la répétition</li> </ul>
Le degré d'influence des citoyens	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avantages personnels seulement</li> <li>• Influence de type informationnel</li> <li>• Recommandation et consultation</li> <li>• Coproduction</li> <li>• Décision</li> </ul>

Adaptation de Fung 2006 et 2003.

Le tableau présente les aspects pratiques qui façonnent les espaces participatifs. Ces aspects institutionnels ne sont pas anodins : selon les choix faits par les designers de la participation publique, les conséquences sur la gouvernance et la conduite des espaces participatifs ne sont pas les mêmes (Fung, 2003, p. 340). La formation d'un comité spécial de concertation composé de parties prenantes professionnelles pour traiter d'un enjeu précis n'a presque rien en commun avec une conférence citoyenne formée de citoyens tirés au sort pour réfléchir à un enjeu général, mais délicat, comme les OGM ou le changement du mode de scrutin. Le premier s'adresse à une catégorie précise de citoyens (les plus organisés). Il est beaucoup moins visible dans la sphère publique que la conférence citoyenne, mais le degré d'influence des participants est plus grand car ce mode de participation implique généralement une forme de cogouvernance. Dans la prochaine section, à partir de la grille d'analyse découlant des écrits de Fung, nous présentons les pratiques participatives les plus emblématiques des trois modèles de participation publique municipale au Québec.

## ■ LE MODÈLE DE LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME : ASSEMBLÉES PUBLIQUES ET RÉFÉRENDUMS DÉCISIONNELS

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) oblige les municipalités québécoises à consulter les citoyens selon deux modes. Premièrement, les municipalités sont tenues de faire appel à la population lors de la modification de certains documents d'urbanisme. La consultation prend alors la forme d'une simple assemblée publique présidée par un élu au cours de laquelle le projet qui requiert un amendement est présenté. Les citoyens prennent connaissance sur place de la nature précise du projet et sont invités à poser des questions. Ce type de consultation se tient généralement juste avant la séance régulière du conseil municipal et laisse une marge de manœuvre considérable aux élus dans l'organisation de la discussion avec les citoyens.

Deuxièmement, la consultation obligatoire en matière d'urbanisme et de règlement d'emprunt se tient en quatre étapes qui sont autant d'occasions de retirer le projet de règlement et d'ainsi stopper le processus consultatif. Une période d'information et de consultation est organisée. Celle-ci prend d'ordinaire la forme d'une assemblée publique où les citoyens sont invités à prendre connaissance de l'enjeu justifiant le règlement. Les réactions de l'audience permettent aux élus de juger des probabilités de viabilité du projet. En cas de maintien du projet malgré la présence d'une opposition populaire, la deuxième étape prévoit la signature d'une pétition par les résidents des zones visées par le projet de réglementation (la pétition est contrôlée, c'est-à-dire que les citoyens sont conviés à venir signer un registre à l'hôtel de ville). L'objet de la pétition vise la tenue d'un référendum. Si le nombre de signatures recueillies est suffisant, le référendum est obligatoirement tenu. Le résultat du scrutin référendaire en matière d'urbanisme et d'emprunt est décisionnel.

## ENCADRÉ 1 : SYNTHÈSE DU MODÈLE DE LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME

**LES PARTICIPANTS** – Le modèle de la LAU met en scène des **citoyens qui répondent à une invitation** à assister à une assemblée publique. L'avis public les incitant à venir donner leur avis est publié dans les quotidiens, selon des termes juridiques et techniques qui ne permettent pas de saisir rapidement l'objet de la consultation et le territoire visé.

**LEUR INTÉRÊT** – Les participants ont un **intérêt élevé** : ils sont consultés parce qu'ils résident dans le voisinage immédiat du projet de construction qui exige une dérogation au plan d'urbanisme ou au règlement de zonage. La LAU prévoit des modalités très précises pour définir le périmètre des résidants qui auront voix au chapitre.

**LE TYPE DE PARTICIPATION** – Ces résidants **expriment leurs préférences au moment où ils reçoivent l'information** en assemblée publique. S'il y a contestation, les élus municipaux préfèrent bien souvent retirer le projet controversé plutôt que de passer à travers le processus de consultation et de tenir un **référendum**.

**L'OBJET DE LA PARTICIPATION** – Les préférences portent sur un **objet très précis** qui touche l'opportunité de déroger au plan d'urbanisme dans leur voisinage immédiat.

**LA FRÉQUENCE DE LA PARTICIPATION** – La fréquence des procédures **varie** en fonction du nombre de projets de dérogation au règlement de zonage et d'urbanisme qui sont présentés au cours d'une année. L'encadrement législatif donne certaines **garanties** quant au mécanisme de déclenchement de la consultation, mais il demeure flou au sujet de l'organisation très concrète de la participation publique, excepté pour l'étape du référendum qui est rarement atteinte.

**L'INFLUENCE DES CITOYENS** – Le degré d'influence des citoyens est **controversé** (Trépanier et Alain, 2008). D'une part, la possibilité de recourir à un **référendum décisionnel** est un droit démocratique fort. La procédure prévue par la LAU attribue un pouvoir aux citoyens non seulement au moment du référendum, mais aussi lors des étapes précédentes puisque le retrait du projet à l'une des trois premières étapes est le résultat d'une opposition des citoyens directement concernés par les projets de construction. Ainsi, peut-on dire que cette procédure donne aux citoyens un droit de *veto* considérable. *A contrario*, il est aussi possible d'affirmer qu'il s'agit d'un mode antagoniste de participation qui favorise la polarisation du débat et l'expression d'un nombre relativement faible de citoyens, en l'occurrence ceux qui résident dans la zone immédiate du projet de règlement. Le fait que la démarche aboutisse très rarement à un référendum fait en sorte que **la participation des citoyens demeure exceptionnelle**, et lorsqu'elle a lieu, la contribution est mince. La force de la procédure de la LAU réside dans la menace qu'elle fait peser sur les projets plutôt que dans une large expression d'une volonté démocratique.

## ■ LE MODÈLE DE LA VILLE DE QUÉBEC : LA GOUVERNANCE PAR QUARTIER

Depuis 1993, la Ville de Québec consulte ses citoyens par l'entremise de conseils de quartier, soit des associations autonomes de citoyens reconnues par la Ville. Un conseil de quartier a comme membre d'office la population d'un quartier qui est invitée lors d'une assemblée annuelle à élire les dirigeants de son association, c'est-à-dire les neuf membres du conseil d'administration (CA) du conseil de quartier (Bherer, 2006).

Les conseils de quartier soumettent leur avis à la municipalité dans plusieurs champs de compétence de la municipalité. En matière d'urbanisme, tout projet de modification ou d'adoption de règlement (aménagement, zonage, circulation, toponymie) doit être soumis aux conseils de quartier. Ceux-ci participent activement à l'élaboration d'un plan directeur de quartier, document d'orientation et d'aménagement qui engendre des retombées directes et à court terme au sein des quartiers. La pratique démontre que la Ville consulte également la population sur d'autres sujets non prévus par les règlements municipaux (habitation, sécurité urbaine, planification stratégique, etc.).

La consultation s'exerce de deux manières. Premièrement, la Ville s'adresse uniquement aux membres du CA : c'est la demande d'opinion, qui touche généralement des dossiers d'incidence mineure. Deuxièmement, lorsque le thème est plus ambitieux, les membres du conseil de quartier se tournent vers l'ensemble de la population du quartier et tiennent alors une consultation publique. La Ville présente alors une solution A et une solution B aux citoyens réunis en assemblée publique. À la fin de la séance de consultation, les membres du CA formulent des recommandations en fonction des interventions des citoyens, ce qui pourrait déboucher sur une solution C. Ces recommandations demeurent consultatives, c'est-à-dire que les élus sont libres de suivre ou non les avis des conseils de quartier.

Finalement, notons qu'à titre d'associations juridiques autonomes, les conseils de quartier ont l'autonomie nécessaire pour tenir toutes sortes d'autres actions au sein des quartiers et pour interpeler la Ville sur un thème non prévu par la réglementation. Pour les aider, la Ville leur accorde un petit budget et un fonctionnaire de la Ville est désigné pour les seconder dans leurs travaux.

## ENCADRÉ 2 : SYNTHÈSE DU MODÈLE DE LA VILLE DE QUÉBEC

LES PARTICIPANTS – Comme les premiers participants des conseils de quartier sont les membres du CA, il s’agit d’un nombre relativement restreint de « représentants citoyens » qui sont en quelque sorte des « experts citoyens ». Leur statut de **parties prenantes citoyennes** est renforcé par le fait qu’ils ont une implication régulière et continue, ce qui leur donne un accès privilégié à un réseau de contacts et à de l’information provenant de la Ville. En outre, ils bénéficient de séances de formation données par la Ville pour les aider à mieux comprendre le fonctionnement de la municipalité.

LEUR INTÉRÊT – L’intérêt des membres des CA est **modéré**, c’est-à-dire qu’ils sont la plupart du temps consultés sur des enjeux qui touchent leur quartier, sans nécessairement toucher leur voisinage immédiat. Par ailleurs, certaines consultations sont de portée générale et ont un ancrage territorial limité (planification stratégique, politique de sécurité urbaine, etc.).

LE TYPE DE PARTICIPATION – Selon les formes de consultation (demande d’opinion ou consultation publique) et d’autres collaborations mises en place par la Ville (les plans directeurs de quartier par exemple), les participants ont l’occasion, d’une part, de **justifier leurs préférences** grâce à l’information fournie à l’avance ou, d’autre part, de **délibérer** dans le cadre de processus de collaboration qui s’échelonnent sur plusieurs mois.

L’OBJET DE LA PARTICIPATION – La participation publique peut porter sur **un enjeu très précis** (la demande d’opinion) ou sur **des enjeux plus généraux** touchant le quartier ou la ville (la consultation publique).

LA FRÉQUENCE DE LA PARTICIPATION – Les réunions publiques sont **mensuelles** et davantage fréquentes dans les quartiers plus dynamiques. L’existence des conseils de quartier est **garantie** par les règlements municipaux et la loi qui encadre précisément la Ville de Québec.

L’INFLUENCE DES CITOYENS – Le principal pouvoir des conseils de quartier est leur **pouvoir de recommandation**, car la Ville a un engagement moral fort à leur égard. Cet engagement se reflète notamment dans les garanties réglementaires, le budget et les postes de fonctionnaires (les agents de consultation publique) consacrés aux conseils de quartier. Pour certains processus, ils **coproduisent** les politiques publiques; ils sont associés étroitement à leur élaboration du début à la fin du processus.

### ■ LE MODÈLE DE MONTRÉAL : LA TENUE D’UN DÉBAT PUBLIC RAISONNÉ

Le modèle participatif actuel de Montréal s’inspire d’une première pratique d’audiences publiques mise en place entre 1988 et 1994 sous la gouverne de Jean Doré puis abolie par le maire Pierre Bourque en 1995 (Hamel, 2006). À la suite de nombreuses récriminations des citoyens montréalais, les audiences publiques ont été réintroduites dans la nouvelle Ville de Montréal issue des regroupements

municipaux. La Ville dispose ainsi depuis sept ans d'un organisme indépendant, l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM), dont le mandat est de tenir des consultations publiques sur les grands projets et la révision de certains documents urbanistiques. Lorsque le comité exécutif ou le conseil municipal lui confie un mandat de consultation, l'OCPM nomme, à partir de son équipe de commissaires<sup>1</sup>, une ou plusieurs personnes chargées des audiences publiques. Avant le début de la consultation publique, l'OCPM organise des rencontres préparatoires entre le promoteur du grand projet (qui peut être une organisation publique ou privée), les services municipaux et les commissaires de façon à s'assurer de la bonne compréhension du déroulement du processus et de la qualité des renseignements.

On compte deux variétés de consultation publique. La première, la formule de l'assemblée publique, est retenue lors de la modification de documents urbanistiques : en une seule séance, le public est informé du projet, les citoyens posent des questions et expriment leurs opinions. Cette pratique est similaire à celle prévue par la LAU pour le même type de document, à la différence que la séance est présidée par un organisme indépendant du pouvoir municipal. La seconde, la formule des audiences publiques – plus proche de celle du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement –, est adoptée dans le cas des grands projets urbains. Cette méthode se déroule en deux temps : une première série de séances vise à informer les citoyens, alors que la deuxième série est consacrée à l'expression des opinions, principalement par l'entremise de mémoires. Le nombre de séances varie en fonction de l'intérêt des citoyens : les séances sont en effet tenues jusqu'à ce que l'information pertinente soit recueillie et jusqu'à ce que tous les citoyens qui se sont manifestés aient été entendus. Un délai minimal de quinze jours doit séparer les deux types de séances pour faire en sorte que les citoyens aient le temps de formuler leur avis sur la base de l'information disponible. Lorsque l'enjeu de la consultation est complexe, l'OCPM prévoit également des ateliers thématiques entre les deux séances. Précisons également que les commissaires sont responsables de l'animation de l'ensemble de ces assemblées. Ils remettent par la suite au comité exécutif et au conseil municipal un rapport comprenant une description du projet, une analyse des préoccupations des citoyens et des recommandations. Le rapport est rendu public au plus tard quinze jours suivant son dépôt auprès des autorités municipales. La décision demeure la responsabilité des élus qui décident ou non de suivre les recommandations de l'OCPM. En 2006, 2007 et 2008, l'OCPM a tenu respectivement six, neuf et neuf audiences publiques sur de grands projets urbains, tels que le plan d'urbanisme, un plan de protection et de mise en valeur d'un grand espace vert, l'aménagement d'un grand terrain qui servait jusqu'alors aux opérations de train, l'agrandissement d'un stade sportif, etc.

---

<sup>1</sup> Les commissaires sont nommés « pour un terme de quatre ans aux deux tiers des voix du conseil de la ville » (Office de consultation publique de Montréal, 2009).

### ENCADRÉ 3 : SYNTHÈSE DU MODÈLE DE MONTRÉAL

**LES PARTICIPANTS** – Les participants sont les citoyens **qui répondent à l'invitation** de l'OCPM. Ce dernier fait paraître des avis publics dans les quotidiens et journaux de quartier dans un langage accessible. Il prend également soin d'informer les groupes communautaires qui pourraient être intéressés par le thème traité. Les groupes autant que les citoyens seuls s'y présentent.

**LEUR INTÉRÊT** – L'intérêt des participants est généralement **peu élevé**, car les audiences publiques s'adressent à un public large. Des résidents immédiats du projet de développement peuvent intervenir, de même que les groupes communautaires et les associations qui s'engagent dans diverses causes.

**LE TYPE DE PARTICIPATION** – Afin qu'ils puissent donner un avis raisonné aux commissaires de l'OCPM, les participants ont **accès à l'information nécessaire** dans un temps relativement raisonnable. D'une part, quinze jours avant le début des audiences publiques, un dossier de documentation est déposé dans divers lieux de la ville (guichet de première ligne, bibliothèque, etc.). D'autre part, la première séance des audiences publiques sert à informer les citoyens : des experts indépendants y sont invités ainsi que le promoteur qui présente son projet tout en répondant aux questions des participants. Enfin, tous les échanges sont minutieusement transcrits et rendus disponibles de telle sorte que ceux qui n'ont pu assister à cette séance puissent être informés.

**L'OBJET DE LA PARTICIPATION** – L'objet de la consultation peut être territorialement ancré ou concerner une politique plus large qui touche l'ensemble de la ville. En règle générale, le modèle montréalais est perçu comme un processus dont l'objectif est de tenir **un débat public d'envergure**. Pour bien signifier qu'il ne s'agit pas d'une consultation de type microlocal, certains parlent d'un modèle centralisé de consultation publique (Trépanier et Alain, 2008).

**LA FRÉQUENCE DE LA PARTICIPATION** – La fréquence **varie** en fonction du nombre de mandats confiés par la Ville. L'existence de l'OCPM est garantie par la loi encadrant la Ville.

**L'INFLUENCE DES CITOYENS** – La principale source d'influence des citoyens est leur **pouvoir de recommandation**. Le caractère solennel et autonome de la démarche fait en sorte que la Ville a un engagement moral à l'égard des démarches de l'OCPM.

Le champ de la participation publique au Québec est composé de trois modèles municipaux bien distincts de design participatif qui sont résumés dans le tableau 2. Ainsi, ces trois formules partagent peu de traits organisationnels. Le modèle de la LAU s'adresse aux individus et tend à leur donner un contrôle de dernier recours avant l'adoption finale d'un projet. La menace de tenir un référendum décisionnel a pour conséquence de limiter le recours à cette procédure aux contextes de forte protestation. Si les citoyens ne manifestent pas leur opposition, la consultation se résume à une simple assemblée publique d'information, sans

qu'il y ait de mécanismes complémentaires d'information et de consultation. Les conseils de quartier de Québec cherchent pour leur part à créer à l'échelle micro-locale un espace de négociation et de délibération continu entre des « experts citoyens » et la Ville à propos de l'aménagement de leur territoire immédiat de résidence. Enfin, le modèle montréalais vise à rendre accessible aux citoyens l'information relative à un projet de manière à ce qu'ils puissent présenter un avis justifié sur la question. La mise en œuvre de ce débat public raisonné repose sur une audience publique en deux temps : séances d'information et séances de dépôt d'avis. Des trois modèles, il est celui où les groupes sont les plus présents. Jusqu'à maintenant, ces trois formes participatives ont évolué en parallèle. L'évolution récente de la participation publique au Québec a toutefois amené une plus grande interaction entre chacun de ces modèles.

**TABLEAU 2 : COMPARAISON DES TROIS MODÈLES PARTICIPATIFS MUNICIPAUX**

	MODÈLE LAU : ASSEMBLÉE PUBLIQUE ET RÉFÉRENDUM	MODÈLE DE QUÉBEC : CONSEILS DE QUARTIER	MODÈLE DE MONTRÉAL : AUDIENCES PUBLIQUES
Les participants	Citoyens volontaires	Parties prenantes citoyennes	Citoyens volontaires et parties prenantes professionnelles
L'intérêt des participants	Intérêt élevé	Intérêt modéré	Intérêt faible
Le type de participation	Expression spontanée de leurs préférences	Justification de leurs préférences / délibération et discussion raisonnée	Justification de leurs préférences
La portée de la participation	Restreinte	Moyenne	Large
La fréquence de la participation	Garanties législatives, mais les trois étapes sont rarement franchies	Garanties législatives	Garanties législatives
Le degré d'influence des citoyens	Influence de type informationnelle / décision	Recommandation et consultation / coproduction	Recommandation et consultation

## ■ CONCLUSION

En 2000, le gouvernement québécois a décrété la fusion des municipalités des six régions métropolitaines. À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002, neuf villes élargies ont vu le jour, dont Montréal et Québec, qui ont vu leur périmètre s'étendre et leur

population augmenter. L'île de Montréal devient alors une seule ville de 1,8 million d'habitants regroupant les 28 anciennes municipalités insulaires. La nouvelle ville de Québec, quant à elle, passe de 175 000 à 505 000 habitants après la fusion des 13 municipalités de l'agglomération<sup>2</sup>. En matière de participation, deux réformes sont adoptées : (1) la consolidation des expériences de Montréal et de Québec grâce à l'obligation faite par les chartes de chacune des deux Villes de former un organisme indépendant (l'OCPM) responsable des audiences publiques à Montréal et des conseils de quartier à Québec ; (2) la fin des exceptions montréalaise et québécoise avec l'obligation pour ces deux Villes de se plier aux exigences de la LAU. Ainsi, les regroupements municipaux viennent à la fois sanctionner les pratiques exceptionnelles (par rapport à l'ensemble des municipalités québécoises) de Québec et de Montréal et introduire les principes de la LAU au sein de ces deux Villes. La pratique démontre qu'au lendemain des fusions, l'harmonisation entre les principes de la LAU et les deux autres modèles est difficile et révèle la profondeur des écarts méthodologiques entre les modèles participatifs municipaux.

La nouvelle forme organisationnelle de Québec et de Montréal comprend l'ajout d'un échelon inframunicipal, les arrondissements, lesquels détiennent un pouvoir de planification et de gestion de services de proximité et de planification locale. L'arrondissement a été désigné comme le palier d'application de la LAU et de ses procédures en matière de participation. La formation de cette nouvelle institution entraîne une tension forte entre l'ancien modèle participatif et celui de la LAU. Cette divergence se déploie par contre selon des logiques différentes dans les deux Villes.

