

Pas de développement durable sans participation citoyenne

Mémoire sur le Projet de Stratégie gouvernementale de développement durable révisée 2015-2020

Présenté à :

**Commission des transports et de l'environnement
Assemblée nationale du Québec**

2 février 2015



CRÉDITS

Ce mémoire a été préparé par la direction générale de l'Institut du Nouveau Monde (INM).

Permission de reproduire des extraits à des fins privées, éducatives et non commerciales, à la condition d'indiquer la source de la façon suivante :

Extrait de : Institut du Nouveau Monde, *Pas de développement durable sans participation citoyenne. Mémoire sur le Projet de Stratégie gouvernementale de développement durable révisée 2015-2020*, 2015, p. [numéro de la page d'où est tiré l'extrait].

Pour information à propos de ce document :

Institut du Nouveau Monde

5605, avenue de Gaspé

Bureau 404, Montréal (Québec) H2T 2A4

Téléphone : 514 934 5999

Numéro sans frais : 1 877 934 5999

Télécopieur : 514 934 6330

Courriel : inm@inm.qc.ca

inm.qc.ca

Table des matières

Résumé	4
Introduction.....	6
Présentation de l'Institut du Nouveau Monde (INM)	6
La participation citoyenne : principe de développement durable	8
Définition et caractéristiques.....	10
L'état mitigé de la participation publique au Québec.....	11
Les réformes de la gouvernance territoriale changent la donne.....	12
Les citoyens veulent participer, mais n'ont pas confiance	13
La participation citoyenne, parent pauvre du Projet de Stratégie.....	14
La participation était une orientation de la stratégie précédente ; elle devient un moyen dans le projet révisé ..	14
Appui à l'orientation sur la réduction des inégalités sociales	17
Recommandations : pour une orientation ferme au soutien de la participation citoyenne	19
RECOMMANDATION 1 – AJOUTER UNE ORIENTATION : ACCROÎTRE LA PARTICIPATION DES CITOYENS À LA VIE DÉMOCRATIQUE	19
RECOMMANDATION 2 – FIXER DES OBJECTIFS PRÉCIS EN MATIÈRE DE RENFORCEMENT DE LA PARTICIPATION DES CITOYENS À LA VIE DÉMOCRATIQUE	19
RECOMMANDATION 3 – DOTER LE QUÉBEC D'UN CONSEIL DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	21
RECOMMANDATION 4 – REVOIR LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS PERTINENTS POUR MESURER L'IMPACT DES POLITIQUES PUBLIQUES SUR LES INÉGALITÉS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES AINSI QUE LEUR RÉDUCTION	22

Résumé

L'Institut du Nouveau Monde est une organisation spécialisée en participation citoyenne. Le présent mémoire porte exclusivement sur cette dimension du Projet de Stratégie. Un appui est mentionné à l'orientation sur la réduction des inégalités économiques et sociales en raison du lien entre inégalités et démocratie.

La participation citoyenne (un concept qui englobe la participation publique, la participation sociale et la participation électorale) est un principe clé de développement durable, inscrit dans la Loi québécoise et reconnu comme essentiel par de nombreux traités et organisations internationaux.

Le bilan de la participation citoyenne au Québec est mitigé. Les réformes de la gouvernance territoriale changent la donne en réduisant les opportunités de participation. Les citoyens du Québec affirment, par sondage, vouloir participer davantage aux processus décisionnels (être informés et consultés) entre les élections. Ils affirment du même coup ne pas faire confiance au gouvernement et aux municipalités pour ce faire dans le respect des règles de l'art et de l'éthique de la participation publique.

La participation citoyenne est le parent pauvre du Projet de Stratégie. Entre autres, le statut accordé à la participation citoyenne dans le Projet de Stratégie 2015-2020 est moins important que celui qui lui était accordé dans la stratégie précédente. Dans la stratégie précédente, la participation était une orientation en soi. **Dans le Projet de Stratégie, elle n'est ni une orientation, ni même un enjeu, et encore moins une activité incontournable. Elle est reléguée au rang de moyen pour atteindre d'autres objectifs.**

Cependant, le principe d'« engagement et participation » inscrit dans la Loi est plus exigeant. La définition qui en est donnée dans la Loi précise que « la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement ». Définir une vision signifie participer activement aux décisions. En d'autres termes, pour refléter l'intention du législateur et toute la richesse du principe enchâssé dans la Loi, la Stratégie doit comporter des objectifs et des moyens pour accroître l'engagement et la participation des citoyens à la vie démocratique dans son ensemble et non pas seulement inclure des modalités de participation, de concertation ou de consultation dans des situations particulières, comme le fait le Projet de Stratégie 2015-2020.

