

# 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!