À Montréal, la répartition des compétences vient passablement complexifier l'agencement de la LAU et de l'OCPM. Les arrondissements montréalais disposent de pouvoirs importants faisant de Montréal l'une des villes les plus décentralisées dans le monde (Collin et Robertson, 2005; Hamel, 2009). Dans un tel contexte, les conflits entre le centre et les arrondissements viennent teinter l'ensemble de la gouvernance municipale. Les arrondissements sont très jaloux de leur autonomie : ils refusent de se faire dicter la façon de conduire leurs relations avec les citoyens, ce qui sous-entend aussi la manière de mettre en œuvre les mesures participatives. L'application de la LAU à leur échelle leur donne l'occasion de se démarquer du centre et de repousser les interventions de l'OCPM perçu comme une instance centrale. Ils pourraient vouloir se rapprocher du modèle de l'OCPM dans l'application des procédures participatives prévues par la LAU en matière d'urbanisme ou dans tout autre domaine d'intervention et profiter de l'expertise de l'OCPM, mais la plupart des arrondissements y sont réfractaires (même si on constate un certain assouplissement de cette position depuis deux ans). À l'échelle des arrondissements montréalais, le tableau de la démocratie participative est ainsi très contrasté : on relève des arrondissements exemplaires comme celui du Plateau-Mont-Royal

<sup>2</sup> Les défusions en 2006 amèneront les deux villes à diminuer en termes de population et d'arrondissements. Montréal est maintenant une ville de 1,7 million d'habitants composée de 19 arrondissements et Québec a une population de 490 000 personnes et compte 6 arrondissements.

qui a adopté un budget participatif et d'autres formules participatives innovantes<sup>3</sup> (Rabouin, 2009) et des arrondissements qui ont une lecture très minimaliste des exigences de la LAU.

À Québec, la tension ne se situe pas entre deux échelons politiques, mais bien au même palier puisque les arrondissements et les conseils de quartier interviennent tous les deux au niveau microlocal. Cette situation amène les arrondissements à percevoir les conseils de quartier comme des instances rivales en matière de démocratie et de proximité. Cela peut paraître étonnant puisque les arrondissements sont des instances représentatives ayant plusieurs prérogatives décisionnelles, alors que les conseils de quartier sont plutôt des outils de concertation locale. Toutefois, autant les arrondissements que les conseils de quartier ont pour rôle d'établir des relations privilégiées et de proximité dans une ville qui a plus que doublé. Ils s'opposent donc sur le terrain de la démocratie microlocale. Ainsi, si à Montréal, ce sont les tensions entre force centrifuge et force centripète qui révèlent la profondeur des écarts méthodologiques entre le modèle de la LAU et celui du débat public, à Québec c'est plutôt la concurrence pour la légitimité de la pratique de la démocratie de proximité. Ces tensions à Montréal et à Québec sont envenimées par le fait que plusieurs élus des deux villes proviennent de municipalités qui exerçaient les procédures participatives de type LAU avant les fusions municipales. Ils sont dès lors plus attachés à ce modèle et ils sont moins prompts à défendre le débat public ou les conseils de quartier lorsqu'ils siègent au conseil municipal ou au comité exécutif. Rappelons que dans les deux villes, la forme décentralisée fait en sorte qu'il y ait deux échelons de représentation : le conseil municipal et le conseil d'arrondissement. Les élus (maire, conseillers municipaux et maires ou présidents d'arrondissement) siègent aux deux types d'instance (sauf les quelques conseillers d'arrondissement qui siègent uniquement aux conseils d'arrondissement). Par conséquent, l'identification première des élus est davantage l'arrondissement que la ville centre.

Finalement, le nouveau contexte institutionnel amené par les regroupements municipaux a favorisé la formation d'un « marché concurrentiel » de la participation à Québec comme à Montréal. Il sera intéressant de suivre l'évolution, dans les prochaines années, de cette rivalité en matière de participation. Deux événements pourraient influencer sur ces tensions : les discussions sur l'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme qui doit remplacer à terme la LAU<sup>4</sup> et l'intérêt que porteront les nouveaux élus municipaux à ces dispositifs participatifs alors qu'ils n'ont pas été socialisés politiquement dans un modèle plus que dans un autre.

<sup>3</sup> Précisons que la nouvelle équipe au pouvoir, Projet Montréal, a préféré ne pas renouveler l'expérience du budget participatif, au profit d'autres modes de participation publique.

<sup>4</sup> L'avant-projet de loi actuel amène des modifications substantielles à la pratique en élargissant l'obligation de consultation publique à plusieurs organismes municipaux et surtout supramunicipaux. Toutefois, le modèle de l'approbation référendaire existe toujours, avec des obligations plus importantes en termes d'accessibilité à l'information et de déroulement de l'assemblée publique qui doit se tenir avant d'organiser un référendum. La consultation sur l'avant-projet de loi et les consultations parlementaires subséquentes permettront de voir à quel point le modèle actuel de la LAU sera infléchi ou non.

---

**BIBLIOGRAPHIE**

- Abelson, J. et autres (2003). « Deliberations about Deliberative Methods: Issues in the Design and Evaluation of Public Deliberation Processes », *Social Science and Medicine*, vol. 57, n° 2, p. 239-251.
- Arnstein, S. R. (1969). « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Planning Association*, vol. 35, n° 4, p. 216-224.
- Bherer, L. (2006). « Le cheminement du projet de conseil de quartier à Québec (1965-2003) : un outil pour contrer l'apolitisme municipal? », *Politique et sociétés*, vol. 25, n° 1, p. 31-56.
- Collin, J.-P. et M. Robertson (2005). « The Borough System of Consolidated Montreal: Revisiting Governance in a Composite Metropolis », *Journal of Urban Affairs*, vol. 27, n° 3, p. 307-330.
- Fung, A. (2006). « Varieties of Participation in Complex Governance », *Public Administration Review*, décembre, p. 66-75.
- Fung, A. (2003). « Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and their Consequences », *Journal of Political Philosophy*, vol. 11, n° 3, p. 338-367.
- Hamel, P. (2006). « Participation, consultation publique et enjeux urbains : le cadre du débat public à Montréal et son évolution », dans L. Simard et autres (dir.), *Le débat public en apprentissage : aménagement et environnement*, Paris, L'Harmattan, p. 229-240.
- Hamel, P. J. (2009). « Services centraux, services en trop : la dérive centrifuge des arrondissements à Montréal », dans G. Sénécal et L. Bherer (dir.), *La métropolisation et ses territoires*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 157-175.
- Hendricks, C. M. et L. Carson (2008). « Can the Market Help the Forum? Negotiating the Commercialization of Deliberative Democracy », *Policy Science*, vol. 41, n° 4, p. 293-313.
- Karpowitz, C. F. et J. Mansbridge (2005). « Disagreement and Consensus: The Need for Dynamic Updating in Public Deliberation », *Journal of Public Deliberation*, vol. 1, n° 1, article 2.
- Office de consultation publique de Montréal (2009). *Les commissaires*, [www.ocpm.qc.ca/locpm/les-commissaires](http://www.ocpm.qc.ca/locpm/les-commissaires) (page consultée en décembre 2010).
- Rabouin, L. (2009). *Démocratiser la ville*, Montréal, Lux.
- Trépanier, M.-O. et M. Alain (2008). « Planification territoriale, pratiques démocratiques et arrondissements dans la nouvelle Ville de Montréal », dans M. Gauthier, M. Gariépy et M.-O. Trépanier (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 221-246.

la première source d'information  
sur l'État québécois,  
son organisation,  
son fonctionnement,  
son action



## L'ÉTAT QUÉBÉCOIS EN PERSPECTIVE

[www.etatquebecois.enap.ca](http://www.etatquebecois.enap.ca)

### RASSEMBLE

les données les plus récentes  
et l'information disponible  
depuis les 25 dernières années  
sur la gouvernance publique  
au Québec

### DONNE ACCÈS

gratuitement à une information  
exhaustive sur l'État québécois  
(organisation politico-administrative,  
effectif du secteur public et finances  
publiques), les politiques publiques  
et la gestion publique

### PRÉSENTE ET ANALYSE

les données quantitatives et  
qualitatives recueillies auprès  
des institutions gouvernementales  
et des universités

### COMPARE

l'organisation, le fonctionnement  
et l'action de l'État québécois  
avec ceux d'autres entités étatiques,  
souveraines ou non

### RÉACTUALISE

l'information en continu  
par la mise en place d'un service  
de veille spécifique

### FACILITE

la réflexion à conduire  
sur l'action publique

Un site pour les spécialistes de l'administration  
publique (praticiens, chercheurs, étudiants)  
et tous les citoyens

 École nationale  
d'administration  
publique



L'OBSERVATOIRE DE  
L'ADMINISTRATION  
PUBLIQUE  
ENAP

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE  
ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE DU QUÉBEC

555, BOULEVARD CHAREST EST  
QUÉBEC (QUÉBEC) G1K 9E5 CANADA

COURRIEL: [etat.quebecois@enap.ca](mailto:etat.quebecois@enap.ca)  
TÉLÉPHONE: 418-641-3000 - poste 6574  
TÉLÉCOPIEUR: 418-641-3060

AVEC LA PARTICIPATION DU SECRÉTARIAT AUX AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES CANADIENNES DU QUÉBEC  
ET DU CONSEIL DE RECHERCHE EN SCIENCES HUMAINES DU CANADA (CRSH)  
AVEC LE SOUTIEN DE L'INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (ISQ)

# LES ÉCRITS SUR LA PARTICIPATION PUBLIQUE AU QUÉBEC : UNE PREMIÈRE CARTOGRAPHIE

Par **Michel Gariépy**, Professeur titulaire, Institut d'urbanisme, Université de Montréal  
● michel.gariepy@umontreal.ca

En collaboration avec **Liane Morin**, Candidate à la maîtrise en urbanisme, Université de Montréal ● liane.morin@umontreal.ca

---

**RÉSUMÉ** Après l'instauration des audiences publiques en environnement au début des années 1980, le Québec a assisté à une prolifération d'approches et de dispositifs visant à recueillir l'avis du public dans le domaine de l'aménagement du territoire. Cet article porte sur la réflexion et la recherche en lien avec ces initiatives et ces dispositifs. Un inventaire des publications produites permet d'esquisser une cartographie des recherches et des travaux effectués sur la participation publique en aménagement, en prenant en compte diverses rubriques, dont les dispositifs étudiés et les concepts mobilisés.

---

**ABSTRACT** Following the establishment of environmental hearings in the early 1980s, Quebec has been witness to a proliferation of mechanisms and approaches aimed at gathering public opinion in matters relating to land use planning. This article examines thinking and research concerning these initiatives and mechanisms. An inventory of publications provides the basis for mapping out the research and work on public participation in land use planning, embracing a range of dimensions, including those mechanisms that have been studied and those concepts that have been mobilized.

---

**Pour citer cet article :** Gariépy, M. et L. Morin (2011). « Les écrits sur la participation publique au Québec : une première cartographie », *Télescope*, vol. 17, n° 1, p. 173-193.

Si le Québec n'a pas été le premier territoire à incorporer des processus de participation publique à ses démarches d'aménagement, certaines de ses initiatives ont vite revêtu une exemplarité et se sont même imposées comme des modèles à l'échelle internationale : nous pensons ici tout particulièrement aux audiences publiques menées sous l'égide du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) depuis le début des années 1980 (Gariépy, 1996). Depuis, il y a eu prolifération d'approches et de dispositifs visant à recueillir l'avis du public : la participation publique est maintenant au cœur, sinon une composante importante, de la plupart des démarches d'aménagement. Ces approches et ces dispositifs légitiment le fait de parler d'une spécificité de la culture de la participation québécoise du territoire. Mais qu'en est-il de la réflexion et de la recherche au sujet de ces initiatives sur ces différents dispositifs? Ont-elles suivi le rythme de la diffusion de ces nouvelles pratiques? Par les regards critiques et la réflexivité générée, ont-elles contribué à les structurer?

Ces questions nous préoccupent depuis longtemps. Déjà, au début des années 1980, durant nos études doctorales, nous avons constaté le peu d'attention que semblait recevoir la participation publique dans les recherches en sciences

humaines au Québec, et ce, malgré la profusion des débats. La situation a beaucoup changé depuis : bon nombre de mémoires et de thèses traitant de la participation ont été produits et d'autres publications sont parues sur des thèmes idoines (par exemple, Gauthier, Gariépy et Trépanier, 2008 ; Simard et autres, 2006). Par contre, exception faite des bibliographies que contenaient ces ouvrages ou certains articles scientifiques, aucun bilan ou recension systématique n'avait été effectué au Québec. En revanche, en France, la généralisation de « l'impératif délibératif » (Blondiaux, 2008) et le degré de maturité des pratiques de débat public ont permis de dégager une vue d'ensemble, notamment avec un bilan établi par Fourniau (2003). Tout récemment, une préoccupation similaire a émergé lors des premières journées doctorales du Groupement d'intérêt scientifique français « Participation du public, décision, démocratie participative » qui se sont tenues à Lyon en novembre 2009 : l'établissement d'un bilan sera à la base du premier colloque de ce groupement en 2011.

Nous avons voulu mener une recherche semblable et établir, pour le Québec, une première cartographie des travaux de différents ordres, universitaires ou professionnels, portant sur la participation. Pourquoi parler de cartographie<sup>1</sup>? Ce premier inventaire ne se limite pas uniquement à la recension des ouvrages publiés et n'est surtout pas une cartographie au sens strict du terme, localisant de façon statique la provenance des titres. Il tente de les positionner dans l'espace de la recherche : nous avons voulu comprendre comment est structurée la recherche sur la participation dont nous sommes des acteurs ou des collaborateurs réguliers, identifier par qui elle est effectuée, les chercheurs universitaires ou les acteurs mêmes des pratiques participatives, et faire ressortir les principaux axes et angles sous lesquels elle est abordée, et, par le fait même, peut-être révéler des zones d'ombre et des angles morts qui pourraient à leur tour devenir sujets de nouvelles recherches.

Cet article compte cinq parties. Dans la première, nous décrivons la méthodologie employée : il était important de préciser les sources utilisées, les banques de données qui ont été constituées, le traitement dont elles ont été l'objet afin de bien circonscrire les limites du travail, limites qui, il faut le dire d'emblée, sont multiples. Dans la seconde partie, nous dressons un bilan global et chronologique des publications, plus précisément pour les ouvrages ou les articles scientifiques et pour les thèses et les mémoires. Nous esquissons par ailleurs un parallèle avec l'évolution de l'ensemble des thèses et des mémoires rédigés au Québec en nous appuyant sur un autre bilan, soit celui de Gingras (2010). Dans la troisième section, nous répartissons la production en fonction des objets étudiés, avant de nous intéresser, dans la partie suivante, à la provenance des regards portés et aux principaux concepts utilisés. La cinquième et dernière partie propose des pistes futures à approfondir dans la foulée de cette cartographie.

---

<sup>1</sup> Un document de travail du CEDRIE de l'Université de Montréal portait déjà ce mot dans son intitulé : CEDRIE, *Cartographie préliminaire des thématiques de l'environnement et du développement durable dans les programmes de formation et de la recherche à l'Université de Montréal*, Université de Montréal, décembre 2006.

## ■ LA MÉTHODOLOGIE

La recherche à la base de ce premier bilan a essentiellement été réalisée par repérage automatisé des publications et des écrits scientifiques portant sur la participation. Étaient exclus, bien entendu, les documents produits spécialement pour une activité de participation publique, par exemple un rapport au terme d'une audience publique particulière. L'objet de la recherche était très vaste : le débat public dans son ensemble, soit « l'ensemble des mécanismes qui favorisent l'expression des aspirations et des intérêts de chacun, fournissant une arène de reconnaissance sociale à l'ensemble de la population de même qu'un lien de médiation pour des points de vue divergents » (Hamel, 2006, p. 229). Pour dresser une liste de mots clés et cerner les thématiques abordées, nous avons colligé les publications traitant de participation au sein de quatre sources : les principaux périodiques vecteurs des travaux des universitaires québécois (*Cahiers de géographie du Québec, Sociologie et sociétés, Environnement urbain, Canadian Journal of Urban Research*, etc.), les thèses et les mémoires universitaires, les ouvrages collectifs, de même que les actes des colloques annuels tenus par une association professionnelle et scientifique ayant joué un rôle de premier plan dans la diffusion de l'approche de participation publique associée à l'évaluation environnementale, l'Association québécoise pour l'évaluation d'impacts. Cette étape a rendu possible l'établissement d'une série de mots clés liés plus ou moins directement à la participation, avec des concepts comme l'action publique, l'apprentissage, la démocratie, l'influence, le pouvoir, la procédure, puis des dispositifs comme les audiences publiques, les comités consultatifs ou de suivi, la concertation, la médiation, les mouvements sociaux. Le domaine de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme était principalement ciblé, mais celui de l'aménagement forestier et par ricochet celui de la santé ont été subsidiairement touchés. Au moyen de ces mots clés, différentes rondes ont été effectuées dans les banques de données à l'aide des moteurs de recherche qui leur sont associés, et tout particulièrement du portail Érudit. Ainsi, pour les thèses de troisième cycle et les mémoires de maîtrise, une recherche spécifique a été menée dans la banque ProQuest. Enfin, signalons que les bibliographies des écrits recueillis ont, à leur tour, été une source féconde dans laquelle nous avons puisé de nouveaux titres.

En ce qui concerne le découpage chronologique pour la sélection des publications, l'année 1965 a été retenue comme date de début. Il s'agissait de commencer suffisamment tôt pour être à même de mesurer l'incidence des deux lois québécoises ayant prescrit la participation du public dans les démarches d'urbanisme et d'aménagement du territoire et d'autorisation des grands projets : la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme<sup>2</sup> adoptée en 1978 et la Loi sur la qualité de l'environnement telle que modifiée en 1978<sup>3</sup>. Puis, pour que les grandes tendances puissent ressortir statistiquement, les parutions ont été regroupées par tranches de cinq années, de 1965 jusqu'à la fin de 2009.

<sup>2</sup> Gouvernement du Québec, Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q., c. A-19.1).

<sup>3</sup> Gouvernement du Québec, Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c. Q-2).

Les différentes rondes, avec révisions successives de la série de mots clés, ont permis d'obtenir un total de 212 écrits traitant de la participation publique, sous une forme ou une autre, en aménagement du territoire et en urbanisme au Québec. Ces documents constituent notre banque A, utilisée pour dresser le bilan global. À partir de cette banque, des fiches ont été rédigées pour un certain nombre d'écrits, en prenant appui sur les mots clés sélectionnés et une analyse du résumé, lorsque présents, de même qu'en effectuant un rapide survol des textes. Dans ces fiches, créées avec le logiciel End Note, l'écrit a été caractérisé sous cinq rubriques : la provenance des auteurs, le regard disciplinaire porté, les concepts mobilisés, les dispositifs analysés et les organismes concernés. Au moment de l'écriture de ces lignes, des fiches avaient pu être établies pour 103 ouvrages ou publications qui composent notre banque B, soit celle qui servira à construire des histogrammes et à effectuer des croisements, à positionner plus finement les objets traités et les angles sous lesquels ils ont été abordés. Un seul critère a présidé à la sélection de publications de la banque A pour constituer la banque B : un nombre d'écrits représentatif de la distribution générale a été sélectionné pour chaque tranche de cinq ans. Le tableau 2 présente cette répartition.

**TABLEAU 1 : LES ÉCRITS RÉPERTORIÉS SELON LES PÉRIODES  
(BANQUE A)**

PÉRIODE	NOMBRE D'ÉCRITS	POURCENTAGE DU TOTAL
1965-1969	3	1 %
1970-1974	7	3 %
1975-1979	5	2 %
1980-1984	16	8 %
1985-1989	24	11 %
1990-1994	20	9 %
1995-1999	27	13 %
2000-2004	50	24 %
2005-2009	60	28 %
<b>Total</b>	<b>212</b>	<b>100 %</b>

**TABLEAU 2 : LES ÉCRITS FICHÉS SELON LES PÉRIODES  
(BANQUE B)**

PÉRIODE	NOMBRE D'ÉCRITS	POURCENTAGE DU TOTAL
1965-1969	2	2 %
1970-1974	2	2 %
1975-1979	2	2 %
1980-1984	6	6 %
1985-1989	11	11 %
1990-1994	9	9 %
1995-1999	15	15 %
2000-2004	24	23 %
2005-2009	32	31 %
<b>Total</b>	<b>103</b>	<b>100 %</b>

Outre le fait que le traitement réalisé a été essentiellement quantitatif et statistique, une série de limites doivent dès maintenant être décrites par rapport à l'approche adoptée, et ce, pour les deux banques de publications qui ont été constituées :

- Cet inventaire n'a pas la prétention d'être exhaustif : il est tributaire des banques de documents consultées. En particulier lui échappe la littérature dite grise, qu'il s'agisse de travaux produits au sein de services d'urbanisme ou de documents de recherche non répertoriés ou publiés dans des ouvrages à faible diffusion, une littérature vraisemblablement importante dans le domaine de la participation.
- De même, se soustrait au repérage automatisé, un article qui n'aurait ni dans son titre, ni dans ses mots clés, ni dans son résumé, lorsque ces deux éléments sont présents, un des mots clés mentionnés précédemment ; seule une analyse détaillée de leur contenu aurait alors permis de les retenir. Un nombre considérable de ce type de publication nous a échappé, comme nous avons pu indirectement le constater, par exemple, la lecture de « L'examen et l'évaluation des impacts sur l'environnement, c'est important » (D'Amours, 1993) a fait ressortir un article traitant de l'importance d'établir un dialogue entre les promoteurs d'un projet et le public, mais qui se trouvait malheureusement en dehors de nos banques.
- Les ouvrages collectifs composés d'un nombre élevé de contributions et les colloques plombent la répartition des écrits à travers le temps, même s'ils font bien évidemment partie de la production globale. Nous reviendrons, dans le bilan, sur l'importance du nombre d'écrits dans cette catégorie.