Ce renforcement démocratique soutient le développement durable en soi. Le développement sera d'autant plus durable que la société est plus démocratique, que les citoyens participent activement aux élections, à la société civile et aux divers processus consultatifs qui leur sont offerts. Des citoyens engagés, conscients de leur rôle comme citoyens et non seulement comme contribuables ou comme consommateurs ou comme « parties prenantes concernées » par un projet spécifique, contribueront mieux au développement durable de la société. C'est toute la démocratie que la Loi sur le développement durable invite à renforcer.

Pour refléter ces constats, nous formulons quatre recommandations :

RECOMMANDATION 1 – AJOUTER UNE ORIENTATION : ACCROÎTRE LA PARTICIPATION DES CITOYENS À LA VIE DÉMOCRATIQUE

Cette orientation devrait être assortie d'objectifs précis, touchant les trois dimensions de la participation citoyenne soit : la participation publique, la participation sociale et la participation électorale.

RECOMMANDATION 2 – FIXER DES OBJECTIFS PRÉCIS EN MATIÈRE DE RENFORCEMENT DE LA PARTICIPATION DES CITOYENS À LA VIE DÉMOCRATIQUE

- **Doter l'État québécois d'un Cadre de référence en participation publique. Un tel cadre servirait de guide, pour les ministères et organismes, ainsi que l'Assemblée nationale, au développement de leurs propres politiques de participation publique. Sans prescrire des mécanismes particuliers, il énoncerait les grands principes et les règles à respecter pour assurer le succès des démarches de participation. Nous recommandons que le Cadre de référence s'applique, de la manière la plus appropriée et convenue avec les acteurs concernés, aussi aux municipalités.**
- **Pour que ce Cadre de référence ne demeure pas lettre morte, son adoption devrait être assortie de la création d'une entité chargée d'en coordonner l'application et d'accompagner sa mise en œuvre auprès des ministères et organismes concernés en les conseillant sur les meilleures pratiques.**
- **Initier une démarche de réflexion sur les meilleurs moyens de développer les compétences civiques au Québec.**
- **Accélérer les engagements de l'État en lien avec l'ouverture des données publiques.**
- **Encourager la participation électorale, en particulier celle des jeunes.**

Ces objectifs remplaceraient l'objectif 1.3. L'objectif 3.2 devrait être maintenu car il est relatif à des situations particulières. L'objectif 6.3 devrait être réécrit de manière à éviter la confusion entre participation publique et participation sociale.

RECOMMANDATION 3 – DOTER LE QUÉBEC D'UN CONSEIL DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Dans plusieurs pays, les gouvernements se sont dotés de conseils économiques et sociaux. La dimension environnementale a été ajoutée aux responsabilités de plusieurs de ces instances, faisant d'elles de véritables conseils du développement durable. Un tel conseil aurait certes une fonction conseil, mais aussi d'animation des débats sur le développement durable au sein de la société. Le développement durable est un concept qui doit encore être mieux compris et approprié par la population et par les parties prenantes. Le conseil pourrait également favoriser une compréhension commune des acteurs économiques, sociaux, environnementaux et culturels des enjeux de la société, et mener à un dialogue fructueux avec le gouvernement, ses ministères et ses organismes.

RECOMMANDATION 4 – REVOIR LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS PERTINENTS POUR MESURER L'IMPACT DES POLITIQUES PUBLIQUES SUR LES INÉGALITÉS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES AINSI QUE LEUR RÉDUCTION

Nous appuyons sans réserve cette orientation. Nous constatons toutefois que le chapitre lui étant consacré est incomplet. La question de l'écart des revenus ainsi que celle de la fiscalité devraient être prises en compte. Pour ce faire, nous recommandons qu'une démarche distincte soit mise en œuvre pour revoir les objectifs, mais également pour étudier les indicateurs pertinents pour mesurer l'impact des politiques publiques sur les inégalités ainsi que leur réduction.

Introduction

Le présent mémoire est présenté à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale du Québec dans le cadre de consultations particulières sur le Projet de Stratégie gouvernementale de développement durable révisée 2015-2020.

Les constats et recommandations contenus dans ce mémoire découlent des travaux menés par l'Institut du Nouveau Monde depuis sa fondation, en 2003, sur les questions relatives à la participation citoyenne, à l'acceptabilité sociale et aux enjeux des inégalités sociales.

En particulier, nous renvoyons le lecteur aux documents suivants, produits par l'INM, et disponibles sur son site web à inm.qc.ca.