- Nous aurons l'occasion, dans les troisième et quatrième parties de cet article, de revenir sur les rubriques de catégorisation des écrits et les difficultés qu'elles ont soulevées. Il faut néanmoins dire d'emblée que la catégorisation a comporté, faute d'une analyse de contenu fine, une forte marge discrétionnaire, de même qu'elle a entraîné de nombreux chevauchements entre les rubriques.

Mais l'objectif était d'établir un premier balayage qu'il s'agira de raffiner dans le futur.

## ■ LE BILAN GLOBAL : UNE CROISSANCE EXPONENTIELLE DE LA PRODUCTION, EN RÉSONANCE AVEC LA TENDANCE GÉNÉRALE

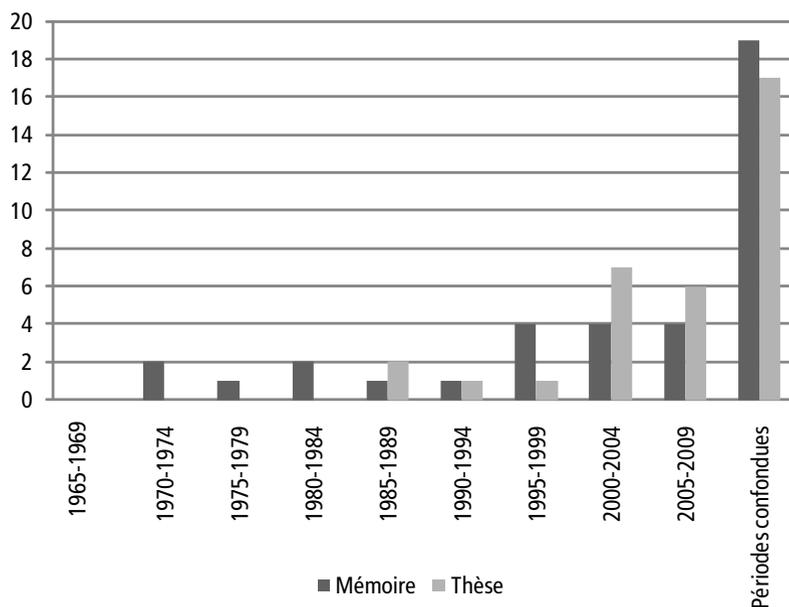
Le tableau 1 présente la totalité des écrits relevés (banque A), regroupés par tranche de cinq ans. Sur l'ensemble de la période couverte, soit de 1965 à 2009, ils se répartissent comme suit : 65 articles scientifiques, 69 livres ou chapitres de livres, 22 publications émanant de conférences ou de colloques, 16 rapports, 36 mémoires ou thèses et 4 documents gouvernementaux. Les périodiques qui ont diffusé la plupart des articles scientifiques répertoriés sont les suivants, en ordre de fréquence décroissant : *Cahiers de géographie du Québec* : 8 articles ; les *Nouvelles pratiques sociales* : 7 articles ; *Politiques et société* et *Trames* : 5 articles chacun ; *Vertigo* : 4 ; *Recherches sociographiques* : 3 ; *Forces*, *Géocarrefour* et *Revue internationale d'action communautaire* : 2 articles chacun.

Un premier constat s'impose : avec un total de 212 écrits, la participation publique en aménagement du territoire et urbanisme, toutes catégories confondues, est devenue un sujet de publication, et donc vraisemblablement de recherche, significatif en sciences humaines au Québec. Un second constat indique que cette production s'accroît de façon marquée à partir des années 1980. Ainsi, pour les tranches antérieures à 1980, la production est égale ou inférieure à sept titres par période de cinq ans. Par contre, elle double à partir de 1980, triple de 1985 à 1989, fléchit légèrement au début des années 1990 pour s'intensifier de nouveau surtout après 2000. Les travaux des auteurs suivent la matérialisation de « l'impératif délibératif », soit l'implantation des activités de consultation publique prescrites par les deux lois québécoises pertinentes et sont en corrélation avec la courbe d'évolution du nombre d'audiences publiques du BAPE relevée par Gauthier et Simard (2009) : de trois audiences par an dans les années 1980, la moyenne passe à sept durant les années 1990 puis à dix, de 2000 à 2003. Un troisième constat a trait au nombre d'ouvrages ou de chapitres d'ouvrages qui est plus élevé que le nombre d'articles scientifiques ; la répartition dans le temps et le rythme de parution de cette catégorie de publication sont grossièrement les mêmes que ceux des articles. Nous trouvons ici en tant qu'effet, un aspect qui a déjà été soulevé comme une limite méthodologique, le poids que représentent les ouvrages collectifs sur la question de la participation publique en aménagement, ouvrages parfois précédés de colloques, mais qui n'en constituent pas à proprement parler les actes (par exemple, Gauthier, Gariépy et Trépanier, 2008 ; Simard et autres, 2006). Ils regroupent nécessairement un nombre élevé de contributions, puisqu'ils ciblent

précisément la question. L'importance relative de cette catégorie par rapport aux articles constitue-t-elle un phénomène isolé dans le vaste champ des objets des sciences humaines dans lequel les résultats de recherches seraient d'abord ou principalement diffusés au sein d'articles scientifiques? Nous ne sommes pas en mesure de répondre à cette question, mais un élément peut déjà être avancé : une spécificité du domaine de la recherche et de la réflexion sur la participation réside peut-être dans sa position à l'interface de la pratique de la recherche universitaire classique et de la pratique même de la consultation publique, mobilisant ses acteurs tels les commissaires et les professionnels. Nous aurons l'occasion d'y revenir dans la section suivante portant sur la provenance des auteurs (voir le tableau 5).

La production de thèses de troisième cycle et de mémoires de deuxième cycle traitant de la participation est également révélatrice, avec un total de 17 thèses et de 19 mémoires pour l'ensemble de la période couverte. Avant la période allant de 1985 à 1989, aucune thèse n'aurait été rédigée sur des thèmes liés à la participation publique, et seulement un ou deux mémoires par tranche de cinq ans. Toutefois, la productivité au deuxième cycle est restée forte et plus ou moins constante depuis 1995, de même qu'au troisième cycle depuis 2000 : sept thèses ont été produites de 2000 à 2004, puis six de 2005 à 2009, alors que quatre mémoires de maîtrise sont publiés pour chaque tranche depuis 1995. Le diagramme suivant illustre la distribution de la production.

### LA RÉPARTITION DES THÈSES ET DES MÉMOIRES EN NOMBRE SELON LES PÉRIODES (BANQUE A)



Cette forte hausse de la production du nombre de thèses ou de mémoires doit cependant être relativisée et replacée dans le contexte de l'évolution du système universitaire québécois. Les cohortes d'étudiants accédant à la maîtrise et au doctorat auraient plus que triplé de 1976 à 2007, selon le bilan établi par Gingras (2010), un accroissement grossièrement en corrélation avec la productivité dans les thèses et les mémoires consacrés à la participation publique qui est ici relevée. Ce même auteur note un fléchissement dans le milieu des années 1990 dans la croissance de tous ces indices de productivité, puis un redressement dans les années 2000; il attribue cette fluctuation à l'évolution des investissements dans l'enseignement supérieur, une baisse suivie d'une relance dans les années 2000. Nous observons également une diminution du nombre de titres sur la participation publique pour la première tranche des années 1990.

## ■ LES OBJETS TRAITÉS

Pour tenter de départager ce magma de publications et introduire du relief dans notre cartographie, une catégorisation a été effectuée selon les objets traités et en retenant deux sous-catégories : les organismes ciblés et les dispositifs analysés dans les publications (voir le tableau 3). À noter ici que ces catégories renvoient essentiellement à des objets manifestes, à ce qui pourrait être qualifié de lieu d'observation. En effet, notre analyse n'avait pas pour objectif de comprendre la dynamique à l'œuvre au sein des processus de participation ni de dégager les rapports de pouvoir et d'influence, voilà une recherche d'un tout autre ordre qui aurait nécessité une analyse de contenu systématique pour chaque publication. Parmi les organismes ciblés dans la majorité des écrits, majorité puisque 56 % des publications fichées dans la banque B traitent d'un organisme, se trouvent les institutions ou les instances dont le mandat est de tenir des activités de participation publique, mandat clairement précisé dans la loi ou le règlement les constituant. Ainsi, sur l'ensemble de la période couverte, le BAPE, actif depuis 1980, puis le Bureau de consultation de Montréal, créé en 1986 et supprimé en 1995, et enfin l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM), créé en 2002 et toujours en fonction, comptent pour la moitié des publications portant sur des organismes, avec respectivement 26, 11 et 7 mentions<sup>4</sup> (voir le tableau 3). La participation dans les arrondissements a été abordée dans neuf publications.

---

<sup>4</sup> À noter qu'une même publication peut traiter de plus d'un organisme.

**TABLEAU 3 : NOMBRE D'ÉCRITS PORTANT SUR DIFFÉRENTS ORGANISMES SELON LES PÉRIODES (BANQUE B)**

PÉRIODE	BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT	BUREAU DE CONSULTATION DE MONTRÉAL	OFFICE DE CONSULTATION PUBLIQUE DE MONTRÉAL	ARRONDISSEMENTS	AUTRES	TOTAL
1965-1969	0	0	0	0	1	1
1970-1974	0	0	0	0	1	1
1975-1979	0	0	0	0	1	1
1980-1984	2	0	0	0	4	6
1985-1989	5	1	0	2	5	13
1990-1994	2	2	0	0	0	4
1995-1999	3	3	0	2	5	13
2000-2004	3	1	0	2	10	16
2005-2009	11	4	7	3	10	35
Périodes confondues	26	11	7	9	37	90

Ont été regroupés sous la rubrique « Autres », une pléiade d'organismes ayant conduit des opérations formelles de participation publique, mais le plus souvent des opérations initiées de leur propre chef : les organismes publics et parapublics comme le Bureau d'aménagement de l'Est du Québec, une opération pionnière d'implication de la population dans l'élaboration d'un plan de développement régional, la Société du Vieux-Port de Montréal ainsi que les comités de quartier, les commissions permanentes de conseils municipaux, les conseils régionaux, les centres locaux de services communautaires, Hydro-Québec, etc. A également été intégré à cette rubrique l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (anciennement le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales), un organisme du palier fédéral ayant pour mandat de tenir des audiences conformément au règlement ou à la loi l'instituant, mais qui compte toutefois pour un très petit nombre de références. L'accroissement important de la rubrique « Autres » pour les deux dernières tranches de cinq années s'explique par la parution de plusieurs publications ayant trait à la santé et aux services communautaires, durant la période 2000-2004, puis à la gestion par bassin versant et aux zones d'intervention prioritaires, dans la tranche 2005-2009.

Des regroupements différents pourraient être retenus, par exemple celui d'organismes du palier municipal, mais nous avons la préoccupation de faire ressortir ici les organismes pour qui les modalités de participation publique ont été formalisées.

Cela nous conduit à l'autre sous-catégorie des objets, celle des dispositifs qui est fortement corrélée à la première, mais qui permet d'affiner la perspective. L'acception de dispositif utilisée ici s'inspire de la définition d'instrument proposée par Lascoumes et Le Galès : « un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 14). Cette définition, parce qu'elle induit la problématisation de la relation « acteur-réseau », nous semble particulièrement féconde pour l'analyse éventuelle des effets de l'action publique. Notre recherche se situe cependant à une étape très préliminaire par rapport à cette opération ; aussi avons-nous une acception qui transpose la définition de Lascoumes et Le Galès à un niveau très empirique et palpable : les dispositifs sont les moyens techniques et procéduraux mis en place pour encadrer la démarche participative, avec des étapes, des lieux et des modalités permettant l'expression de la parole entre des acteurs identifiés de façon générique et qui incorporent une finalité particulière à l'utilisation de l'information produite. La nature de ces dispositifs peut être prescrite ou prédéfinie, laissant à ceux qui les mettent en œuvre une flexibilité plus ou moins grande ; à tout le moins, ils sont le fruit d'une routinisation, donc d'une régularisation de leur déroulement. Peuvent ainsi être contrastées la démarche d'audiences publiques menées par les commissions du BAPE et les consultations prévues dans les documents d'urbanisme au sein de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, dans laquelle le législateur québécois a laissé une grande latitude aux administrations municipales quant aux façons de les mener.

Les audiences publiques remportent la palme au tableau 4 qui fait ressortir les mentions faites de dispositifs spécifiques dans les écrits de la banque B. Nous relevons dans les publications portant sur ce dispositif celles qui ont abordé les audiences tenues par le BAPE, par le Bureau de consultation de Montréal et par l'OCPM. Ce classement était certes prévisible en raison du nombre élevé de références traitant du BAPE en tant qu'organisme (tableau 3). Et si nous ajoutons les ouvrages qui ont traité de médiation, au sens de la procédure spécifique qui peut être menée par le BAPE avant que la tenue d'audiences publiques ne soit décidée, c'est de toute évidence le BAPE et les organismes apparentés (le Bureau de consultation de Montréal et l'OCPM) qui sont le principal foyer d'investigation des chercheurs québécois. Jusqu'à un certain point, ces chiffres peuvent justifier le fait de parler d'un modèle québécois de participation<sup>5</sup>. Il faut toutefois souligner, en corollaire avec ce qui a été observé pour les organismes, la diversification dans les dispositifs abordés qui prend place depuis le milieu des années 1990. Autre phénomène intéressant, les consultations en amont, démarches de concertation par excellence, sont en augmentation et vont, si l'on se fie à la stratégie récente de l'OCPM tout comme aux tables d'information et d'échanges que la société d'État Hydro-Québec met maintenant en œuvre dans les phases en amont de

---

<sup>5</sup> L'expression « modèle québécois » a été appliquée à différents objets de recherche. Par exemple, Hamel et Jouve (2006) parlent d'un modèle québécois dans le caractère distinctif du mode de médiation entre la société civile et l'État québécois. Nous faisons ici référence à l'approche québécoise pour la tenue d'audiences publiques liées à des projets d'aménagement (Gariépy, 1996).

la planification de tous ses grands projets d'infrastructure, devenir le centre de la participation et vraisemblablement le cœur des réflexions des chercheurs au cours des prochaines années.

**TABLEAU 4 : LES DISPOSITIFS ABORDÉS SELON LES PÉRIODES (BANQUE B)**

PÉRIODE	AUDIENCES PUBLIQUES	JURYS, PANELS, TABLES DE CONCERTATION, COMITÉS DE CITOYENS	CONSEILS D'ARRONDISSEMENT ET DE QUARTIER	MÉDIATION	COMITÉS DE SUIVI	CONSULTATIONS EN AMONT	AUTRES	TOTAL
1965-1969	0	1	0	0	0	0	1	2
1970-1974	0	1	0	0	0	0	0	1
1975-1979	0	1	0	0	0	0	0	1
1980-1984	3	3	0	0	0	0	3	9
1985-1989	9	2	1	1	0	0	0	13
1990-1994	5	0	0	1	0	0	0	6
1995-1999	6	4	1	1	2	2	2	18
2000-2004	7	6	4	0	3	0	6	26
2005-2009	17	7	2	3	1	2	7	39
Périodes confondues	47	25	8	6	6	4	19	115

### Le lieu de provenance des auteurs

Les objets, les organismes et les dispositifs peuvent être traités ou analysés différemment : l'angle d'analyse suivant visait à dégager la façon dont ils étaient abordés dans chaque publication fichée de la banque B. Une première indication, bien que très superficielle, est simple à obtenir. Elle réside dans le lieu de provenance ou d'affiliation des auteurs des publications et c'est ce qu'illustre le tableau 5. Comme on pouvait s'y attendre, étant donné la nature des ouvrages répertoriés et l'inclusion des thèses et des mémoires dans la banque B, la très grande majorité des publications émanent du milieu universitaire. Par contre, une proportion tout de même significative, près de 20 % des titres, vient de ministères, d'agences publiques et de municipalités, d'un côté, et du secteur privé, de l'autre. Dans ces deux rubriques se trouvent des opérationnels, c'est-à-dire des individus impliqués dans la conduite même des opérations de participation publique, des parties prenantes, des professionnels, des personnes ou des représentants d'organismes touchés par

l'action en débat. Il est permis de considérer la production de ce groupe d'auteurs comme l'expression d'une réflexivité sur les pratiques, une explicitation de leur déroulement bien sûr, mais aussi une indication sur les problématiques, les finalités et les enjeux qui les sous-tendent. Par exemple, Louise Roy qui devait accéder à la présidence de l'OCPM en 2002, organisme dans lequel, en sus des audiences publiques plus traditionnelles sur des projets déjà bien définis, elle tente maintenant explicitement de développer une pratique de concertation en amont (Roy et Lussier, 2010), s'interrogeait déjà, en 1993, sur les démarches informelles qui doivent bâtir leur propre crédibilité et proposait une série de règles pour les mécanismes alternatifs à partir de celles adoptées par Yergeau et Ouimet (1984), alors commissaires au BAPE. Émond et Lussier (1998), deux chargés de projets, la première chez Hydro-Québec, le second dans le secteur privé, présentent de quelle manière la société d'État en est venue à mettre en place ses tables d'information et d'échanges pour une meilleure interaction avec les milieux hôtes de ses grands projets. Des chercheurs universitaires promulguent également, à l'occasion, des lignes directrices destinées aux opérationnels, concrétisant ainsi un retour de la recherche sur les pratiques : par exemple, André et ses collègues (2006) formulent une série de principes à l'intention des praticiens de l'évaluation environnementale pour y promouvoir la participation publique. L'Association québécoise pour l'évaluation d'impacts, lors de ses colloques annuels, offre une tribune où se rencontrent régulièrement chercheurs universitaires et acteurs de la participation. S'agit-il là d'une originalité du domaine de la participation publique, par l'imbrication étroite de la pratique et de la réflexion qui s'y manifeste? Encore ici, nous ne pouvons nous prononcer, mais le domaine fournit indéniablement un terrain privilégié pour l'analyse future des rapports entre savoirs et action. De même, un examen plus poussé de la rubrique « Universités », en termes de département, de programme ou de groupe de recherche, pourra apporter un éclairage additionnel sur les principaux foyers de la recherche universitaire et les déplacements de préoccupations qui ont pu se produire à travers le temps.

**TABLEAU 5 : LA PROVENANCE DES AUTEURS SELON LES PÉRIODES DONNÉES, EN NOMBRE D'ÉCRITS (BANQUE B)**

PÉRIODE	UNIVERSITÉS	MINISTÈRES, AGENCES PUBLIQUES ET MUNICIPALITÉS	SECTEUR PRIVÉ	TOTAL
1965-1969	2	0	0	2
1970-1974	2	0	0	2
1975-1979	2	0	0	2
1980-1984	5	0	1	6
1985-1989	6	5	0	11
1990-1994	5	4	0	9
1995-1999	11	2	2	15
2000-2004	22	3	0	25
2005-2009	26	4	2	32
Périodes confondues	81	18	5	104*

\* Si 104 provenances d'auteur sont répertoriées pour 103 publications, c'est que l'une d'elles en mentionne deux : il s'agit d'un groupe de travail comprenant des chercheurs d'une université et d'une agence publique.

### **Les regards et les concepts mobilisés dans l'analyse de la participation publique**

Nous avons voulu, par la suite, exploiter plus à fond la question de la provenance pour faire ressortir la discipline des auteurs comme potentiellement révélatrice de la nature du regard porté sur les organismes et les dispositifs. La plupart du temps, cette discipline n'étant pas affichée explicitement, nous avons dû chercher à la déduire directement. Ainsi, avons-nous regroupé sous le regard sociologique les écrits qui traitent des interactions en groupes, par exemple l'analyse des rôles que tiennent les différents acteurs dans une table de concertation, les publications qui portent sur les mouvements sociaux et d'action publique ; sous le regard politique, les publications qui étudient le pouvoir, la prise de décision ou encore les effets de la participation. Outre le fait que ces deux visions regroupaient la très grande majorité des écrits, la distinction était équivoque et très discrétionnaire ; un constat qui rejoint le chevauchement ou les frontières très floues qui existent entre ces deux disciplines. De plus, nous devons conserver dans cette opération les opérationnels en tant que catégorie distincte, le regard disciplinaire utilisé pour chaque publication y étant beaucoup plus difficile à cerner. Exception faite des points de vue historique et juridique qui sont toutefois empruntés dans un très petit nombre de références, à peine 10 %, ce qui pourrait justifier que soit ultérieurement analysée la spécificité de ceux-ci, cette catégorisation par vision s'est donc révélée peu concluante.

En fait, ce problème était prévisible puisque le rattachement à des catégories construites sur des objets ne signifiait pas nécessairement leur appropriation selon des perspectives disciplinaires propres. D'où la dernière opération de catégorisation, effectuée selon les principaux concepts mobilisés et dont fait état le tableau 6; une catégorisation qui aura peut-être été la plus éclairante. Ainsi avons-nous repéré l'énonciation des principaux concepts utilisés dans les publications et les ouvrages référencés. Bien évidemment, en premier lieu, plusieurs concepts peuvent se trouver dans une même publication, ce qui explique que le nombre total de mentions apparaissant dans la colonne de droite du tableau représente plus du double de celui des titres de la banque B. Par ailleurs, ces concepts d'analyse politique et organisationnelle ou de l'analyse de politiques sont eux-mêmes évocateurs, même si chacun ouvre la porte à différents courants ou interprétations disciplinaires, comme les relations de pouvoir ou l'apprentissage qui prend place chez les acteurs de la participation publique (Gariépy, 2006; Simard, 2006). Au-delà des ambiguïtés et des chevauchements inhérents à l'opération et donc de la fragilité de la catégorisation, cette dernière fait apparaître trois pôles majeurs autour desquels la recherche et la réflexion sur la participation publique au Québec semblent structurées.

**TABLEAU 6 : LES CONCEPTS ABORDÉS SELON LES PÉRIODES DANS LES ÉCRITS (BANQUE B)**

	1965-1969	1970-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009	Périodes confondues
<b>Recherches sur la démocratie participative et l'action collective</b>										
Action publique	0	1	0	1	0	1	3	3	9	18
Démocratie	0	0	0	1	2	3	4	6	7	23
<b>Recherches sur les effets de la participation publique</b>										
Décision	2	1	1	2	3	6	4	8	8	35
Influence/pouvoir	2	2	0	3	2	2	8	16	16	51
Apprentissages	0	0	0	1	2	2	3	4	6	18
<b>Publications à caractère critique et plus normatif</b>										
Planification/territoire	1	0	1	1	3	1	3	9	5	24
Procédure	0	0	2	3	7	4	9	8	17	50
Historique/institutionnalisation	0	0	0	1	0	0	1	2	8	12
Autres	0	0	0	0	1	2	1	1	3	8
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>13</b>	<b>20</b>	<b>21</b>	<b>36</b>	<b>57</b>	<b>79</b>	<b>239</b>

### **Les recherches sur la démocratie participative et l'action collective**

Le premier de ces pôles – premier non pas en raison du nombre, car il compte seulement pour le cinquième des mentions, mais en raison de la montée en généralité dans les écrits – consiste dans les publications qui ont analysé la participation publique selon le type d'action collective qu'elle promeut et la démocratie qui s'y met en œuvre. Ainsi, l'auteur le plus prolifique au sein de ces deux rubriques, Pierre Hamel, dont les publications s'échelonnent de 1986 à 2008 parmi celles recensées, va au-delà de la contribution des citoyens à la décision et s'intéresse aux pratiques participatives sous l'angle de l'institutionnalisation de l'action collective en tant que lieu où se confrontent logique de gouvernement, actions de la bureaucratie, légitimité des élus et revendications des acteurs communautaires. Il s'interroge sur la manière dont les mouvements sociaux s'insèrent dans la démocratie délibérative et peuvent redéfinir les rapports entre l'État et la société civile. Toujours à titre d'illustration, mentionnons également Trépanier et Alain (2008) pour qui la tradition de la consultation publique à Montréal sert à s'interroger sur les conséquences de la réforme des institutions municipales et sur les rapports entre les arrondissements, ainsi que le titre de Bherer (2006), « La démocratie participative et la qualification citoyenne : à la frontière de la société civile et de l'État », dont le lien avec notre premier pôle est explicite.

### **Les recherches sur les effets de la participation publique**

Il est possible de lier les transformations de la démocratie municipale au débat public, mais la relation peut être réciproque : la démocratie participative se concrétisant au travers de pratiques participatives, tout comme ces dernières peuvent contribuer à transformer la démocratie. Le deuxième pôle que nous dégageons a trait aux écrits qui vont principalement dans une direction : il regroupe ceux qui prennent appui sur le débat public pour s'intéresser à ses effets, soit les écrits qui s'interrogent sur les conséquences plus ou moins directes et tangibles de la participation, quels que soient les dispositifs, les modalités et les pratiques. Trois concepts peuvent être rattachés à ce pôle avec, encore une fois, un chevauchement marqué, mais faisant état d'un degré d'abstraction progressif des effets. Plusieurs publications portent sur l'effet du débat ou de la participation sur la décision en rapport avec l'objet du débat. À titre d'exemples, on peut penser à Gariépy et Gauthier (2009) qui ont analysé les modifications apportées au plan d'urbanisme de Montréal après les audiences publiques dont il fut l'objet en 2004 ; à Gauthier (2006) qui analyse les effets de la procédure québécoise de médiation environnementale ; et, parmi les thèses de doctorat, à Lafrenière (2008) qui s'est intéressé à la participation aux processus décisionnels dans les technologies génétiques, ou à Monnet (2005) qui a étudié les tables de concertation dans les décisions en aménagement forestier. D'autres documents ont également eu pour sujet les effets de la participation publique sous l'angle des apprentissages qu'elle suscite en matière de transformations organisationnelles. Ainsi, les travaux complémentaires de Gariépy (2006 et 1989) et de Simard (2006 et 2003) ont porté sur ce genre de transformations opérées chez un important maître d'ouvrage au Québec, la société d'État Hydro-Québec. Les apprentissages sont aussi examinés sous l'angle des comportements et du façonnement des savoirs : Ouimet (1989) montre comment

les audiences, au-delà de leur impact sur l'élaboration de politiques, peuvent être une source de perfectionnement des outils d'analyse et des processus de planification, et une source de partage des savoirs et de réduction des clivages entre les experts et le public. Enfin, traitant des effets à un niveau plus élevé, des auteurs ont analysé la participation publique par rapport à l'influence ou au pouvoir qu'elle confère aux acteurs de la société civile. Dans le même ordre d'idées, de multiples références portent sur les comités de citoyens (Légaré, 1970) et les comités de concertation (Gagnon et Turcotte, 2004) ou de suivi en tant qu'acteurs d'une nouvelle gouvernance dans les domaines de l'environnement ou de la santé. Ce pôle des effets fait l'objet du plus grand nombre de mentions, avec près de la moitié du total. C'est donc vraisemblablement celui qui a polarisé la majorité des travaux des chercheurs québécois dans le domaine de la participation.

### **Les publications à caractère plus normatif**

Notre troisième et dernier pôle vise à regrouper les écrits qui, par leur regard porté sur les processus de participation et sur les démarches de planification des actions qui ont été l'objet de cette participation, avaient une portée critique mais aussi normative. Ce pôle, dans les concepts qu'il réunit, est plus diffus et aussi plus discrétionnaire. En effet, si la dimension normative peut explicitement se trouver dans le propos même des auteurs, elle peut également résider dans l'interprétation que suggère chez les praticiens de la participation la lecture de leurs commentaires critiques. Dans le concept « Procédure » se situent des contributions qui ont étudié les caractéristiques de la procédure mise en œuvre; cette rubrique est particulièrement prolifique, comme le laissait entendre le nombre très élevé de références portant sur les organismes et les dispositifs, dans le découpage antérieur des références selon les objets. Gariépy et Gauthier (2009) apparaissent de nouveau, leur publication montrant de quelle manière le type d'audiences publiques sur le plan d'urbanisme de Montréal, des audiences devant l'OCPM, a conditionné une profondeur d'analyse et de débat différente des audiences dans le projet de Griffintown, des audiences répondant aux prescriptions de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Beauchamp, qui a présidé aux destinées du BAPE de 1983 à 1987, s'interroge sur les forces et les faiblesses de la procédure mise en œuvre, avant de formuler des suggestions pour l'améliorer (Beauchamp, 2006). Certaines de ses publications, qui sont répertoriées dans la rubrique « Autres », soulèvent les questions d'éthique associée à la participation (Beauchamp, 1993). Enfin, les titres de quelques écrits apparaissant dans la rubrique « Planification/territoire » illustrent clairement la portée normative recherchée par les auteurs : « Vers une nouvelle démarche d'aménagement du territoire : le cheminement d'un praticien » de Lussier (1997) ou « Aide au processus décisionnel pour la gestion par bassin versant au Québec » de Prével, St-Onge et Waaub (2004).

### **Les suites à donner à cette cartographie**

L'objectif de cette cartographie préliminaire était de procéder à un premier repérage et à des tentatives de positionnement des publications analysant la participation publique au Québec. Nous ne saurions trop insister sur le caractère

exploratoire de la démarche et sur le caractère discrétionnaire de plusieurs des regroupements effectués, comme nous l'avons déjà mentionné. Au-delà des limites méthodologiques, la recherche a dégagé une multitude de publications, qui connaît une forte expansion. De plus, son évolution suit celle de la diffusion des pratiques participatives et leur transformation. Les audiences publiques formelles, selon la formule mise de l'avant par le BAPE puis par l'OCPM, occupent une place privilégiée, conférant ainsi d'ores et déjà une spécificité au modèle québécois. Les défis associés à de nouveaux dossiers de grande envergure, comme l'exploration du gaz de schiste, et la crédibilité du BAPE qui a été sérieusement entachée dans quelques dossiers récents vont maintenir l'intérêt sur ce dispositif comme objet de recherche : la crédibilité tant d'un organisme que d'un dispositif constitue une exigence pour la qualité de la participation, dont le statut est toujours précaire et qui doit être redéfini lors de chaque nouvelle occasion. L'autre objet de réflexion et de recherche appelé à mobiliser les efforts au cours des prochaines années est la concertation en amont, une pratique participative qui se répand de plus en plus. Enfin, mentionnons une caractéristique, voire une originalité, du domaine : si les pratiques participatives témoignent de la disparition du clivage entre les experts et le public, comme le souligne Ouimet (1989), les chercheurs universitaires et les acteurs de la participation sont présents dans la recherche et la réflexion sur la participation, constituant ainsi un terrain privilégié pour l'étude des rapports entre savoirs et action. C'est aussi le motif pour lequel nous avons juxtaposé ces deux termes, recherche et réflexion, tout au long de cet article.

D'une manière plus concrète, nous entrevoyons trois suites à notre bilan. Tout d'abord, il aurait lieu de l'approfondir en cherchant à étendre à d'autres bases de données le repérage des textes analytiques traitant des questions de participation publique au Québec et de compléter les fiches analytiques des publications engrangées. Les banques ainsi étoffées pourraient servir à évaluer la diffusion des travaux des chercheurs québécois en mesurant le degré d'influence de leurs publications. Des indicateurs du genre « Moyenne des citations relatives » mis au point par l'Observatoire des sciences et technologies de l'UQAM pourraient être mis à contribution (Gingras, 2010). Ils corroboreraient sans doute l'exemplarité que nous conférons à l'approche québécoise et donneraient son plein sens à l'expression « modèle québécois ».

Notre bilan est essentiellement quantitatif, il faut le rappeler. Dans la foulée de la réflexion menée par Hamel et Jouve (2006), les regroupements de publications dégagés autour des objets et des concepts devraient se prêter à des analyses transversales systématiques par les chercheurs québécois et il y a là un matériau de premier intérêt pour de futures thèses. À cet égard, nous avons à l'esprit la thèse de Charlier (1999) sur la conflictualité, thèse analysant l'ensemble des conflits d'environnement et d'aménagement traités dans la revue française *Combat Nature* de 1974 à 1994, qui occupe une place privilégiée dans l'article de Fourniau (2003). Par ailleurs, puisque ce dernier souhaitait davantage de comparaisons internationales, il y aurait lieu de mettre en parallèle les recherches conduites ici sur les effets des dispositifs qui nous sont propres avec ce qui est observé ailleurs : notre bilan aura fait ressortir le peu d'études comparatives, outre celle de Gariépy et autres (1986)

essentiellement liée aux dispositifs et aux procédures de quelques provinces et États et surtout la thèse de Simard (2006) qui comparait la dynamique des conflits liés à l'implantation de lignes à très haute tension dans les contextes français et québécois.

Le bilan met également en exergue l'existence d'un matériau important que les organismes impliqués dans la participation publique devraient s'approprier pour développer plus systématiquement la réflexivité sur leurs pratiques. À cet égard, il faut déplorer le fait que les chercheurs universitaires québécois ne soient pas davantage mis à contribution par les organismes et les ministères québécois dans l'évaluation des effets des procédures de participation citoyenne ou dans la révision des lois et des règlements. De plus, les travaux de recherche réalisés jusqu'à maintenant ont essentiellement été financés par les grands bailleurs de fonds en recherche universitaire, qu'ils relèvent du palier provincial ou fédéral, mais sans que la participation publique ait été un thème privilégié. Cet enjeu du financement de la recherche peut servir d'appui pour esquisser, en conclusion, un parallèle avec la situation française. Au cours des dernières décennies, plusieurs importants programmes de recherche ont été implantés en France sur la prise de décision en aménagement du territoire et plus globalement sur la participation publique<sup>6</sup>. Malgré cela, Fourniau (2003) soulignera la difficulté pour les chercheurs qui ne s'inscrivent pas dans ces programmes de bénéficier de l'accompagnement des administrations. À l'inverse, au Québec l'absence de programmes similaires est déplorable : les organismes dont le mandat est de gérer la participation publique n'ont qu'exceptionnellement commandé des études sur la question (Gariépy et autres, 1986). Au palier fédéral, quelques travaux sur la participation ont été commandités par le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (par exemple, Parenteau, 1988) et surtout par le Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale<sup>7</sup>. Toutefois, rien de systématique ou de l'envergure de ces programmes de recherche français. Les ouvrages collectifs, auxquels nous avons fait référence au début de cet article, résultent de l'initiative des auteurs ou des chercheurs eux-mêmes et ont souvent été produits à partir de colloques. À quand un programme de recherche majeur ciblé sur cet enjeu central de la démocratie contemporaine ?

---

<sup>6</sup> Soulignons tout particulièrement le programme de recherche sur l'articulation entre le processus de prise de décision et les méthodes d'évaluation du Programme de recherche et d'innovation dans les transports terrestres 1996-2001 ainsi que le programme Concertation, décision et environnement lancés par le ministère chargé de l'Environnement en 1999. Ces deux programmes ont été à l'origine de publications multiples sur les questions de participation.

<sup>7</sup> Cet organisme, créé en 1984 pour aviser le ministre de l'Environnement des façons d'améliorer l'évaluation environnementale, a financé plusieurs travaux dont certains touchaient la participation publique. Il a été supprimé au début des années 1990.

---

**BIBLIOGRAPHIE**

- André, P. et autres (2006). *Public Participation: International Best Practice Principles*, Special Publication Series n° 4, Fargo, États-Unis, International Association for Impact Assessment.
- Beauchamp, A. (2006). « Le BAPE : une expérience forte mais limitée », dans L. Simard et autres, *Le débat public en apprentissage : aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan, p. 41-49.
- Beauchamp, A. (1993). *Introduction à l'éthique de l'environnement*, Montréal, Éditions Paulines.
- Bherer, L. (2006). « La démocratie participative et la qualification citoyenne : à la frontière de la société civile et de l'État », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 18, n° 2, p. 24-38.
- Blondiaux, L. (2008). *Le nouvel esprit de la démocratie : actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil.
- Charlier, B. (1999). *La défense de l'environnement : entre espace et territoire. Géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974*, Thèse de doctorat, Université de Pau et des Pays de l'Adour.
- D'Amours, A. (1993). « L'examen et l'évaluation des impacts sur l'environnement, c'est important », dans *L'évaluation environnementale, un outil essentiel de planification*, Actes du 17<sup>e</sup> congrès de l'Association des biologistes du Québec, Montréal, Université de Montréal, p. 387-395.
- Émond, L. et R. Lussier (1998). « Vers une nouvelle démarche de consultation du public : l'exemple des tables d'information et d'échanges », dans *Évaluation d'impacts et participation publique : tendances dans le monde francophone*, Actes du 3<sup>e</sup> colloque international des spécialistes francophones en évaluation d'impacts, Montréal, Université de Montréal, p. 243-253.
- 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 », dans R. Billé, L. Mermet et M. Berlan-Darqué, *Concertation, décision et environnement : regards croisés*, volume II, Paris, La Documentation Française, p. 39-62.
- Gagnon, C. et M.-F. Turcotte (dir.) (2004). « Comités de concertation en environnement et en santé environnementale : nouvelle gouvernance? », *Actes du forum tenu les 30 et 31 octobre 2003 à l'Université du Québec à Montréal*, Montréal, UQAM.
- Gariépy, M. (2006). « Ouverture du marché de l'électricité, apprentissage organisationnel et évaluation environnementale au Québec », dans L. Simard et autres, *Le débat public en apprentissage : aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan, p. 257-270.
- Gariépy, M. (1996). Préface à « L'évaluation environnementale au Québec : procédures, évolution et portée », *2001 plus*, n° 37, janvier, p. 3-4.
- Gariépy, M. (1989). « The Political Economy of Environmental Impact Assessment: The Case of the Quebec Procedure and of the Public Utility Hydro-Québec », Thèse de doctorat, Londres, University of London.

- 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, n° 1, p. 48-73.
- Gariépy, M. et autres (1986). *Bilan et étude comparative de procédures d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux*, Rapport de recherche, Montréal, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.
- Gauthier, M. (2006). « Débat public et gestion de l'environnement : bilan de l'expérience québécoise de médiation environnementale », dans L. Simard et autres, *Le débat public en apprentissage : aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan, p. 171-183.
- Gauthier, M. et L. Simard (2009). « La gouvernance par la mise en discussion publique des grands projets : le cas du BAPE », dans C. Rouillard et N. Burlone (dir.), *L'État et la société civile sous le joug de la gouvernance*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- Gauthier, M., M. Gariépy et M.-O. Trépanier (dir.) (2008). *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme : planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- Gingras, Y. (2010). « 30 ans de recherche universitaire au Québec : les chiffres », *Découvrir*, vol. 31, n° 3, p. 80-88.
- Hamel, P. (2006). « Participation, consultation publique et enjeux urbains : le cadre du débat public à Montréal et son évolution », dans L. Simard et autres, *Le débat public en apprentissage : aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan, p. 229-240.
- Hamel, P. et B. Jouve (2006). *Un modèle québécois? Gouvernance et participation dans la gestion publique*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- Lafrenière, D. (2008). *La responsabilité de participation aux processus décisionnels en matière de technologies génétiques : étude de sa représentation chez des acteurs sociaux du Québec*, Thèse de doctorat, Montréal, Université de Montréal.
- Lascoumes, P. et P. Le Galès (dir.) (2004). *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Légaré, A. (1970). *Les comités de citoyens : forme nouvelle de participation*, Mémoire de maîtrise, Montréal, Université de Montréal.
- Lussier, R. (1997). « Vers une nouvelle démarche d'aménagement du territoire : le cheminement d'un praticien », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 41, n° 114, p. 323-333.
- Monnet, S. (2005). *L'apprentissage collaboratif, outil d'évaluation de la décision en aménagement forestier : l'étude du cas de la Table de concertation AC 043-20*, Thèse de doctorat, Québec, Université Laval.
- Ouimet, L. (1989). « L'audience publique comme processus d'apprentissage », *Trames*, vol. 2, n° 2, p. 17-23.
- Parenteau, R. (1988). *La participation du public aux décisions d'aménagement*, Ottawa, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.
- Prévil, C., B. St-Onge et J.-P. Waaub (2004). « Aide au processus décisionnel pour la gestion par bassin versant au Québec : étude de cas et principaux enjeux », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 48, n° 134, p. 209-238.