- Nous sommes démocratie. Plaidoyer pour la participation citoyenne, 2014 : http://inmdev.net/Centre_doc/Livret_Nous_sommes_Democratie.pdf
- État des lieux des mécanismes de participation publique au Québec et relevé d'expériences inspirantes dans divers pays, 2013 : http://inm.qc.ca/Centre_doc/27-Etat_des_Lieux_participation.pdf
- Rapport d'analyse d'un sondage BIP sur la démocratie et la participation citoyenne, réalisé pour l'Institut du Nouveau Monde et le Secrétariat aux institutions démocratiques et à la participation citoyenne du gouvernement du Québec, 2013 : http://inm.qc.ca/wp-content/uploads/2014/11/INM_rapport_sondage_web_final.pdf
- Étude sommaire sur les processus et les facteurs d'acceptabilité sociale pour le secteur industriel, réalisée en collaboration avec la Corporation de la protection de l'environnement de Sept-Îles, 2013 : http://inmdev.net/Centre_doc/28-acceptabilite_sociale.pdf
- Dossier d'information de la démarche du Rendez-vous stratégique de l'INM sur la démocratie et la participation citoyenne : <http://inm.qc.ca/blog/presentation-2/>
- Dossier d'information de la démarche du Rendez-vous stratégique de l'INM sur les inégalités sociales : <http://inm.qc.ca/blog/inegalites/>

Présentation de l'Institut du Nouveau Monde (INM)

L'Institut du Nouveau Monde (INM) est l'une des rares organisations dont la mission est spécifiquement d'accroître la participation des citoyens à la vie démocratique, et ce sous toutes ses formes, auprès de tous les publics et abordant tous les sujets.

L'INM est une société à but non lucratif, indépendante et non partisane. Il a été créé en 2003 par un groupe de membres de la société civile et d'universitaires animés par Michel Venne, un ancien journaliste au quotidien montréalais *Le Devoir* (1990 à 2006). Michel Venne est *fellow* de l'organisation internationale Ashoka et de la Fondation Carold.

En 2005, l'INM est lauréat du Prix Claire-Bonenfant, le prix de la citoyenneté remis par le gouvernement du Québec pour les valeurs démocratiques et l'éducation à la citoyenneté.

Les réalisations de l'INM s'organisent selon trois grands axes : la promotion de la participation citoyenne, le développement des compétences des citoyens et l'accompagnement des organisations, et l'animation d'un débat continu sur les enjeux essentiels pour la société.

Depuis une décennie, l'INM a mobilisé plus de 100 000 citoyens dans le cadre de plus de 500 activités, dont 5 000 jeunes de 15 à 35 ans dans le cadre de son École d'été. L'INM a mené plus de 100 mandats auprès d'autant d'organisations (municipalités, ministères, commissions scolaires, syndicats, entreprises, ordres professionnels) à l'échelle locale, régionale, nationale et internationale. 22 000 personnes sont abonnées à son infolettre mensuelle. Plus de 2 000 conférenciers ont été mobilisés par l'INM et plus de 1 000 chercheurs ont contribué à l'une de ses 45 publications, dont l'ouvrage de référence annuel *L'état du Québec*.

L'École d'été de l'INM, qui réunit chaque année entre 400 et 600 jeunes de 15 à 35 ans, a été reconnue en 2008 dans la Stratégie d'action jeunesse du gouvernement du Québec, en 2010 comme l'une des trois pratiques exemplaires en matière d'éducation civique au Canada par l'Institut pour la citoyenneté canadienne, et en 2011 parmi 300 projets soutenus par le Forum jeunesse de l'île de Montréal comme l'un des dix projets les plus innovants et porteurs pour la jeunesse. L'événement est parrainé par l'UNESCO.

L'INM a mené plusieurs travaux dignes de mention dans le cadre du présent mémoire :

- **La Conversation publique de l'INM sur l'avenir minier du Québec** (2012) en collaboration avec l'industrie minière, les milieux environnementaux, les syndicats, Investissement Québec, les unions municipales et des groupes citoyens ;
- L'animation des soirées publiques d'échange et d'information du **Comité d'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste** (2011) ;
- L'accompagnement, la conceptualisation et l'animation de la démarche **d'Agenda 21 de la culture pour le Québec** (2011) pour le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine ;
- La publication d'une étude et la campagne en faveur de **la participation électorale des jeunes** lors des scrutins provinciaux de 2012 et 2014, et des élections municipales de 2013 en collaboration avec le Directeur général des élections du Québec ;
- L'organisation d'un cycle de trois éditions de **l'Assemblée Mondiale de CIVICUS**, une organisation internationale vouée à l'animation de la société civile, affiliée à l'ONU, à Montréal en 2010, 2011 et 2012 (800 participants de 120 pays) ;
- L'organisation, en juillet 2014, du **colloque international sur la participation publique** tenu dans le cadre du Congrès mondial de science politique au Palais des congrès. Parmi les invités issus de 15 pays, les fondateurs d'Involve au Royaume-Uni et d'America Speaks aux États-Unis ;
- L'accompagnement, en 2013 et 2014, du **Dialogue sociétal sur la réforme du système de santé de la Tunisie**, une démarche placée sous l'égide de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

La participation citoyenne : principe de développement durable

Il n'y a pas de développement durable sans participation citoyenne.