- Roy, L. (1993). « Consulter le public, comment et pourquoi : vers une démocratie de participation », *L'évaluation environnementale, un outil essentiel de planification*, Actes du 17<sup>e</sup> congrès de l'Association des biologistes du Québec, Montréal, Université de Montréal, p. 353-359.
- Roy, L. et L. Lussier (2010). *Les effets du débat public : bilan 2006-2009*, Montréal, Office de consultation publique de Montréal.
- Simard, L. (2006). « L'apprentissage comme ressource dans la conduite des projets : quels effets sur le débat public? » dans L. Simard et autres, *Le débat public en apprentissage : aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan, p. 119-131.
- Simard, L. (2003). *Conflits d'environnement et concertation : le cas des lignes THT en France et au Québec*, Thèse de doctorat en sociologie, Paris, Institut d'études politiques.
- Simard, L. et J.-M. Fourniau (2007). « Ce que débattre nous apprend : éléments pour une évaluation des apprentissages liés au débat public », dans M. Revel et autres (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, p. 318-331.
- Simard, L. et autres (dir.) (2006). *Le débat public en apprentissage : aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan.
- Trépanier, M.-O. et M. Alain (2008). « Planification territoriale, pratiques démocratiques et arrondissements dans la nouvelle Ville de Montréal », dans M. Gauthier, M. Gariépy et M.-O. Trépanier (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme : planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 221-246.
- Yergeau, M. et L. Ouimet (1984). « Pour que les audiences publiques aient un sens », *Le Devoir*, 14 juillet, p. A-7.

# DES CITOYENS RESPONSABLES

Par **Michel Venne**, Directeur général, Institut du Nouveau Monde

• michel.venne@inm.qc.ca

---

**RÉSUMÉ** La participation citoyenne est destinée à un brillant avenir. Les citoyens eux-mêmes le demandent, ils revendiquent une liberté de choix à l'égard des services publics et un droit de regard sur les politiques et les projets qui ont un impact direct sur leur vie. L'État aussi le voudra, car il ne peut pas tout faire. Dans les sociétés diversifiées, de nouvelles normes sociales doivent être élaborées et leur adoption requiert la participation des citoyens. La participation favorise la prise en charge par les citoyens de nouvelles responsabilités, facilite la médiation dans une société pluraliste, contribue à contrer le cynisme et la désaffection à l'égard de la politique et raffermi la confiance qu'une société a en elle-même. La participation citoyenne n'a de sens, dans ce contexte, que si l'on réhabilite l'idée de la délibération comme processus essentiel dans la prise de décision.

---

**ABSTRACT** Citizen participation has a brilliant future ahead of it. It is something that citizens themselves are calling for, as is clear from the claims for freedom of choice in respect of public services and a right of oversight concerning the policies and projects having a direct impact on their life. It is also something that the government will want, as it is unable to do everything. In diversified societies, new social norms have to be developed and the adoption of these norms will require the participation of citizens. Participation empowers citizens to assume new responsibilities, facilitates mediation in a pluralistic society, helps to counter cynicism and disaffection toward politics, and boosts society's self-confidence. In this context, citizen participation will only be meaningful if, at the same time, efforts are undertaken to rehabilitate the notion of deliberation as an essential process in decision making.

---

**Pour citer cet article :** Venne, M. (2011). « Des citoyens responsables », *Télescope*, vol. 17, n° 1, p. 194-212.

**A**u cours des prochaines années, les citoyens seront appelés à jouer un rôle plus important. La « participation citoyenne » ne sera plus un slogan mais une réalité de plus en plus concrète. Un nouveau partage des responsabilités est en train de se dessiner entre l'individu, la communauté et l'État. La question n'est plus de savoir si cela aura lieu. Il s'agit plutôt de savoir quelles formes prendra ce réalignement et à quel rythme se produira le changement. La réponse à ces questions dépend largement de la volonté politique et de la capacité d'innovation de l'administration publique. Le défi n'est pas banal : à terme, la manière même de décider collectivement s'en trouvera changée, mais nous devons décider ce changement dans le cadre d'institutions appartenant à l'ordre ancien.

En même temps, quelques précautions s'imposent. Beaucoup est en jeu et plusieurs visions de la participation s'affrontent. Selon les choix que nous ferons, la nouvelle relation entre l'État et le citoyen peut accroître les inégalités ou les aplanir. Elle peut concentrer davantage le pouvoir entre les mains d'oligarchies déjà à l'œuvre ou le répartir plus équitablement. Elle peut ouvrir des perspectives de solidarité au sein des communautés ou réduire les rapports sociaux à des échanges mercantiles.

Le texte qui suit est de la nature d'un essai. Il ne répond pas à toutes les questions et bien des pistes méritent d'être encore explorées. Il est le fruit des observations menées depuis bientôt une décennie dans le contexte de l'invention puis de la mise en place de l'Institut du Nouveau Monde<sup>1</sup> (INM), une organisation non partisane, vouée à la participation citoyenne et au renouvellement des idées au Québec. Par sa mission, l'INM vise principalement deux choses. La première est d'augmenter la proportion de citoyens qui participent à la vie démocratique, qui s'engagent et qui assument leurs responsabilités civiques. Du même coup, l'INM souhaite contribuer à améliorer la qualité des débats démocratiques en mettant en œuvre des méthodes participatives éprouvées. La seconde est d'animer un débat continu sur les enjeux essentiels pour le Québec. D'abord en repérant ces enjeux puis en rassemblant à leur sujet des informations justes sur le plan factuel et variées sur le plan idéologique afin d'alimenter le débat. Nous réunissons ensuite des citoyens, des experts et des parties prenantes dans des forums de discussion afin de débattre des options qui s'offrent à la société pour ensuite dévoiler le fruit de ce dialogue afin d'éclairer la décision publique par cette parole citoyenne issue de la délibération. Nous caressons l'espoir que les approches participatives et délibératives que nous expérimentons puissent influencer la manière dont les institutions feront évoluer les leurs dans l'avenir. L'INM est non partisan, mais son action s'appuie sur des valeurs énoncées clairement dès sa création. Il œuvre dans une perspective de justice et d'inclusion sociales, dans le respect des valeurs démocratiques et dans un esprit d'ouverture et d'innovation. L'action de l'INM contribue au développement de compétences civiques, au renforcement du lien social et à la valorisation des institutions démocratiques.

La participation citoyenne est comprise ici dans un sens large et elle peut se définir ainsi : « toute activité par laquelle un citoyen ou une citoyenne contribue à la définition et à la concrétisation de ce qui représente l'intérêt public et le bien commun dans une société ».

J'englobe ici ce que d'autres classent dans des catégories différenciées<sup>2</sup> comme la « participation électorale » (qui se résume à se porter candidat ou à voter lors des élections), la « participation publique » (la participation du public à une décision publique d'un organisme public, généralement associée aux processus de consultations faites à l'invitation d'un gouvernement) et une partie de ce que recouvre le concept de « participation sociale » (j'en conserve les dimensions liées à l'engagement de nature sociale, communautaire ou bénévole, mais je n'en retiens pas d'autres dimensions que certains auteurs incluent comme le travail rémunéré ou les relations à l'intérieur de la famille – voir Conseil de la santé et du bien-être, 1997 ; International Association for Public Participation, 2007 ; Lemieux, 2004 ; Mercier, Bourque et St-Germain, 2009 ; Thibault, Lequin et Tremblay, 2000).

<sup>1</sup> Pour connaître les fonctions de l'Institut du Nouveau Monde, voir la note à la fin de l'article.

<sup>2</sup> Je remercie François P. Robert, doctorant en communication à l'UQAM et boursier FQRSC-INM. La plupart des références employées dans cet article sur les définitions des diverses formes de participation sont tirées d'une note produite par F. P. Robert intitulée *Participation. État des lieux*, juillet 2010.

La participation se conçoit en termes de prise de pouvoir sur son environnement (décider, influencer ou mettre en œuvre des décisions qui ont une incidence sur la collectivité). Comme plusieurs auteurs (Arnstein, 1969; Fung, 2003 et 2006; Pateman, 1970), je considère la participation comme la marge de manœuvre dont dispose une personne pour influencer ce qui se passe autour d'elle, ce qui s'assimile à du pouvoir. C'est la possibilité pour une personne de jouer un rôle dans, en amont ou en aval, des processus décisionnels.

J'examinerai dans ce texte les raisons pour lesquelles je crois que la participation citoyenne est destinée à prendre plus d'importance, les raisons pour lesquelles elle est non seulement utile, mais essentielle à une relance de l'État démocratique et enfin les principales conditions de succès à réunir pour obtenir des résultats satisfaisants.

## ■ LA LIBERTÉ DE CHOIX

Globalement, la société est plus diversifiée et plus difficile à représenter, à satisfaire et à gouverner qu'autrefois. D'une part, les individus, plus scolarisés, plus informés et plus libres grâce notamment aux succès de l'État-providence (éducation, santé, protection sociale) et aux chartes des droits, sont jaloux de leur capacité de choisir et sont devenus plus exigeants. Habités par la société de consommation à exercer des choix en fonction de leurs préférences individuelles au quotidien, les citoyens veulent exercer la même liberté, ou du moins une certaine liberté, à l'égard des services et des politiques publics. D'autre part, les sociétés modernes sont devenues pluralistes, les identités sont fragmentées, les appartenances sont multiples et ce pluralisme rend les sociétés plus imprévisibles. L'adoption de normes sociales qui font l'unanimité est un défi presque insurmontable. La société de communication dans laquelle nous vivons est un débat permanent. Et seule une délibération ouverte et continue, mais dans le même temps structurée pour assurer l'équité dans les échanges, peut aider à relever le défi du consensus social.

Un premier niveau de participation prend la forme de l'exercice d'un « droit de choisir ». La diversité et le pluralisme imposent de laisser aux citoyens une marge de manœuvre individuelle. Les modèles uniques ne répondent plus aux exigences et des effets sur les politiques publiques sont déjà observables. Trois exemples viennent en tête : la diversité de l'offre des services de garde à l'enfance (en CPE, en milieu familial, à la maison ou dans des garderies privées) ; la montée en popularité de l'école privée et du « magasinage » des écoles secondaires publiques à vocation particulière ; le recours de plus en plus fréquent aux services privés dans le domaine de la santé.

Dans le même ordre d'idées, les citoyens n'acceptent plus de se laisser imposer des projets susceptibles d'avoir des répercussions sur leurs conditions de vie. Les pouvoirs publics et les grands promoteurs de projets privés font face à l'exigence de l'acceptabilité sociale. Pour l'heure, cette exigence nouvelle se traduit le plus souvent par une attitude de refus : refus d'un puits de gaz de schiste, d'une éolienne ou d'un casino dans le voisinage. Si ces refus peuvent s'appuyer sur des motifs personnels, qui vont de la crainte d'un effet sur sa santé ou sur le paysage

ambiant jusqu'au risque de voir la valeur marchande de sa maison diminuer, ces manifestations représentent aussi des visions différentes du développement économique ou social qui ne trouvent peut-être pas de canal d'expression positive dans les institutions politiques habituelles. Il est normal que les gens réagissent (et parfois négativement) à un projet qui leur est soumis (pire encore s'ils le découvrent par les médias) et pour lequel ils n'ont jamais été appelés à réfléchir en amont.

En matière de développement, l'idéal serait d'inviter la population à se joindre à des experts, à des promoteurs et à des parties prenantes pour réfléchir à l'avenir de leur communauté et d'y débattre, dans un esprit de coconstruction, des projets les plus aptes à répondre aux besoins communs qu'ils auraient identifiés ensemble. C'est d'ailleurs ce principe qui se trouve derrière les mandats confiés aux Conférences régionales des élus et aux Conseil locaux de développement de produire des plans quinquennaux de développement. Mais l'idéal n'est pas toujours possible. On ne peut pas toujours planifier l'apparition des projets de promoteurs privés. L'histoire récente prouve toutefois que l'on ne peut éviter l'examen public de telles initiatives (casino, gaz de schiste, privatisation du Mont-Orford). Le Québec a fait preuve d'innovation à cet égard en créant le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, qui est devenu un modèle dans le domaine de la consultation publique sur l'impact des grands projets.

Il existe donc une demande de la part d'une population plus autonome, plus libre, plus diversifiée, d'avoir un droit de regard non plus seulement sur le choix des dirigeants politiques aux élections tous les quatre ans, mais aussi sur le choix des politiques et sur la nature des services publics qui leur sont destinés.

Pour répondre à ce besoin, l'État moderne a réagi en structurant une partie de ses activités comme celles d'une entreprise de services de manière à répondre aux exigences du client qui a toujours raison. Des sociétés d'État et certains ministères ont modifié leur approche et montré qu'elles sont tout aussi efficaces dans leur service au client, et parfois même davantage, que les entreprises du secteur privé, et ce, à un prix compétitif. Ce « virage client » ne résout pas le problème complètement. Dans cette logique, le citoyen n'assume aucun rôle de décision ni de responsabilité. Il consomme. Sa relation est passive. Que l'on ne s'étonne pas de la réaction négative du citoyen à l'égard du prix des services publics établis en impôts et en taxes. Le citoyen ne fait plus le lien entre l'impôt qu'il paie et les services collectifs dont il bénéficie. Son rapport client-fourisseur à l'État l'amène à exiger des services sans assumer de responsabilité. On ne lui demande pas de réfléchir aux meilleures options possible, ni d'évaluer le coût, les avantages et les inconvénients des options qui sont offertes. Nous sommes aspirés dans une spirale intenable. L'État-providence, au lieu de se renouveler, est menacé d'implosion si l'on s'en tient à cette logique-là.

La liberté de choix à l'égard des services publics peut-elle être totale dans une logique de marché ? Certains le croient sans doute. Mais tiennent-ils compte alors des contraintes territoriales, de la densité de la population par région, de la distance à parcourir, des disparités de revenus entre les ménages, du coût des infrastructures, de l'équité et de l'universalité des programmes ?

En somme, dans une société pluraliste et scolarisée, les citoyens veulent exercer une liberté de choix à l'égard des politiques et des services publics qui s'appliquent à eux. On ne peut pas empêcher l'expression des préférences. Mais dans le contexte d'une administration publique, on ne peut pas non plus répondre à chacune d'entre elles. La participation citoyenne est le moyen de proposer une médiation entre les volontés populaires disparates et les capacités de l'État d'y répondre. À défaut de pouvoir faire des choix individuels sur chacune des situations, les citoyens peuvent être appelés à participer aux choix collectivement ou à définir l'éventail des options qui s'appliquent à leur communauté.

## ■ L'ÉTAT NE PEUT PAS TOUT FAIRE

Si ce premier niveau de participation relève d'une demande venant de la population, l'État n'est pas en reste. Les défis qu'il devra relever dans les prochaines décennies le conduiront à confier ou à renvoyer aux citoyens des responsabilités élargies. Le cas de la santé semble exemplaire à cet égard. C'est, entre autres, le poste de dépense le plus important dans le budget du Québec; son poids est lourd dans la balance. En outre, aux yeux des citoyens, la santé est la priorité.

La conjugaison de trois phénomènes force à revoir le partage des responsabilités entre les individus, les familles, les communautés et le système public de santé et de services sociaux :

- la hausse de la prévalence des « maladies de civilisation » (hypertension, stress, obésité, maladies pulmonaires) liées aux mauvaises habitudes de vie et à l'environnement naturel, social et culturel ;
- le vieillissement de la population et l'accroissement du nombre de personnes qui, au cours des prochaines décennies, auront besoin de services pour compenser leur perte graduelle d'autonomie. Ces services seront d'autant plus nécessaires que la solitude est le fait d'un nombre important d'aînés ;
- la révolution technologique permanente, y compris le développement de nouveaux médicaments, qui engendre une hausse exponentielle des coûts.

Ces trois phénomènes nous obligent à envisager diverses réponses qui passent par une forme ou une autre de participation des citoyens.

La première réponse consiste à responsabiliser les individus à l'égard de leur propre santé et de celle de leurs proches. Un moyen pour faire face à la hausse des coûts des soins de santé est de freiner la hausse de ces coûts en gardant les personnes en santé plus longtemps. La solution réside dans la prévention. Si des politiques publiques bien ciblées (comme on l'a vu dans le cas du tabagisme) peuvent influencer les comportements, l'efficacité des mesures de prévention dépend largement de la participation des citoyens. Personne ne peut à leur place adopter de saines habitudes de vie ni se soumettre au suivi médical nécessaire pour prévenir et combattre la maladie.

La seconde réponse comporte un défi d'entraide et de solidarité. La famille est certes le lieu par excellence de l'entraide et de la solidarité, mais dans un contexte d'éclatement de l'institution familiale, la participation des citoyens sera requise pour soutenir les membres d'une communauté vivant seuls ou qui, à cause de leur

âge ou d'une condition physique ou mentale, ont besoin d'un soutien régulier. On ne pourra jamais rémunérer toutes les personnes qui agissent auprès de ces gens. L'action bénévole et communautaire est en perte de vitesse au moment où nous en avons le plus besoin. On se plaint régulièrement de l'augmentation des coûts de la santé et on en impute la cause au vieillissement ou aux changements technologiques. Or la principale explication de l'augmentation des coûts des services de santé et des services sociaux est la hausse du coût des ressources humaines qui représente 80 % du budget du secteur sociosanitaire.

Les changements de comportement dépendent de l'adoption de nouvelles normes sociales qui définissent ce que la société estime être bon : ne pas fumer, faire de l'exercice physique, bien s'alimenter, terminer ses études secondaires, fonder une famille. Or ces normes ne peuvent être définies d'en haut. Elles découlent d'un débat public permanent dans lequel les points de vue s'entrechoquent et les consensus émergent progressivement. Les citoyens sont appelés à participer à ces débats. C'est en s'appuyant sur ces nouvelles normes sociales que l'on peut ensuite adopter des politiques publiques qui soient favorables à la santé : lutte contre la pauvreté, sécurité publique, aménagement urbain, transport en commun, réduction de la pollution, fiscalité verte.

Enfin, il faudra apprendre à choisir. La demande pour les soins de santé est en théorie illimitée et les progrès technologiques laissent entrevoir que l'éventail des outils thérapeutiques pour répondre à cette demande est également sans limites. À l'avenir, aucun pays au monde, même le plus riche, ne sera en mesure d'offrir à toute sa population tout ce que la science et la technologie permettront d'offrir. La société ne pourra jamais répondre à toute la demande de soins, et d'ailleurs, elle ne l'a jamais pu. Toutes les sociétés doivent plus que jamais se demander à quels services de santé il faut donner priorité, déterminer lesquels seront couverts par le régime public et lesquels relèveront de la prévoyance personnelle. Dans son rapport de juin 2000, l'Organisation mondiale de la Santé ne dit pas autre chose. Elle souligne qu'un système national de santé doit forcément faire des choix et établir des priorités, afin de définir l'ensemble des services à offrir à la population. On peut ainsi lire dans son rapport que « tous les pays doivent [...] veiller à ce que leurs ressources, dont le montant est limité, soient affectées à des domaines considérés hautement prioritaires » (Organisation mondiale de la Santé, 2000, p. 65).

Les questions qui se posent sont difficiles : au nom de quoi pourra-t-on contrôler l'usage de ces technologies de plus en plus coûteuses? Le rôle d'un service public de santé est-il de repousser la mort à tout prix? Est-il du ressort de la solidarité nationale d'assurer non seulement la guérison, mais de prendre en charge le plein confort des personnes vieillissantes, d'assumer les choix individuels en matière de fertilité ou de stérilisation, de faire partager par l'ensemble de la population les risques exceptionnels de personnes qui roulent à tombeau ouvert sur les routes, qui fument comme des cheminées ou qui pratiquent les sports extrêmes au péril de leur vie? L'éthicien Hubert Doucet pose bien le problème :

Pour nous aider à sortir de l'impasse actuelle, il faut poser la question à partir non pas du droit des individus à recevoir tous les soins qu'ils croient nécessaires, mais d'une préoccupation proprement éthique, celle de la solidarité. Jusqu'où

doit aller cette solidarité? Quelles formes doit-elle prendre? Voilà les questions qu'il nous faut débattre publiquement. Si nous ne posons pas le problème de cette manière, nos débats se résumeront à des luttes de pouvoir pour le contrôle du système (Doucet, 2001).

Dans plusieurs pays européens, et particulièrement dans les pays scandinaves, on établit les priorités et on révisé le panier de services assurés depuis déjà près de vingt ans. C'est au milieu des années 1980 que l'on a cherché une façon de faire. La réflexion engagée plus récemment aux Pays-Bas, au Danemark et en Norvège nous permet de tirer quelques enseignements. À partir de 1996 au Danemark puis en 1997 en Norvège, les autorités ont voulu s'éloigner de la méthode, jugée simpliste, qui consistait à établir des listes de critères et de s'y tenir. Elles ne cherchent plus à établir des principes dans l'absolu. Elles sont plutôt à la recherche de processus équitables et légitimes (Daniels et Sabin, 2002).