Le 5^e principe de la Loi québécoise sur le développement durable est d'ailleurs celui **de la participation et de l'engagement**, qui est défini comme suit : « 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 ».

Le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire ne pourrait mieux le dire : « [d]ans une démarche de développement durable, il est impératif de prendre en compte les valeurs du milieu pour arriver à définir une vision concertée du développement. Pour ce faire, il importe d'organiser la discussion entre les différents acteurs de la communauté et d'établir une interaction fructueuse avec les citoyens concernés. La participation publique est donc envisagée comme un instrument permettant de fournir un contenu adapté au concept de développement durable, ce qui facilitera sa mise en œuvre¹. »

Toujours selon le ministère, « la participation publique a comme objectifs d'améliorer l'efficacité de la gestion publique par la prise en compte du savoir de la collectivité, de renforcer la capacité d'agir de la collectivité en resserrant les liens sociaux, et finalement de renouveler la démocratie »². Selon lui, l'implication de la population peut mener aux résultats suivants :

- Mieux répondre aux besoins et intérêts locaux en donnant la possibilité aux décideurs de connaître dès le début les valeurs, les préoccupations, les intérêts et les attentes du milieu. Les autorités municipales ou régionales éviteront ainsi de s'engager dans une voie inappropriée et de dépenser beaucoup d'énergie à défendre des projets qui ne répondent pas aux besoins et aux attentes de la population ;
- Faire émerger de l'information nouvelle à partir de laquelle on pourra imaginer des solutions qui n'auraient peut-être pas été envisagées autrement ;
- Aider à désamorcer ou à gérer les conflits résultant d'un sentiment d'impuissance et de manque de respect au sein de la population. En prenant part au processus décisionnel, les membres de la collectivité se découvrent, au contraire, une capacité d'agir et un pouvoir d'influence ;
- Gagner du temps et économiser des ressources en conduisant à la réalisation d'un développement et de solutions concertées durables. On estime généralement que les sommes consacrées à la mise en place d'un processus de participation publique constituent un investissement rentable en évitant la prise de décisions inappropriées ou impopulaires qui peuvent s'avérer très coûteuses à long terme.

Plusieurs déclarations et conventions internationales encouragent la participation de la société civile dans les processus décisionnels, en particulier ceux liés au développement durable. L'admission des ONG à titre d'observateurs dans le processus de la [Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques]

¹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE. 2013. « La participation publique – En quoi consiste la participation publique? », en ligne : <http://municipalitedurable.gouv.qc.ca/entreprendre-une-didd/participation-publique/> (page consultée le 27 janvier 2015).

² GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE. 2013. « La participation publique – Objectifs et avantages d'une participation significative du public », en ligne : <http://municipalitedurable.gouv.qc.ca/entreprendre-une-didd/participation-publique/objectifs-et-avantages/> (page consultée le 27 janvier 2015).

est prévue au paragraphe 7(6) de la Convention elle-même³. La Déclaration de Rio reconnaît un « droit de savoir » universel en déclarant comme principe fondamental la participation citoyenne en son article 10⁴. On parle d'accès à l'information, mais aussi de la possibilité de participer aux processus de prise de décision. De manière générale, on peut retrouver le rôle de la participation du public, en particulier les jeunes, les femmes et les autochtones, aux chapitres 23 à 27 de l'Agenda 21, dont les articles 25.2, 25.4 et 25.7⁵.

Par ailleurs, la Convention d'Aarhus accorde un droit de participation aux processus décisionnels aux citoyens et organisations ayant pour mission la protection de l'environnement⁶. Quant au Pacte relatif aux droits civils et politiques, son article 25 garantit le droit de prendre part à la conduite des affaires publiques⁷. En outre, l'article 12 de la Convention relative aux droits de l'enfant reconnaît le droit de l'enfant d'exprimer son opinion et d'être entendu⁸. Le Programme d'action mondiale pour la jeunesse⁹ ainsi que des résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU¹⁰ appellent ultimement à davantage de représentants de la jeunesse dans les délégations nationales officielles.