Pas plus les règles du marché que les lois de la majorité ne sont d'un quelconque secours pour établir des limites aux systèmes de soins. Aucune de ces deux logiques n'est appropriée pour faire le tri entre diverses considérations de nature scientifique ou de nature éthique. Le conseil national d'éthique du Danemark considère ainsi l'ouverture, la transparence et le dialogue public comme des conditions essentielles à la réussite de tout processus de planification des services de santé, y compris ceux visant à établir un ordre de priorités dans les services assurés.

Les Britanniques ont créé une organisation désormais citée comme exemplaire partout dans le monde pour effectuer ce travail, le National Institute for Health and Clinical Excellence. Le Groupe de travail sur le financement du système de santé présidé par Claude Castonguay a pour sa part recommandé en 2007 la création au Québec d'un institut similaire. Le gouvernement a créé en 2010 l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux, par la fusion du Conseil du médicament et de l'Agence d'évaluation des technologies et des modes d'intervention en santé. Il n'a malheureusement pas confié à l'Institut le mandat de définir l'étendue du panier de soins couverts.

Notre système de soins a commencé à prendre en compte la participation citoyenne dans la définition et l'appréciation des services offerts. La Loi sur les services de santé et les services sociaux édicte des obligations de cette nature pour les Centres de santé et de services sociaux : « Une instance locale doit recourir à différents modes d'information ou de consultation de la population afin de la mettre à contribution et de connaître sa satisfaction à l'égard de l'organisation des services et des résultats obtenus<sup>3</sup>. » Elle précise, à l'endroit des agences régionales, des responsabilités similaires : « L'agence [régionale] a pour objet de prévoir des modalités et de développer des mécanismes pour informer la population, la mettre à contribution à l'égard de l'organisation des services et pour connaître sa satisfaction en regard des résultats obtenus<sup>4</sup>. » Le Commissaire à la santé et aux services sociaux consulte également les citoyens par l'entremise d'un forum pour apprécier le système de soins.

<sup>3</sup> L.R.Q., c. S-4.2, art. 99.8.

<sup>4</sup> L.R.Q., c. S-4.2, art. 340.

L'ampleur des défis exigera que l'on implique encore bien davantage la population et les communautés locales pour résoudre ces questions.

### **The Big Society contre The Big Government**

On peut appliquer la même grille de lecture à des questions comme l'éducation, la lutte contre la pauvreté ou la protection de l'environnement. Le progrès passe, dans tous les cas par un ensemble de processus qui impliquent une forme de participation :

- la responsabilité individuelle et familiale ;
- l'entraide, la solidarité, le lien social ;
- l'adoption de nouvelles normes sociales et l'adoption de nouvelles politiques publiques ;
- la mobilisation des communautés ;
- le choix collectif des priorités.

On remarque depuis quelque temps un recours accru aux citoyens et aux communautés pour suppléer à l'État. Certes, on peut faire entrer dans cette catégorie les privatisations pures et simples ou les partenariats public-privé conclus sur des bases d'affaires entre un gouvernement et des consortiums pour la construction d'une route ou d'un hôpital. Mais plusieurs tendances sont à l'œuvre qui auront à terme comme effet d'accroître le rôle des communautés locales, des municipalités, des organisations communautaires, des entrepreneurs sociaux et des citoyens eux-mêmes. On peut voir dans ces tendances une volonté, sans doute en partie réelle, de délestage de la part des gouvernements. On peut s'y opposer radicalement. On peut aussi y voir des possibilités d'ouverture, d'innovation et d'amélioration des conditions d'existence des individus et de progrès des communautés (Méthé, 2007). D'aucuns voient, par exemple, la place grandissante que prend l'économie sociale dans les activités d'aide domestique comme une régression (Boivin et Fortier, 1998). Les critiques les plus sévères parlent d'exploitation de femmes sous-payées pour exécuter des tâches peu valorisantes qui étaient autrefois dévolues à des employés des CLSC. Il y a évidemment un autre côté à la médaille. La bureaucratie est-elle la meilleure structure pour offrir des services de proximité à des gens vulnérables? Les cas nombreux dévoilés dans les médias et étudiés par des commissions d'enquête de mauvais traitements réservés à des personnes hébergées en CHSLD révèlent pour le moins qu'il n'y a pas de garantie absolue d'un meilleur service dans un établissement public.

Dans divers domaines, des fondations philanthropiques appuient désormais des programmes favorisant la mobilisation des communautés locales, la formation au leadership des dirigeants d'organismes communautaires, la prise en charge par des comités de citoyens de problématiques environnementales et communautaires, des maisons d'entraide pour les femmes, les familles, les enfants ou les aînés. Les initiatives en faveur de la lutte contre le décrochage scolaire qui ont connu le plus de succès sont celles ayant mobilisé les différentes parties prenantes d'une même région (monde des affaires, syndicats, parents, enseignants, responsables régionaux du développement économique, etc.) pour se concerter dans la recherche et la mise en œuvre de solutions. Les centres de la petite enfance n'ont pas été

constitués en services publics. Chaque CPE est une organisation à but non lucratif, indépendante, administrée par des parents et des éducatrices. Ce sont des entreprises d'économie sociale qui, collectivement, représentent le deuxième plus grand employeur au Québec.

Il faut lire le discours du premier ministre britannique David Cameron prononcé en novembre 2009 (avant qu'il ne soit élu) sur ce qu'il appelle *The Big Society* :

*[T]he size, scope and role of government in Britain has reached a point where it is now inhibiting, not advancing, the progressive aims of reducing poverty, fighting inequality and increasing general well-being. Indeed there is a worrying paradox that because of its effects on personal and social responsibility, the recent growth of the state has promoted not social solidarity but selfishness and individualism (Cameron, 2009).*

*Our alternative to big government is not no government – some reheated version of ideological laissez faire. Nor it is just smarter government. Our alternative to big government is big society. Social entrepreneurs and community activists already exist. But the big society also need the engagement of that significant percentage of the population who have no record of getting involved – or desire to do so. We need a thoughtful re-imagination of the role, as well as the size, of the state... actively helping to create the big society, directly agitating for, catalysing and galvanizing social renewal (Norman, 2010, p. 1-2).*

Au pouvoir, Cameron a mis en œuvre un programme de soutien pour encourager les Britanniques à s'engager individuellement. Son succès semble très relatif. Et l'une des difficultés réside certainement dans le fait qu'il ait lancé ce programme au moment même où il procédait à des compressions draconiennes des dépenses publiques. Il donne ainsi l'impression que *The Big Society* est une supercherie pensée par un gouvernement conservateur pour réduire la taille de l'État. Si le cas de Cameron est évoqué, ce n'est pas pour le présenter comme un modèle de vertu, mais surtout pour illustrer la tendance qui s'observe et qu'il formule de manière éloquente. Bien que dans l'application, son programme connaisse des ratés, le concept se tient intellectuellement.

Pendant ce temps, de l'autre côté de l'Atlantique, le président Barack Obama a créé au sein de la Maison-Blanche une nouvelle structure baptisée l'Office of Social Innovation and Civic Participation. Le président déclarait le 30 juin 2009 : « *The bottom line is clear: Solutions to America's challenges are being developed every day at the grass roots – and government shouldn't be supplanting those efforts, it should be supporting those efforts* » (Obama, 2009). Ce bureau a pour mandat d'inciter des individus, des organisations de la société civile, le secteur privé et le gouvernement à travailler ensemble pour développer des solutions aux principaux défis du pays. Il est doté d'un fonds de soutien aux innovations sociales (mince à l'échelle américaine, 50 millions de dollars). L'initiative reste modeste, mais elle est symboliquement forte et confirme aussi une tendance.

Les situations américaines laissent voir que nous n'en sommes plus au *laissez faire* des années Thatcher et Reagan. Il y a une reconnaissance de la part des leaders politiques des besoins sociaux et de la nécessité d'y répondre. Le « collectif » n'est pas dénigré ; il est pensé autrement, dans une concertation entre l'État et la société civile.

## ■ LA MÉDIATION ET LA MOBILISATION DANS UNE SOCIÉTÉ PLURALISTE ET UNE ÉCONOMIE DU SAVOIR

La santé n'est qu'un des secteurs dans lesquels la participation citoyenne favoriserait l'adoption de comportements et la mise en œuvre de politiques favorables à un développement harmonieux du Québec.

Dans le rapport final de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, les coprésidents Gérard Bouchard et Charles Taylor soulignent l'importance de la participation des personnes issues de l'immigration à la vie démocratique et à des échanges communautaires et intercommunautaires pour accélérer l'intégration des immigrants et favoriser une meilleure entente entre les citoyens quelles que soient leurs appartenances culturelles (Bouchard et Taylor, 2008). La participation de ces nouveaux citoyens à tous les aspects de la vie en société est une question de droit. C'est aussi un formidable moyen de médiation dans les sociétés culturellement fragmentées. L'intégration des immigrants passe certes par l'emploi, mais également par leur participation aux diverses instances de concertation et de décision, du local au national. Cela peut passer par la présence de parents issus de l'immigration dans les conseils d'administration des centres de la petite enfance et dans les conseils d'établissement des écoles primaires où, avec d'autres parents nés au Québec, ils participent à la recherche de solutions à des problèmes communs et décident ensemble de ce qui est bien pour leurs enfants. Nous ne réussissons pas à vivre ensemble dans des sociétés pluralistes si les citoyens restent isolés les uns des autres par groupe ethnique.

La même remarque vaut pour le dialogue intergénérationnel. La société québécoise vieillit. Elle se décompose désormais en cinq générations qui se côtoient. Le risque est grand que le fossé s'élargisse entre des générations isolées les unes des autres et que le choc des générations se transforme en conflit des générations. Au lieu de chercher ce qui répond à des besoins communs, nous risquons fort d'être témoins de la multiplication des conflits qui apparaissent déjà dans des débats sur la dette publique ou le financement de la santé.

De même, nous ne saurons faire face aux défis du développement durable que si les citoyens et les entreprises en assument la responsabilité sur le plan personnel et au niveau local et que si nous réussissons à adopter des politiques publiques fondées sur de nouvelles normes sociales.

Dans une société du savoir, où les économies sont en concurrence dans l'innovation, les connaissances de tous, l'intelligence collective, doivent être mobilisées. La théorie économique a prouvé que le développement est possible lorsque certaines conditions objectives sont réunies : la proximité d'un marché, la disponibilité des ressources, un environnement politique accueillant, l'accès à de l'information et à des institutions d'enseignement et de recherche et développement, des infrastructures modernes de transport, une bonne qualité de vie et la vitalité du milieu culturel pour attirer et retenir une main-d'œuvre qualifiée. Le développement naît de la capacité d'une communauté de mailler les ressources locales, de les voir coopérer, de tirer profit des synergies qui en découlent et de renforcer les réseaux naturels, communautaires, professionnels, industriels, financiers et commerciaux.

Le développement se fait à travers une logique de réseaux. Ceux qui forment ces réseaux constituent ce que l'on appelle aujourd'hui la société civile. Ils ne sont pas élus, mais ils puisent leur légitimité dans leur contribution à la vie locale, dans l'action et la vie réelle. Ils sont entrepreneurs, agriculteurs, syndicalistes, scientifiques, travailleurs sociaux, organisateurs communautaires, artistes.

En outre, le développement passe par l'innovation. Et l'innovation, aujourd'hui, requiert la combinaison de plusieurs formes de connaissances détenues par diverses catégories d'acteurs. Ce processus collaboratif est souvent décrit comme de l'innovation ouverte. C'est souvent le savoir tacite ou expérientiel qui permet de transformer une idée en un nouveau produit ou un nouveau service. Le développement passe donc par l'échange et la concertation, qui est aussi le lieu du compromis et de la coopération. Selon Amara, Landry et Lamari (2003), « la construction des avantages comparatifs ne réside pas seulement du côté d'investissements dans diverses formes de capital physique, mais également du côté d'investissements dans diverses formes de capital social ». En somme, le développement dépend de la capacité des individus d'y participer, de se connecter en réseaux, d'échanger leurs savoirs, de contribuer à l'éclosion des idées et de l'innovation. Il s'agit de canaliser l'intelligence pour innover.

## ■ DES SOCIÉTÉS CONFIANTES EN ELLES-MÊMES

Rappelons-nous la leçon de Francis Fukuyama (1997) : les sociétés qui réussissent dans la mondialisation sont celles qui ont confiance en elles-mêmes. Celles-ci misent sur l'éducation, l'autonomie intellectuelle, l'initiative individuelle, l'imagination, le sens des responsabilités, la recherche scientifique, la liberté d'expression, la concurrence. Au sein de ces sociétés, on remarque un nombre élevé de lieux de socialité, d'organisations communautaires, civiques ou caritatives. La multiplication des lieux d'engagement des citoyens à l'échelle locale renforce les liens civiques, nourrit le respect pour la chose publique, stimule la participation, donne confiance, favorise la recherche active de solutions, les initiatives individuelles et la coopération.

En 1840, après son voyage en Amérique, Alexis de Tocqueville avait vu comment il était possible, dans une démocratie, de combattre l'individualisme : en incitant les citoyens à participer eux-mêmes à l'administration de leur communauté : « Lorsque les citoyens sont forcés de s'occuper des affaires publiques, ils sont tirés nécessairement du milieu de leurs intérêts individuels et arrachés, de temps à autre à la vue d'eux-mêmes. Du moment où l'on traite les affaires communes, chaque homme aperçoit qu'il n'est pas aussi indépendant de ses semblables qu'il ne se le figurait d'abord, et que, pour obtenir leur appui, il faut souvent leur prêter son concours » (Tocqueville, 1840, p. 103). Tocqueville admirait le fait que les Américains ne se contentaient pas d'accorder aux citoyens le droit d'être représentés dans les institutions nationales, mais créaient aussi une vie politique à l'échelle locale « afin de multiplier à l'infini, pour les citoyens, les occasions d'agir ensemble, et de leur faire sentir tous les jours qu'ils dépendent les uns des autres. [C'est ainsi] qu'on les intéresse au bien public et qu'on leur fait voir le besoin qu'ils ont sans cesse les uns des autres pour le produire » (Tocqueville, 1840, p. 104).

Au Forum économique de Davos, où se réunit chaque année le gratin de l'économie mondiale, l'actuelle secrétaire d'État des États-Unis (alors première dame), madame Hillary Rodham-Clinton, fit en 1998 un puissant plaidoyer en faveur de la société civile. Elle a alors eu recours à une comparaison fort imagée pour faire comprendre à ses interlocuteurs ce qu'elle voulait dire exactement. La société, disait-elle, est comme un tabouret. Si celui-ci n'avait que deux pieds, il tomberait. Le dynamisme de la société civile, ajouta-t-elle, représente le troisième pied du tabouret, les deux autres étant, bien sûr, l'économie de marché et l'État bureaucratique, qui dominent le monde depuis des décennies et qui suscitent aujourd'hui une méfiance grandissante, et ce, d'autant plus que l'État est souvent perçu comme s'étant mis au service du marché. Entre la bureaucratie et le marché, il faut des citoyens (Rodham-Clinton, 1998).

Dans sa théorie du fonctionnement de l'État, Gérard Bergeron ne disait pas autre chose. Il décrivait l'État comme un gigantesque mécanisme de contrôle social dans lequel le citoyen, contrôlé par l'État, peut à son tour contrôler son contrôleur par des attitudes allant de l'inertie à la rébellion. Bergeron incluait dans le phénomène étatique non seulement les gouvernants, les administrateurs, les juges et les législateurs, mais aussi les citoyens regroupés dans ce qu'il désignait comme la *politie* (Bergeron, 1965). La gouverne et la *politie* sont en interrelations constantes, dans un état de tension permanent. D'un côté, les citoyens, en exprimant leurs exigences, leurs aspirations, leurs doléances, en votant aux élections, expriment leurs préférences, le plus souvent par l'entremise de partis politiques, de groupes d'intérêts, de mouvements d'action civique, de comités consultatifs. En retour, la gouverne adopte et impose des normes sous la forme de lois et de règlements, régle les comportements, punit les manquements aux lois. Ce sont ces interactions constantes entre gouverne et *politie* qui assurent la légitimité de l'action étatique.

La mondialisation, la société numérique, les transitions démographiques à l'œuvre, les changements climatiques, le pluralisme et le retour des religions, voilà autant de phénomènes qui obligent les humains à redéfinir leurs rapports entre eux et avec la nature. De nouvelles normes sociales sont à définir ou sont en définition. L'arbitrage exige une possibilité pour tous de participer aux débats.

## ■ RENOUVELER LA CONFIANCE EN L'ÉTAT

L'organisation sociale est plus complexe (Beck, 2001; Giddens, 1998; Rosanvallon, 2008; Todd, 2008). Nous entrons dans une ère de gouvernance partagée qui permettra de faire face à cette complexité. La reconnaissance d'un rôle accru des citoyens découle peut-être en partie de contingences matérielles et d'une réorganisation de l'offre de services publics. Elle découle aussi d'une préoccupation, partagée par plusieurs dirigeants politiques, de répondre au scepticisme grandissant des citoyens face à l'État en leur faisant une place plus grande au sein même du processus de décision politique. Il s'agit de prendre les moyens pour reconstruire des liens entre les citoyens et les institutions, d'aménager des passerelles, de se mettre à l'écoute des préoccupations des gens. Il s'agit aussi de contrer le désengagement social, de combattre l'apathie des citoyens et leur indifférence

face à la chose publique. Pour toutes ces raisons, la participation citoyenne prendra plus d'importance. Il s'agit, à mon sens, d'accompagner ce changement en faisant des choix appropriés de politiques publiques.

Or, depuis quelques décennies, les institutions étatiques ont évolué dans la mauvaise direction. Nos rapports de pouvoir se sont structurés à travers des institutions représentatives, autant par le suffrage universel qui désigne nos gouvernants que par la structuration du débat public à travers un faisceau d'associations auxquelles les citoyens délèguent le rôle de représenter leurs intérêts. Ces mécanismes de représentation ne répondent plus aux attentes. Ils sont inefficaces et décevants. Les citoyens n'y croient plus. La société s'est diversifiée et une large part de la population ne se croit pas bien représentée au sein des institutions politiques. Les partis politiques ont du mal à renouveler leur membership et le nombre de leurs donateurs diminue. Le néo-corporatisme d'intérêt est contesté de partout. Les lobbies ont mauvaise presse. Une contre-démocratie s'est structurée pour organiser la défiance et plus personne ne cherche le bien commun (Rosanvallon, 2006). C'est la guerre des intérêts particuliers qui se joue en dehors des institutions qui ne parviennent plus à représenter un peuple introuvable.

Plusieurs événements récents indiquent la montée d'une nouvelle conscience civique au Québec. Certains citent les manifestations monstres contre la guerre en Irak, la marche mondiale des femmes ou le mouvement de grève étudiante au Québec en 2005. Mais en parallèle, plusieurs observateurs ont constaté la montée du cynisme, une grande désillusion et un éloignement du public à l'égard de tout ce qui est politique. La chute de participation aux récentes élections fédérales (de 70 à 60 % en 10 ans) et québécoises (de 80 à 60 % en 15 ans) n'est qu'un des symptômes de la crise de citoyenneté qui affecte la plupart des démocraties occidentales.

Le premier obstacle à la participation civique est le « sentiment d'incompétence » des citoyens. Nous avons observé, lors d'activités à l'Institut du Nouveau Monde, que les citoyens non experts hésitent à formuler une proposition. Ils ne se sentent jamais assez informés ni assez compétents pour prendre le risque de contredire un expert. Ils éprouvent un certain vertige devant la complexité des enjeux. Ils ont peur également d'induire leurs concitoyens en erreur. La parole de l'expert, bien qu'elle soit plus souvent qu'autrefois mise en doute dans le public, demeure pour l'heure extrêmement puissante. Si les citoyens éprouvent un certain sentiment d'incompétence, ils ressentent également un haut degré d'impuissance devant les groupes d'intérêts présents dans la société et qui, d'une part, monopolisent le discours public et, d'autre part, polarisent les enjeux à partir de positions parfois dogmatiques formulées pour défendre des acquis et des intérêts spécifiques. Ils ont aussi le sentiment qu'ils ne seront jamais écoutés par les dirigeants politiques. Le monopole détenu par les groupes d'intérêts et la polarisation du débat public ont deux effets principaux. Le premier est d'accentuer ce sentiment d'impuissance de citoyens qui ne savent pas à qui s'adresser, quel lieu investir pour que leur parole libre puisse s'exprimer sans être récupérée ou contredite par un lobby. Le second est de fermer le débat sur des positions figées. Les solutions novatrices ont du mal à percer le mur médiatique parce que ce sont les groupes

organisés qui ont les moyens d’envahir l’espace public. Et ces groupes défendent souvent le *statu quo*.

La désaffection pour le politique a des conséquences graves sur le lien social et sur la capacité des individus à trouver des solutions aux problèmes qu’ils rencontrent. Ne trouvant plus dans la vie démocratique les voies de solutions à leurs problèmes, ils se replient sur eux-mêmes et donnent la priorité à la satisfaction de leurs besoins personnels par la consommation, le divertissement et la recherche de sécurité. Or les solutions à la plupart des problèmes dépassent largement la capacité des individus. En se repliant sur eux-mêmes, ils s’éloignent de la solution. On note également une autre conséquence de la désaffection : en s’éloignant du pouvoir, le public le laisse entre les mains des groupes déjà puissants au sein de la société. Il y a là un risque de dénaturer complètement la démocratie.

## ■ AU-DELÀ DE LA PARTICIPATION, LA DÉLIBÉRATION

Dans les institutions démocratiques, la décision exécutive a supplanté la délibération dans les processus d’adoption des politiques publiques (Savoie, 1999). L’exécutif l’emporte sur le législatif. Les parlements sont l’ombre d’eux-mêmes. Les parlementaires ne débattent plus, ils suivent la ligne du parti. Et au sein des partis, l’oligarchie domine. Les décideurs privilégient la décision à court terme. Les médias ne surveillent que le résultat du vote, assez peu l’argumentation qui a conduit à la décision.

La démocratie est pourtant comme une phrase dans laquelle le vote n’est que le point final. Le plus important en démocratie, c’est tout ce qui précède le point : le sujet (les citoyens), le verbe (l’action) et les compléments (les valeurs, etc.). En dévalorisant la délibération, on dévalorise la participation, banalise le rôle du citoyen et confère à une élite autoproclamée un pouvoir démesuré pour résoudre des problèmes trop vastes pour sa capacité à les résoudre d’en haut. La participation citoyenne contribue à renverser la vapeur. Elle complète la démocratie représentative, comble ses lacunes. Elle réhabilite la délibération et avec elle, l’intelligence de décisions fondées sur des processus et des arguments rationnels faisant intervenir non seulement des rapports de force, comme c’est le cas actuellement, mais un ensemble de savoirs scientifiques, professionnels, tacites et expérientiels, qui, combinés, permettent d’éclairer la décision collective (Fishkin, 1995 ; Smith, 2005). Elle transforme les consommateurs que nous sommes devenus en êtres responsables qui assument leur rôle de citoyen pour le bien commun.

Des démarches de participation sont plus porteuses que d’autres, ce sont celles qui incluent une véritable délibération et celles qui s’inscrivent dans la durée. La délibération permet de clarifier les valeurs en cause, d’écouter le point de vue des autres et ainsi de se remettre en question, voire de changer d’avis. Dans la délibération, les intérêts communs dominent généralement les intérêts particuliers. Lorsqu’une démarche s’inscrit dans la durée, elle permet au participant de s’approprier le sujet, d’acquérir des compétences et d’instaurer un dialogue, une mémoire, une sagesse (Smith, 2005 ; Surowiecki, 2008).

La littérature et l'observation nous indiquent qu'il y a deux types principaux d'effets de la participation citoyenne. Le premier effet touche les participants eux-mêmes. C'est en participant que les citoyens apprennent à participer, à s'exprimer et à confronter leurs opinions avec celles des autres. En participant, ils s'approprient les enjeux, en améliorent leur compréhension, ils se découvrent une capacité d'agir et d'influencer et combattent ainsi leurs sentiments d'impuissance et d'incompétence à l'égard d'enjeux complexes. Leur participation favorise un meilleur lien social et l'éclosion du sens des responsabilités (Smith, 2005). Le deuxième effet touche la société. La participation contribue à améliorer les décisions publiques par l'apport au débat de points de vue diversifiés, de savoirs tacites à côté des savoirs experts et de l'expression des besoins, des préférences et des valeurs des citoyens. La participation crée également les conditions de l'éclosion d'innovations sociales par le maillage des expériences et l'émergence des idées fondées sur des besoins et des valeurs partagés. Enfin, la participation facilite l'émergence de consensus et une meilleure adhésion aux politiques publiques lorsque celles-ci sont édictées en respectant les consensus émergents (Barber, 2003 ; Fondation Roi Beaudoin, 2006).

## ■ DES CONDITIONS DE SUCCÈS

Dans un document publié en 2002 (*Des citoyens partenaires*), l'OCDE décrit trois niveaux essentiels d'implication des citoyens :

- **Information** – relation unidirectionnelle, de l'organisation vers le citoyen ;
- **Consultation** – relation bidirectionnelle dans laquelle les citoyens sont invités à donner leur opinion ;
- **Participation** – relation dans laquelle les citoyens sont véritablement impliqués dans le processus de décision et même dans la gestion de l'organisation.

La participation est souvent évaluée selon une échelle qui va de la non-participation (lorsque les citoyens sont informés, éduqués comme disent parfois des promoteurs privés de projets controversés, voire manipulés) à la participation pleine et entière au processus décisionnel. Entre les deux se trouvent la thérapie, la consultation, la médiation, le partenariat, la délégation et le contrôle. L'échelle la plus connue et la plus citée est celle élaborée par Arnstein en 1969. Elle fut, depuis, reprise et peaufinée. Thibault, Lequin et Tremblay (2000) ont repris une échelle similaire. On trouve dans le niveau de la participation sans pouvoir la communication, le marketing et le sondage, dans la deuxième catégorie du pouvoir d'influence, l'information, la consultation et la plainte et enfin dans la dernière catégorie, la délégation et le partenariat. Le travail de Fung (2006) s'inscrit dans cette réflexion. Celui-ci étudie la participation selon trois dimensions différentes qui s'observent à la manière d'un cube (*democracy cube*). Le premier axe est le lien entre les propositions adoptées lors de la démarche et les décisions ou politiques publiques prises par l'État (donc le pouvoir). Le second axe est le type de participants réunis (des citoyens désintéressés aux experts) et le dernier axe est la sélection des participants au processus de participation. Cette proposition du cube

de la démocratie est une proposition concurrente aux échelles de la participation reprises de diverses manières et se veut une théorisation plus fine du processus mouvant qu'est la participation.

Plus une activité participative s'approche du pouvoir, plus elle stimule la participation des citoyens. Plus un citoyen a eu l'occasion de participer au pouvoir, de participer à des décisions concrètes qui trouvent leur application dans une organisation ou dans la société, plus ce citoyen est stimulé à participer, à prendre des responsabilités et à assumer du leadership. La participation stimule la participation. Le pouvoir en est la récompense.

Une littérature abondante (Fondation Roi Beaudoin, 2006; Pion et Piron, 2009; Prémont, 2002) décrit les bonnes pratiques en matière de participation. Il serait fastidieux de reprendre ici tous les conseils et toutes les conditions à réunir qui ont un lien avec les méthodologies, le choix des dates et des lieux de rencontre, la disponibilité de l'information pertinente, la coïncidence entre le moment de la délibération et une décision politique imminente, la reconnaissance par les pouvoirs publics de la démarche, la crédibilité de l'organisateur, etc. Disons simplement qu'il y a des circonstances dans lesquelles la participation est plus propice et qu'il y a quelques pièges à éviter.

Trois pièges sont à éviter avec la participation citoyenne. Il faut d'abord éviter de recréer au sein des institutions de participation les mêmes inégalités d'accès. Il arrive en effet que les personnes plus scolarisées, qui manient mieux l'art oratoire, qui appartiennent aux classes plus aisées, qui sont de connivence avec les détenteurs du pouvoir, voient leurs préoccupations prendre le dessus sur les autres qui sont moins scolarisées, qui s'expriment difficilement ou avec gêne, qui sont déjà exclues du pouvoir pour des raisons d'éducation ou de pauvreté. On peut échapper à cet écueil en mettant en place des conditions de participation qui créent de l'égalité entre les citoyens par la diffusion préalable d'information, de la formation, le recours à des modalités d'expression autres que l'écrit ou le discours, le choix du lieu où se déroule la délibération, etc.

Il faut ensuite s'abstenir de donner le monopole de la parole aux « suspects habituels » au détriment des simples citoyens. Par « suspects habituels », il faut comprendre les représentants des groupes de pression ou des groupes d'intérêts qui disposent déjà de tribunes pour s'exprimer et défendre leurs points de vue dans la société. Il faut donc donner aux suspects habituels un rôle dans la délibération, mais veiller à ce que la parole citoyenne non affiliée ait aussi son espace réservé.

Enfin, il faut éviter de constituer des républiques de bavardages, c'est-à-dire éviter de faire participer les gens à des exercices de débats publics qui durent longtemps mais ne produisent aucun résultat concret. L'absence de résultat crée de la déception et la déception engendre la démobilisation. Pour tuer la participation, le meilleur moyen est de faire participer pour rien.

---

## L'INSTITUT DU NOUVEAU MONDE

L'institut du nouveau monde (INM) est un organisme non partisan dont la mission est de favoriser la participation citoyenne et de renouveler les idées au Québec. Fondé en 2004, l'INM est lauréat en 2005 du Prix Claire-Bonenfant du gouvernement du Québec pour les valeurs démocratiques et l'éducation civique. L'INM organise chaque été une École de citoyenneté pour les jeunes (cette activité a été désignée en 2010 comme l'une des trois meilleures pratiques d'éducation civique au Canada par l'Institut pour la citoyenneté canadienne, et elle est reconnue par la Commission canadienne de l'UNESCO). Il préside à des dialogues entre citoyens et experts (les Rendez-vous stratégiques de l'INM), publie annuellement *L'état du Québec*, promeut et soutient l'entrepreneuriat social et l'innovation sociale avec son programme « A go, on change le monde ! », et propose plusieurs programmes destinés à l'information, la délibération et la mobilisation des citoyens dans le cadre de ses propres initiatives mais également au service d'organisations publiques et privées qui sollicitent ses services. Depuis septembre 2009, l'INM a pris en charge les portails Web Parole citoyenne et Citizen Shift et co-organise à Montréal en 2010, 2011 et 2012 les Assemblées mondiales de Civicus – Alliance mondiale pour la participation citoyenne.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- Amara, N., R. Landry et M. Lamari (2003). « Capital social, innovation, territoires et politiques publiques », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XXVI, n° 1, p. 87-120.
- Arnstein, S. R. (1969). « A Ladder of Citizen Participation », *Journal American Institute of Planners*, vol. 35, n° 4, p. 216-224.
- Barber, B. (2003). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press.
- Beck, U. (2001). *La Société du risque : sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Alto.
- Bergeron, G. (1965). *Fonctionnement de l'État*, Préface de Raymond Aron, 2<sup>e</sup> édition, Paris, Librairie Armand Colin.
- Boivin, L. et M. Fortier (dir.) (1998). *L'économie sociale : l'avenir d'une illusion*, Montréal, Fides.
- Bonchard, G. et C. Taylor (2008). *Fonder l'avenir : le temps de la conciliation*, [s.l.], Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles.
- Cameron, D. (2009). *Speech. David Cameron: The Big Society*, [www.conservatives.com/News/Speeches/2009/11/David\\_Cameron\\_The\\_Big\\_Society.aspx](http://www.conservatives.com/News/Speeches/2009/11/David_Cameron_The_Big_Society.aspx) (page consultée le 8 mars 2011).
- Conseil de la santé et du bien-être (1997). *La participation comme stratégie de renouvellement du développement social*, Québec, Conseil de la santé et du bien-être.
- Daniels, N. et J. E. Sabin (2002). *Setting Limits Fairly: Can We Learn to Share Medical Resources?*, New York, Oxford University Press.
- Doucet, H. (2001). « Quelles finalités pour le système de santé québécois ? », dans *Santé, pour une thérapie de choc!*, publié par le Conseil de la santé et du bien-être et le quotidien Le Devoir, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 13-17.

- Fishkin, J. S. (1995). *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, New Haven, Yale University Press.
- Fondation Roi Beaudoin (2006). *Méthodes participatives : un guide pour l'utilisateur*, Bruxelles, Fondation Roi Beaudoin.
- Fukuyama, F. (1997). *La confiance et la puissance, vertus sociales et prospérité économique*, Traduit de l'américain par P. E. Dauzat, Titre original : *Trust the Social, Virtues and the Creation of Property* (1995), Paris, Éditions Plon.
- Fung, A. (2006). « Varieties of Participation in Complex Governance », *Public Administration Review*, vol. 66, p. 66-75.
- Fung, A. (2003). « Associations and Democracy: Between Theories, Hopes, and Realities », *Annual Review of Sociology*, vol. 29, n° 1, p. 515-539.
- Giddens, A. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- Gouvernement du Québec (2011). *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.R.Q., c. S-4.2, [www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/S\\_4\\_2/S4\\_2.html](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/S_4_2/S4_2.html) (page consultée le 8 mars 2011).
- International Association for Public Participation (2007). *Public Participation Spectrum*, [www.iap2.org/associations/4748/files/IAP2%20Spectrum\\_vertical.pdf](http://www.iap2.org/associations/4748/files/IAP2%20Spectrum_vertical.pdf) (page consultée le 27 mai 2010).
- Lemieux, G. (2004). *ReMIXer la cité : La participation citoyenne des jeunes québécois issus de l'immigration et des minorités visibles*, sous la direction du Conseil permanent de la jeunesse et en collaboration avec le Conseil des relations interculturelles, Québec, Gouvernement du Québec.
- Mercier, C., D. Bourque et L. St-Germain (2009). *Participation citoyenne et développement des communautés au Québec : enjeux, défis et conditions d'actualisation*, Alliance de recherche université-communauté (ARUC) Innovation sociale et développement des communautés, Université du Québec en Outaouais et ARUC Innovation sociale et développement des communautés.
- Méthé, M.-H. (dir.) (2007). *Oser la solidarité : l'innovation sociale au cœur de l'économie québécoise*, Montréal, Fides.
- Norman, J. (2010). *The Big Society: The Anatomy of the New Politics*, Buckingham, The University of Buckingham Press.
- Obama, B. (2009). *Office of Social Innovation and Civic Participation*, [www.whitehouse.gov/administration/eop/sicp](http://www.whitehouse.gov/administration/eop/sicp) (page consultée le 8 mars 2011).
- OCDE (2002). *Des citoyens partenaires : information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*, Paris, OCDE.
- Organisation mondiale de la Santé (2000). *Rapport sur la santé dans le monde 2000 : pour un système de santé plus performant*, Genève, Organisation mondiale de la Santé.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, University Press.
- Pion, L. et F. Piron (2009). *Aux sciences citoyens : expériences et méthodes de consultation sur les enjeux scientifiques de notre temps*, Montréal, PUM.
- Prémont, K. (2002). *Les méthodes de consultation publique*, Québec, Laboratoire d'éthique publique, préparé pour la Commission de l'éthique de la science et de la technologie.

- Rodham-Clinton, H. (1998). *Civiliser la démocratie*, Paris, Desclée de Brouwer.
- Rosanvallon, P. (2008). *La légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil.
- Rosanvallon, P. (2006). *La contre-démocratie : la politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil.
- Savoie, D. J. (1999). *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press.
- Smith, G. (2005). *Beyond the Ballot, 57 Democratic Innovations from Around the World*, Londres, A report for Power Inquiry, [www.powerinquiry.org](http://www.powerinquiry.org) (page consultée le 8 mars 2011).
- Surowiecki, J. (2008). *La Sagesse des foules*, Paris, JC Lattès.
- Thibault, A., M. Lequin et M. Tremblay (2000). *Cadre de référence de la participation publique (Démocratique, utile et crédible)*, Québec, Conseil de la santé et du bien-être.
- Tocqueville, A. de (1840). *De la démocratie en Amérique II (1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> parties)*, [http://classiques.uqac.ca/classiques/De\\_tocqueville\\_alexis/democratie\\_2/democratie\\_t2\\_1.pdf](http://classiques.uqac.ca/classiques/De_tocqueville_alexis/democratie_2/democratie_t2_1.pdf) (page consultée le 8 mars 2011).
- Todd, E. (2008). *Après la démocratie*, Paris, Gallimard.

# Recensions

**213 La démocratie participative inachevée : genèse, adaptations et diffusions**

Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer  
Par Julie Maude Normandin

**216 État stratège et participation citoyenne**

Louis Côté, Benoît Lévesque et Guy Morneau  
Par Rodrigo Naranjo Galves

---

## LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE INACHEVÉE : GENÈSE, ADAPTATIONS ET DIFFUSIONS

Sous la direction de **Marie-Hélène Bacqué** et **Yves Sintomer**, avec la collaboration d'Amélie Flamand et Héloïse Nez, Paris, Éditions Yves Michel et Adels-Revue Territoires, 2010, 231 pages.

Non seulement les expériences de démocratie participative se multiplient-elles depuis une dizaine d'années, mais elles quittent également le giron du radicalisme pour s'institutionnaliser. Partant de ce double constat, la sociologue et urbaniste Marie-Hélène Bacqué et le sociologue politique Yves Sintomer regroupent dans leur ouvrage intitulé *La démocratie participative inachevée : genèse, adaptations et diffusions* des expériences multiples de participation citoyenne. Ils se concentrent sur des cas européens, avec quelques digressions vers le Canada et l'Inde. Pour éviter tout égarement parmi les multiples formes de l'engagement actif des citoyens dans le processus démocratique, les chapitres sont regroupés sous trois thèmes : le budget participatif comme dispositif, le tirage au sort comme procédure et le projet urbain comme objet de participation. Chacune des trois parties fait l'objet d'une brève synthèse par Amélie Flamand et Héloïse Nez. Au fil des cas présentés, les particularités du contexte historique et social sont soulevées pour expliquer l'originalité des démarches. La lecture transversale de ces expériences est facilitée par l'attention que portent tous les auteurs à la construction historique de chaque situation et au rôle joué par les réseaux d'acteurs. Selon Bacqué et Sintomer, ces deux aspects peu étudiés sont essentiels pour expliquer les multiples interprétations de la démocratie participative, ainsi que ses limites et ses succès.

Dans la première partie, le budget participatif est présenté comme un outil de transformation des relations sociales et politiques, et ce, depuis sa création à Porto Alegre, au Brésil en 1989. Sa diffusion du Sud vers le Nord par différents réseaux d'acteurs a permis l'adoption de ce dispositif dans de nombreux États. En Espagne, plus d'une vingtaine d'expériences ont été tentées depuis 2001 dans des villes de toutes tailles, gouvernées majoritairement par des mairies de gauche, mais également

par des conservateurs. Cette diffusion résulte des efforts conjugués de responsables politiques motivés, du milieu académique et de réseaux régionaux supramunicipaux. Selon Ernesto Ganuza, la mise en place d'un budget participatif a cependant été perçue comme une menace par les associations de quartier, habituées à jouer un rôle prépondérant dans la démocratie municipale. Certaines adaptations ont ainsi été nécessaires pour neutraliser ce mécontentement. Dans le cas du Royaume-Uni, Anja Röcke explique que l'initiative de Porto Alegre a d'abord été importée dans le pays par des ONG, pour ensuite figurer au sein de l'ordre du jour du gouvernement Blair comme moyen pour favoriser l'autonomisation des collectivités et le désengagement du gouvernement central. Pour l'auteure, le futur de cette démarche se réalisera en fonction de trois tensions intrinsèques au cas britannique : l'opposition entre l'amélioration de l'implication citoyenne et le renforcement des pouvoirs territoriaux, la contradiction entre l'autonomisation des citoyens et l'importance accordée au rendement et à la mesure ainsi que l'origine ascendante de cette démarche (*bottom-up*), mais mise en œuvre par une logique descendante du gouvernement central vers les localités. Parmi les exemples de budget participatif, le cas de la ville polonaise Plock est celui qui s'écarte le plus du discours de revendication de Porto Alegre. Dorota Dakowska explique que la logique économique et le désengagement de l'État marquent ce projet qui consiste en l'attribution de subventions privées dans le milieu municipal en fonction d'un partenariat entre une entreprise privée, les autorités municipales, une organisation onusienne et les associations citoyennes. L'intégration des citoyens pour la sélection des projets financés par le privé aurait essentiellement pour but d'améliorer l'acceptabilité des décisions.