La Déclaration d'Alma Ata sur les soins primaires adoptée par l'OMS affirme que « tout être humain a le droit et le devoir de participer individuellement et collectivement à la planification et à la mise en œuvre des soins de santé qui lui sont destinés »¹¹. La même déclaration précise que l'État doit favoriser au maximum l'autoresponsabilité de la collectivité et des individus, leur participation ainsi que, par une éducation appropriée, l'aptitude des collectivités à participer. La Charte d'Ottawa¹², adoptée en 1986 lors de la première Conférence internationale pour la promotion de la santé, accorde au principe participatif une reconnaissance certaine. La promotion de la santé doit avoir pour but de « donner aux individus davantage de maîtrise de leur propre santé et davantage de moyens de l'améliorer ». À Ljubljana, en 1996, les ministres de la Santé des pays européens se sont entendus pour que l'un des facteurs de succès des réformes de santé soit de « prêter attention à l'opinion et aux choix des citoyens »¹³. Cela signifie que « l'opinion et le choix des citoyens doivent pouvoir exercer une influence décisive sur la façon dont les services de santé sont conçus et fonctionnent » et que « les citoyens doivent aussi partager la responsabilité de leur propre santé ».

³ CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT (3 AU 14 JUIN 1992 RIO DE JANEIRO). *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, New York, Nations Unies, 1992, 25 pages.

⁴ CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT (3 AU 14 JUIN 1992 : RIO DE JANEIRO). *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, New York, Organisation des Nations Unies, 1992, 18 pages.

⁵ CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT (3 AU 14 JUIN 1992 : RIO DE JANEIRO). *Agenda 21*, New York, United Nations Division for Sustainable Development, Organisation des Nations Unies, 1992, 351 pages.

⁶ COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE DES NATIONS UNIES (25 JUIN 1998 : AARHUS). *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*, Aarhus, Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, 1998, 31 pages.

⁷ ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES (16 DÉCEMBRE 1966 : NEW YORK). *Pacte relatif aux droits civils et politiques*, New York, 1966, 58 pages.

⁸ ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES (20 NOVEMBRE 1989 : NEW YORK). *Convention relative aux droits de l'enfant*, New York, 1989, 20 pages.

⁹ ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES (7 NOVEMBRE 1995 : NEW YORK). *Programme d'action mondial pour la jeunesse à l'horizon 2000 et au-delà*, New York, 1995, 37 pages.

¹⁰ UNITED NATIONS JOINT FRAMEWORK INITIATIVE ON CHILDREN, YOUTH AND CLIMATE CHANGE. *Youth Participation in the UNFCCC Negotiation Process: The United Nations, Young People, and Climate Change*, Mai 2010, p. 14.

¹¹ ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ, *Déclaration d'Alma-Ata sur les soins de santé primaire*, 12 septembre 1978, www.who.int/topiecs/primary_health_care/alma_ata_declaration/fr/index.html, document consulté le 3 septembre 2012.

¹² ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ, *Charte d'Ottawa*, 21 novembre 1986, www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0003/129675/Ottawa_Charter_F.pdf, document consulté le 3 septembre 2012.

¹³ ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ, *Charte de Ljubljana sur la réforme des systèmes de santé*, www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0013/113305E55365.pdf, document consulté le 3 septembre 2012.

Définition et caractéristiques

Preuve que la pratique en a largement précédé l'étude, et que cette pratique est en transformation constante, aucune définition de la participation citoyenne ne fait consensus à ce jour. Dans ce contexte, l'INM a élaboré sa propre définition, qui synthétise et élague les définitions qui circulent, et qui les éclaire des apprentissages que l'Institut a pu faire en 10 ans d'animation de la participation citoyenne :

La PARTICIPATION CITOYENNE est l'exercice et l'expression de la citoyenneté à travers la pratique de la PARTICIPATION PUBLIQUE, de la PARTICIPATION SOCIALE et de la PARTICIPATION ÉLECTORALE.

La participation sociale fait référence à l'implication bénévole des individus dans des activités collectives. La sociologue Stéphanie Gaudet la définit comme « l'action de participer à une activité grâce à laquelle un individu contribue, en donnant du temps gratuitement, à la collectivité ». Elle inclut la participation à des activités politiques comme la signature d'une pétition ou le militantisme et l'appui à un parti politique.

La participation électorale concerne la participation aux élections. On peut inclure dans cette catégorie autant le fait de voter que de se porter candidat.

La participation publique désigne l'engagement des individus dans des dispositifs formels régis par des règles clairement établies et ayant pour but l'atteinte d'un objectif formulé explicitement. Ces dispositifs peuvent être des structures ou des processus, permanents ou ponctuels. Ils peuvent être initiés par des institutions publiques, qu'elles soient fédérales, provinciales, régionales ou municipales, ou par des organismes privés, entreprises ou organisations sans but lucratif (OSBL).

La Fondation du Roi Baudouin définit l'approche participative de cette façon¹⁴ : « [u]ne approche participative préconise une **implication active du "public"** aux processus décisionnels, le public concerné dépendant du sujet abordé. Il peut regrouper des citoyens lambda, les parties prenantes d'un projet ou d'une politique en particulier, des experts et même des membres du gouvernement ou des entreprises privées.

En règle générale, les processus décisionnels peuvent être perçus comme un cycle en trois étapes comprenant la planification, la mise en œuvre et l'évaluation ; l'approche participative peut être utilisée dans toutes ces étapes ou pour certaines d'entre elles ».

Santé Canada met en lumière les différentes caractéristiques de l'approche participative¹⁵ :

- « Elle fait participer les **citoyens**, et pas seulement le public tel qu'il est représenté par les associations, les professionnels de la santé, les agents politiques et les groupes d'intérêts, à la formulation des politiques, à l'établissement des priorités et à la prestation des programmes.
- Elle constitue un élément essentiel de la "**fonction gouvernementale**", à savoir le processus et les traditions qui déterminent la façon dont les sociétés dirigent et celle dont les citoyens se voient accorder le droit de parole pour des questions de préoccupation publique, ainsi que la manière dont la prise de décisions s'effectue relativement à ces questions.

¹⁴ FONDATION DU ROI BAUDOUIIN, *Méthodes participatives. Un guide pour l'utilisateur*, Belgique, 2006. <http://www.kbs-frb.be/publication.aspx?id=294864&langtype=2060>, document consulté le 27 janvier 2015.

¹⁵ SANTÉ CANADA, *Participation du public à la prise de décision*, Canada, 2000. http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/pubs/_public-consult/2000decision/index-fra.php, document consulté le 27 janvier 2015.

- Elle se fait selon les pratiques de consultation et de diffusion de renseignements, elle les complète et elle les surpasse généralement. Elle ne remplace pas la consultation “traditionnelle” avec les organismes qui agissent à titre d’intervenants et elle ne remplace pas non plus le rôle des citoyens dans le processus démocratique plus vaste. Son but est de faire naître de nouvelles occasions en vue du **rassemblement collectif des parties intéressées**, comme les individus pour qui le civisme est important et qui sont préoccupés par l’existence de questions relatives à la santé ».

La participation peut offrir aux citoyens une occasion d’influencer projets, programmes, politiques ou plans. Les possibilités d’influence, et du fait même, les attentes que les citoyens peuvent entretenir quant à l’impact de leur participation, varient selon le degré de responsabilité qui leur est accordé à travers différents mécanismes, qui sont eux-mêmes fonction des objectifs poursuivis.

La participation est souvent évaluée selon une échelle. En s’inspirant des échelles recensées auprès de différents organismes¹⁶, l’Institut du Nouveau Monde a développé une synthèse adaptée aux besoins apparus au fil des expériences des dernières années. Le degré d’engagement, d’implication, de responsabilité et d’influence des participants augmente dans l’échelle allant de 1 (le degré le plus faible) jusqu’à 5 (le degré le plus élevé).

ÉCHELLE DE LA PARTICIPATION PUBLIQUE (INSTITUT DU NOUVEAU MONDE 2013)

	1	2	3	4	5
Degré de participation	INFORMATION	CONSULTATION	DISCUSSION	DÉLIBÉRATION	COLLABORATION
Description	Les participants s’informent au sujet des enjeux liés à un problème à résoudre, un projet ou une politique.	Les participants informent les décideurs de leurs opinions et points de vue.	Les participants échangent autour d’un enjeu et confrontent leurs idées et points de vue.	Les participants formulent un avis sur une question précise.	Les participants participent eux-mêmes à la définition et à la construction du processus participatif et contribuent directement à la décision finale.

L’état mitigé de la participation publique au Québec

Dans le cadre d’une étude¹⁷ réalisée pour le compte du Secrétariat aux institutions démocratiques et à la participation citoyenne en 2013, l’INM a procédé à un état de lieux de la participation publique au Québec, analysant l’encadrement légal et les instances de participation publique aux niveaux municipal, régional et provincial au Québec dans les domaines de la santé, de l’environnement et de l’éducation, ainsi que les procédures en vigueur à l’Assemblée nationale et au sein des organismes-conseil. Le même document fait état d’expériences marquantes en participation publique au Québec, au Canada et dans le monde.