Pour la deuxième partie, les auteurs traitent de la procédure du tirage au sort. Cette méthode de sélection des participants est notamment reconnue pour sa légitimité, car elle permet de choisir un échantillon représentatif de la population pour juger de problématiques publiques. Dans un premier temps, Antoine Vergne analyse l'évolution de deux procédures de participation citoyenne conçues au début des années 1970 et utilisant le tirage au sort : le *Planungszeel* (cellule de planification) du sociologue allemand Peter Dienel et les *citizens juries* (jurys de citoyens) de l'Américain Ned Crosby. Par une analyse quantitative de ces expériences, l'auteur note que la diffusion de ces modèles s'est réalisée de manière non linéaire, conditionnée à la fois par le contexte et les caractéristiques de ces procédures. Malgré leur faible nombre, les cellules de planification et les jurys de citoyens ont contribué à l'émergence de l'idée selon laquelle le tirage au sort, la délibération et l'information aux citoyens améliorent l'exercice de la démocratie. Dans le même ordre d'idées, Hans-Liudger Dienel se questionne sur les raisons du faible recours au jury de citoyens. Selon lui, ce modèle a été utilisé pour des problématiques auxquelles il n'était pas adapté. Il a été présenté comme un outil innovateur et non pas comme une procédure à institutionnaliser et il a été employé à l'échelle locale alors que les déficits démocratiques se situent au niveau supranational. Enfin, Amy Lang compare deux expériences de jurys de citoyens tentées en Colombie-Britannique et en Ontario pour l'élaboration des projets de réformes des systèmes électoraux. Dans la province de l'Ouest, le jury de citoyens a acquis une certaine légitimité en raison du soutien manifesté par les élites politiques et les citoyens, deux éléments absents de l'expérience ontarienne.

Dans la dernière section, les politiques de démocratie participative mises en œuvre à Paris, Rome, Berlin-Est, Delhi et dans les banlieues communistes françaises sont analysées. Dans leur synthèse, Amélie Flamand et Héloïse Nez dégagent des similitudes entre tous ces cas : les mesures sont restreintes aux processus de concertation et de consultation sans donner accès à la prise de décision, les initiatives résultent souvent de l'action menée par quelques acteurs politiques et elles favorisent la participation des classes moyennes et non celle des groupes marginalisés. La politique participative du maire Delanoë à Paris depuis 2001 pour lutter contre le déficit démocratique est le premier cas traité. Après l'analyse de multiples expériences, Busquet et ses collègues considèrent que la participation d'acteurs disparates ne partageant pas de référence commune a nui à l'émergence d'une pratique parisienne cohérente en raison de l'absence d'une vision d'ensemble. À Rome, Allegretti et ses collaborateurs décrivent une évolution ambiguë de la participation citoyenne. D'une part, une grande pluralité de projets ont vu le jour et ont ouvert de nouveaux horizons. D'autre part, le jeu des acteurs politiques et associatifs a souvent limité les possibilités de donner davantage de pouvoir aux citoyens. La situation à Berlin-Est présentée par Cécile Cuny est similaire : les citoyens ont été inclus dans un processus technique de débat public sur le développement de projets urbains, mais ils ont été exclus de la décision. Pour la participation citoyenne à Delhi, Stéphanie Tawa Lama-Rewal considère l'initiative mise en place comme une stratégie instaurée par une politicienne pour bâtir sa popularité. Le programme a cependant eu l'avantage d'ouvrir le débat sur la démocratie locale en milieu urbain, en plus d'accroître le rôle des collectivités dans l'aménagement des villes. Pour clore cette série sur les expériences urbaines, Héloïse Nez et Julien Talpin soulignent comment les dirigeants communistes des banlieues françaises ont mis de l'avant un discours radical sur le partage du pouvoir entre les dirigeants et les populations. Dans les faits, les pratiques des villes communistes demeurent semblables à celles mises en œuvre ailleurs en France. Par contre, les communistes sont plus enclins à utiliser les procédures citoyennes pour informer et mobiliser la population contre des enjeux nationaux et internationaux.

Dans l'ensemble, cet ouvrage présente une mosaïque intéressante d'expériences de démocratie participative. Au fil des analyses, le lecteur saisit mieux les tensions politiques entre les élus, les fonctionnaires, les associations et les citoyens. En mettant de côté l'enjeu des relations entre les experts et les profanes fréquemment discuté lorsqu'il est question de participation citoyenne, ce collectif se concentre sur les expériences vécues permettant ainsi la confrontation entre le concept intellectuel et l'expérience de terrain. Cette orientation est salutaire, car elle permet aux chercheurs et aux praticiens de prendre conscience des effets de leurs actions. Par contre, ce livre souffre de deux lacunes. Il prend fin abruptement, sans conclusion permettant d'insuffler une orientation ou une vue d'ensemble sur la démocratie participative. Pour cette tâche, le lecteur est laissé à lui-même bien que les auteurs tentent de répondre à certaines de ces préoccupations dans l'introduction. Aussi, le travail d'édition laisse à désirer. Certaines représentations graphiques sont illisibles et la graphie « Colombie britannique » surprend.

*Par JULIE MAUDE NORMANDIN,  
Doctorante à l'École nationale d'administration publique du Québec*

---

## ÉTAT STRATÈGE ET PARTICIPATION CITOYENNE

Sous la direction de **Louis Côté**, **Benoît Lévesque** et **Guy Morneau**, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2009, 278 pages.

Que faire quand l'État québécois devient incapable de définir de grandes orientations de politique publique? Que faire quand il n'arrive plus à prévoir les défis et les problèmes qui guettent le futur du Québec? Et quels sont les obstacles à surmonter pour aboutir à un État stratège du côté de la gouverne et de celui de la prestation de services publics? L'ouvrage collectif *État stratège et participation citoyenne* dirigé par Louis Côté, Benoît Lévesque et Guy Morneau pose un diagnostic au sujet de l'état de la gouvernance québécoise et cherche à répondre à ces questions.

Dans la première partie de l'ouvrage, les directeurs décrivent le contexte dans lequel s'est amorcée cette réflexion sur l'État stratège et la participation citoyenne. Ils précisent ensuite les éléments essentiels à une nouvelle forme de gouvernance qui permettrait au Québec de compter sur un État capable de prévoir les grands défis auxquels il devra faire face et de mobiliser la société civile pour les relever : l'État stratège ouvert à la participation citoyenne. Cette proposition constitue le cœur même du livre et les contributions des autres auteurs sont des réflexions critiques sur la problématique soulevée dans la partie initiale. La deuxième partie oriente la réflexion de l'État stratège vers le volet de la gouverne, alors que la troisième porte sur les services publics décentralisés.

Dans leur introduction, les auteurs tracent le portrait de l'évolution de l'État au cours du XX<sup>e</sup> siècle, qui est devenu l'acteur principal dans plusieurs pays occidentaux. Ils soulèvent également le débat sur le rôle et la place de l'État au Québec, marqué par deux positions antagoniques : celle des *lucides*, qui n'y voient que de l'immobilisme, une intervention excessive et la capture de l'État par les groupes d'intérêts, et celle des *solidaires*, qui signalent l'existence de l'innovation et de l'expérimentation en même temps qu'une absence marquée de l'État sur le plan de la vision et de l'anticipation. Ces derniers considèrent positivement la présence de groupes organisés qui guident la marche de la société.

Le premier chapitre formule un diagnostic sur la gouvernance québécoise et une proposition (ou plutôt une vision) quant au type d'État que l'on devrait mettre en place au Québec et à la relation qu'il devrait entretenir avec les citoyens et la société civile. Le diagnostic réfère aux éléments mentionnés précédemment, c'est-à-dire au manque de vision, à l'incapacité de prévoir les défis et les problèmes et d'agir en conséquence. L'État québécois se concentre sur des tâches purement opérationnelles, réduit au rôle de « pompier » qui éteint, tant bien que mal, les incendies sans rien faire pour les prévenir. Il parvient ni à protéger le bien commun ni à mobiliser les forces sociales dans une action cohérente. Il faut alors mettre en place un État stratège, ce qui signifie beaucoup plus qu'un État « modernisé », puisque les modernisations administratives ne favorisent pas l'expansion des capacités stratégiques, ni plus qu'elles ne changent le rôle de l'État ou touchent la relation entre l'État et la société civile. Ce changement relève de l'action politique et de la participation citoyenne. En fait, les processus de modernisation qui ont

réussi (par exemple dans les pays scandinaves) ont été conçus comme des processus politiques et ont eu recours à la négociation avec la société civile. Selon l'argument central de Côté et Lévesque, pour être stratège, l'État québécois se doit nécessairement d'être ouvert à la participation citoyenne. Cela exige, d'une part, l'approfondissement et l'élargissement de la démocratie par une articulation de ses diverses formes (représentative, participative et délibérative) dans une démocratie plurielle et, d'autre part, la neutralisation des pathologies qui affectent les démocraties modernes : le désenchantement et le désengagement des citoyens et le recours à la dénonciation et à l'empêchement. Cette transformation demande un nouveau contrat social pour le Québec et les auteurs sont optimistes : aujourd'hui les sociétés développées sont bien équipées et l'exemple des pays scandinaves montre que les petites sociétés – comme le Québec – possèdent un avantage additionnel.

S'agissant du thème du renouvellement de la gouverne, trois sujets sont examinés : la notion même de l'État stratège, le rôle de la fonction publique comme soutien de cette nouvelle forme de gouverne et le rôle qu'y jouera la concertation. Dans le chapitre 2, Joseph-Yvon Thériault affirme que l'État stratège est une alternative politique et solidaire à la régulation post-providentialiste et à l'« antipolitisme du néolibéralisme », une forme nouvelle de régulation sociopolitique qui s'avère une nouvelle social-démocratie. Mais pour réussir à devenir une nouvelle forme de social-démocratie, l'État stratège devra redonner sa place à la politique démocratique comme lieu délibératif de définition du bien commun, maintenir l'universalité citoyenne et « (re)légitimer un sujet politique détenteur de la souveraineté ». Dans le cas du Québec, cette dernière exigence est étroitement associée à la question nationale.

Pour sa part, Stéphane Paquin constate la réussite des pays scandinaves dans la mise en place des réformes combinant la justice sociale et la croissance économique (chapitre 3). Mais ce modèle scandinave est-il transposable au Québec? Bien que des aspects y soient favorables, des difficultés persistent : le Québec a une culture de la concertation et du compromis qui a permis de mettre en œuvre des réformes majeures, mais la plupart des Québécois ne voient pas la nécessité d'accepter les profonds changements qui s'avèrent nécessaires.

Par la suite James Iain Gow (chapitre 4) explique pourquoi une fonction publique professionnelle est indispensable pour soutenir une gouverne renouvelée. L'État stratège en aura besoin, car elle est essentielle au maintien de tout État démocratique. D'après Gow, le cas échéant, il vaudrait mieux adapter la fonction publique aux nouvelles circonstances que la remplacer par une autre.

Finalement, Alain Noël et Gérald Larose (chapitres 5 et 6) discutent du diagnostic qui soutient l'hypothèse de l'État stratège et du rôle de la concertation. D'après Noël, l'État québécois n'est pas atteint de l'immobilisme et du blocage dénoncés. Il possède des mécanismes de concertation qui fonctionnent assez bien et l'État serait déjà un État stratège, à sa manière. Quant à Larose, il estime que l'utilisation des mécanismes de concertation a une influence sur le contenu même des politiques publiques et sur la gouvernance. Il définit les caractéristiques d'un État stratège et conclut que le Québec n'en est pas encore un, tout en avertissant

sur un possible retour vers d'anciennes pratiques centralisatrices et hiérarchiques.

Les services décentralisés, les sociétés d'État et les partenariats entre l'État et la société civile sont au cœur des réflexions de la troisième partie de l'ouvrage. Gérard Divay (chapitre 7) conteste la conception hiérarchique de l'État stratège selon laquelle la stratégie appartient au centre décisionnel et la partie opérationnelle aux instances locales. Dans une démocratie, explique-t-il, l'orientation stratégique est indissociable de la participation du niveau local et d'un partenariat entre le local et le central. Dans le chapitre suivant, Robert Bisaillon commente le travail de Divay. Il montre que la participation du palier local pose la question de la formalisation de la gouvernance locale pour pouvoir concevoir l'action stratégique de l'État de manière plus horizontale, ce qui, à son tour, demande une démocratie de coopérants et non de clients. Il énonce les principes qui devraient présider ce type de démocratie.

En se penchant sur les sociétés d'État, Luc Bernier (chapitre 9) explique que leur rôle se doit d'être examiné dans le cadre d'une conception commune de l'État, qui permet de savoir ce qu'elles doivent faire, si elles participent ou non à une vision commune et si elles répondent à des objectifs de politique publique. Pour lui, il est certes nécessaire de réduire la taille de l'État au Québec, mais pour y parvenir il ne faut pas brader ces organismes. Il vaut mieux rendre les politiques québécoises complémentaires et non concurrentielles avec celles du gouvernement fédéral et reconstruire l'État hérité de la Révolution tranquille. Ces changements demandent « un dialogue social pour développer une vision ».

Dans le dernier chapitre, Yves Vaillancourt réfléchit sur les partenariats entre la société civile et l'État. À partir d'un examen de l'histoire de l'État social québécois, il conclut que l'idée d'un État stratège partenaire de la société civile a déjà été appliquée dans le passé. Néanmoins, le discours dominant sur la réforme de l'État et de l'administration publique (celui du NMP), et qui convie à bâtir les PPP, a fait en sorte que la conception d'État stratège fût « inféodée à la régulation marchande », laissant de côté d'autres acteurs de la société civile comme l'économie sociale. Il faut, donc, favoriser la participation du tiers secteur et de l'économie sociale dans « l'élaboration (coconstruction) et la réalisation (coproduction) des politiques publiques », dans un scénario où l'État serait, en dernière instance, un « animateur-arbitre du processus délibératif ».

Ce livre fournit des éléments essentiels pour connaître le Québec contemporain et pour avoir de bonnes pistes sur son futur : un diagnostic clair sur la gouvernance québécoise, une hypothèse de solution qui constitue la base de la discussion, une bonne perspective historique et des analyses comparatives pertinentes. La collaboration des différents chercheurs permet d'examiner la problématique et l'hypothèse centrale à partir de plusieurs points de vue. Par ailleurs, l'ouvrage illustre les problèmes qui touchent les sociétés similaires au Québec : sociétés développées, avec des appareils étatiques interventionnistes, qui veulent préserver les valeurs d'égalité et de solidarité et qui doivent, dans le même temps, relever les défis de la mondialisation.

*État stratège et participation citoyenne* est un livre politique dans le meilleur sens

du terme : les auteurs cherchent non seulement à montrer le résultat de leur travail de réflexion et de recherche, mais aussi à susciter le débat et à orienter l'action collective vers la transformation de l'État et de la gouvernance québécoise. Il reste à voir si ce travail aura le retentissement qu'il mérite auprès du grand public, c'est-à-dire, auprès des citoyens qui sont ici appelés, voire sommés, à participer dans la construction du Québec du futur.

*Par RODRIGO NARANJO GALVES,  
Doctorant à l'École nationale d'administration publique du Québec*

## Prochain numéro : printemps-été 2011

### LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Défini comme « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs » (Brundtland, 1987), le développement durable est au cœur de l'actualité. On assiste à une prise de conscience collective accompagnée de revendications sociales réclamant la mise en place de politiques publiques visant à contrer les processus de dégradation des ressources naturelles et à préserver de nombreux écosystèmes fragilisés par des pressions anthropiques grandissantes.

Le développement durable intéresse aujourd'hui l'ensemble de la communauté internationale, pays du Nord et du Sud solidaires il requiert l'attention de tous les secteurs (l'agriculture, l'économie, le tourisme, l'énergie...); il dessine les principaux modes de gestion de l'espace (l'urbanisation, les transports, la mise en valeur...); il influence les multiples dimensions de la vie collective (le bien-être, la santé, le niveau de vie, l'action collective, la gouvernance...).

Les pouvoirs publics ne peuvent dorénavant ignorer ces défis, présents tout au long du cycle de l'action politique. Les analystes et les décideurs doivent innover pour définir des concepts et trouver des méthodologies qui favorisent le développement durable. En lui consacrant un numéro, nous souhaitons participer à la compréhension de ses défis et mettre en lumière les innovations qu'il fait naître. Au bénéfice de l'avancement des connaissances et du partage des bonnes pratiques, le temps est venu d'analyser les politiques publiques en matière de développement durable qui tentent de réconcilier des externalités et des dimensions souvent conflictuelles ou incompatibles, dimensions environnementale, économique, sociale, géopolitique (réchauffement climatique, sécurité, désertification, migrations, etc.).

# L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

UN PÔLE INSTITUTIONNEL DE RECHERCHE VOUÉ À L'ANALYSE COMPARATIVE  
DES SYSTÈMES DE GOUVERNANCE

Dans un contexte politique et socioéconomique mouvant et globalisé à l'échelle de la planète, les États et les organisations publiques affrontent des problématiques dont la complexité et l'interdépendance ne cessent de s'amplifier. L'efficacité des administrations publiques exige une mise en perspective des expériences et des modèles de gestion.

Depuis sa création en 1993 **L'Observatoire de l'administration publique** recueille, analyse et évalue l'information disponible à travers le monde et pose un regard comparatif sur les changements initiés par les États, acteurs centraux de la gouvernance. Il examine et étudie la mise en œuvre des réformes des administrations publiques engagées dans les pays développés ou en transition. Ses champs de recherche portent sur le rôle, les fonctions et l'organisation de l'État, les ajustements des politiques et programmes et la gestion publique.

## LA RECHERCHE COMMANDITÉE

Les chercheurs de **L'Observatoire de l'administration publique** effectuent, sur une base contractuelle, à la demande de ministères ou d'organismes publics, des études comparatives sur les modes de gestion, les politiques et les programmes implantés au sein des administrations publiques à l'étranger et au Québec. Cette activité, inscrite dès l'origine dans la mission de **L'Observatoire**, a vu son volume croître et se diversifier au fil des années pour devenir aujourd'hui un des points forts de son action. Les investigations de **L'Observatoire** portent sur les stratégies d'intervention dans les administrations publiques : réorganisation des appareils étatiques, décentralisation administrative, utilisation des technologies de l'information, étalonnage, mesure de la performance, planification stratégique, gestion financière, management des ressources humaines, gestion de l'interface public privé, éthique, etc. Elles prennent les formes les plus variées : comparaison de programmes et de politiques, mise en lumière d'expériences innovantes, analyse de réformes administratives, veille spécifique, etc.

## LES PUBLICATIONS

**L'Observatoire de l'administration publique** a créé un dispositif intégré de communication aux fins d'assurer la diffusion de ses travaux de veille et de recherche.

**OBSERVGO**, bulletin électronique hebdomadaire, collecte et redistribue l'information de veille sous forme de références.

**PARALLÈLE**, trimestriel électronique de veille, il répertorie les tendances qui se font jour en matière de formation et de recherche en administration publique.

**TÉLESCOPE**, revue trimestrielle d'analyse comparée en administration publique, réunit des experts internationaux sur des problématiques spécifiques.

Les publications de **L'Observatoire** sont accessibles sur Internet : [www.observatoire.enap.ca](http://www.observatoire.enap.ca)

## UNE ÉQUIPE AU CŒUR DE LA CONNAISSANCE

**L'Observatoire de l'administration publique** s'appuie sur un groupe de professeurs, de professeurs associés et d'attachés de recherche. Il fait appel en outre à l'expertise des professeurs de l'École nationale d'administration publique du Québec et associe des étudiants à ses projets de recherche. animateur de plusieurs réseaux de correspondants, il mobilise enfin des compétences en provenance du Québec et du monde entier, praticiens ou universitaires spécialistes de l'administration publique.

---

## INFORMATION ET ABONNEMENTS AUX PUBLICATIONS

Secrétariat de L'Observatoire de l'administration publique

Madame Danielle Landry

ENAP

555, boulevard Charest Est,

Québec (Québec) G1K 9E5 Canada

TÉLÉPHONE : 418 641-3000, POSTE 6574

TÉLÉCOPIEUR : 418 641-3060

[www.observatoire.enap.ca](http://www.observatoire.enap.ca)

*Télescope* est une revue d'analyse comparée portant sur des problématiques spécifiques intéressant les administrations publiques. Elle est publiée trois fois par année. Sa production est coordonnée par l'équipe du département des publications de L'Observatoire de l'administration publique. Le choix des thèmes et des textes de *Télescope* fait l'objet d'une réflexion collégiale de la part des membres de L'Observatoire. Avant publication, tout article est soumis à un comité composé d'universitaires qui évalue son acceptabilité. En cas de controverse sur un article ou sur une partie d'un article, l'auteur est avisé. La révision linguistique est obligatoire. Elle est assurée par les services spécialisés de l'ENAP. La reproduction totale ou partielle de *Télescope* est autorisée avec mention obligatoire de la source. Les professeurs d'établissements d'enseignement ne sont pas tenus de demander une autorisation pour distribuer des photocopies.

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE  
TÉLESCOPE

DÉPÔT LÉGAL  
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC, 2011  
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA, 2011  
ISSN 1203-3294

*Télescope* bénéficie du soutien financier de l'ENAP  
du Québec et du gouvernement du Québec.

Québec 