Il ressort de l’étude que :

¹⁶ International Association for Public Participation, *Public Participation Spectrum*, 2007. [En ligne](#). ; Santé Canada, « Continuum de participation du public de Santé Canada », dans *Santé Canada – Politiques et boîte à outils concernant la participation du public à la prise de décision*, Canada, 2000, p 17. [En ligne](#). ; Sherry Arstein, "A Ladder of Citizen Participation," JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, p. 216-224 ; Fondation Roi Baudouin, *Méthodes participatives, un guide pour l'utilisateur*, 2006. OCDE (2002). *Des citoyens partenaires : information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*, Paris, OCDE. 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.

¹⁷ Institut du Nouveau Monde, *État des lieux des mécanismes de participation publique au Québec et relevé d’expériences inspirantes dans divers pays*, 2013 : http://inm.qc.ca/Centre_doc/27-Etat_des_Lieux_participation.pdf

- La réglementation des pratiques de participation publique au Québec est très morcelée entre les secteurs et les instances. Une approche coordonnée permettrait de clarifier, d'évaluer et de systématiser les pratiques au sein des ministères et organismes, pour de meilleurs résultats.
- Au Québec, la plupart des pratiques de participation publique se situent au bas de l'échelle de la participation (information, consultation). La consultation est un modèle de participation publique utile au processus démocratique et qui doit être conservé. D'autres modèles existent néanmoins, qui sont parfois susceptibles de répondre plus efficacement à des objectifs tels que la sensibilisation de la population aux incidences de certains choix de politiques publiques, ou sa participation active à l'élaboration de la solution qu'elle jugera acceptable. Les expériences qui impliquent un degré de participation plus élevé (discussion, délibération, collaboration) sont marginales au Québec, mais permettent une participation plus éclairée et structurante. Les ministères et organismes pourraient être incités et outillés à faire de la participation publique qui va au-delà de la simple consultation. Les leçons d'expériences marquantes à l'international peuvent, à ce titre, inspirer un renouvellement des pratiques québécoises.
- Les mécanismes de participation de l'Assemblée nationale pourraient être bonifiés. Les mécanismes de participation des citoyens à l'étude de projets ou d'avant-projets de loi sont limités à la transmission de formulaires de commentaires, à moins qu'une commission parlementaire ne fasse le choix d'une consultation publique incluant un processus de dépôt de mémoires et d'audiences publiques, ou d'autres mécanismes ad-hoc. Puisque des expériences démontrent que la participation citoyenne peut bonifier le processus de décision, il y a lieu de s'inspirer de ces pratiques, de diversifier et de systématiser les moyens de participation des citoyens à l'étude de projets de loi.
- La crédibilité des instances de conseil du gouvernement du Québec dépend de la qualité de la participation publique qu'elles engagent, en vertu des règles de l'art de la participation publique. Il y a lieu d'évaluer les pratiques des différents organismes, pour qu'elles se conforment à des règles minimales de qualité.
- Les nouvelles technologies transforment le rapport entre le gouvernement et les citoyens. Les opportunités créées par l'ouverture des données gouvernementales permettraient d'établir une communication bidirectionnelle et plus spontanée entre les ministères, le parlement, les organismes et le public, d'obtenir des rétroactions rapides et d'approfondir la participation publique tous azimuts.

Les réformes de la gouvernance territoriale changent la donne

Le contexte actuel change la donne. Des réformes affectant la gouvernance territoriale modifient le tissu institutionnel dans lequel se déploie la participation citoyenne. Cette situation rend d'autant plus nécessaire une réflexion approfondie sur la participation citoyenne aux niveaux local et régional tout particulièrement.

Les Conférences régionales des élus (CRÉ) jouaient un rôle important à l'égard de la concertation des parties prenantes dans les territoires et de dialogue entre les élus et la société civile. Les échanges animés par les CRÉs s'inscrivaient d'emblée dans une perspective de développement durable puisqu'ils mettaient en relation des acteurs des univers économique, social, environnemental et culturel. Nul ne sait à qui sera dorénavant confiée cette responsabilité.

Les Centres locaux de développement (CLD) participaient eux aussi à la logique du développement durable en raison de leur gouvernance qui, généralement, impliquait une présence dans leurs instances de décision de représentants de divers secteurs de la communauté desservie. En renvoyant la responsabilité du développement

économique aux municipalités, le gouvernement n'a pas précisé comment s'organiserait la concertation entre ces acteurs, et les villes n'ont pas encore toutes eu l'occasion de préciser leurs intentions à ce sujet. Dans certaines villes, les Corporations de développement économique communautaire (CDEC), dont la gouvernance est participative, disparaissent également.

La disparition de Solidarité rurale du Québec prive les acteurs ruraux d'une instance de concertation et de collaboration qui n'a pas de remplaçant. La fusion appréhendée de certaines commissions scolaires modifiera l'architecture de la gouvernance dans plusieurs territoires. La fusion d'établissements de santé et la modification de la composition des conseils d'administration des nouveaux centres intégrés fait disparaître 3 000 postes d'administrateurs bénévoles en plus de modifier la dynamique entre le palier local et le palier régional ou sous-régional de décision.

Dans l'ensemble, les changements annoncés et qui commencent à être mis en œuvre réduisent le nombre de lieux de participation citoyenne et la possibilité pour les citoyens d'influencer directement les décisions.

Ce mémoire n'est pas approprié pour faire une critique détaillée de ces décisions. Il est toutefois important de prendre conscience de l'impact de celles-ci sur l'un des principes clés de la Loi sur le développement durable, celui de la participation et de l'engagement des citoyens. Il y aura lieu de réfléchir aux moyens qui seront pris pour compenser les pertes ainsi subies.

Les citoyens veulent participer, mais n'ont pas confiance

L'INM a fait réaliser en 2013 un sondage sur la démocratie et la participation citoyenne dont les résultats démontrent que les citoyens veulent être consultés entre les élections. Si les citoyens soutiennent presque à l'unanimité (97 %) que voter aux élections constitue un devoir du citoyen, tout comme payer ses impôts d'ailleurs, seulement le quart des répondants estiment que les citoyens n'ont aucun rôle à jouer dans les décisions publiques entre les élections. Les répondants veulent que les citoyens soient mieux informés des décisions publiques (97 %), que leur avis soit considéré (94 %), qu'ils soient invités à discuter et à débattre des décisions publiques (90 %) et même qu'ils devraient être impliqués dans la prise de décision finale (85 %).

La diversité qui caractérise désormais nos sociétés pluralistes et moins consensuelles, formées de citoyens plus scolarisés, plus informés, plus libres et plus autonomes, rend la gouvernance de plus en plus complexe. La bonne gouvernance inclut désormais des mécanismes sophistiqués de consultation et de participation publique.

Or ces moyens, nous ne les avons pas encore. Du moins, c'est ce que pensent les citoyens qui, majoritairement, ne font pas confiance aux gouvernements pour mener de telles consultations. À peine 5 % des répondants affirment avoir très confiance au gouvernement et aux municipalités pour ce faire. La confiance grimpe tout au plus à 38 % pour les gouvernements et à 47 % pour les municipalités lorsque l'on inclut ceux qui disent avoir « plutôt » confiance.

De même, seulement 40% des répondants jugent que leur participation comme citoyens, dans le contexte actuel, a un impact réel sur les décisions prises par le gouvernement. Or, l'un des facteurs qui motive le plus les répondants à participer à une consultation publique est le sentiment que cette participation aura un impact (67 %). *A contrario*, le principal frein à la participation est l'impression que participer ne changera rien à la décision (61 %).

La participation citoyenne, parent pauvre du Projet de Stratégie

En résumé :

- La participation citoyenne est un principe cardinal du développement durable, inscrit dans la Loi sur le développement durable, reconnu par le gouvernement du Québec dans certaines documentations et par de nombreuses organisations internationales ;
- Les Québécois affirment vouloir participer aux décisions entre les élections, mais n'ont pas confiance dans les mécanismes en place pour être véritablement entendus ;
- Le bilan de la participation publique (l'une des principales composantes de la participation citoyenne) montre des faiblesses évidentes au Québec, les mécanismes en place pouvant être grandement améliorés, si on les compare aux meilleures pratiques, et modifiés par les réformes en cours.

Devant ces constats, la conclusion devrait conduire le gouvernement à mettre un accent prioritaire sur la participation citoyenne dans la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020.

Or, ce n'est pas le cas.

Certes, la participation publique est mentionnée dans trois des 27 objectifs du projet de stratégie, aux fins de l'adoption des politiques gouvernementales (1.3), de la gestion concertée des ressources naturelles (3.1) et du développement des collectivités (6.3). Mais ces mentions ne sont pas à la hauteur des principes, des attentes et des besoins.

La participation était une orientation de la stratégie précédente ; elle devient un moyen dans le projet révisé

Le statut accordé à la participation citoyenne dans le Projet de Stratégie 2015-2020 est moins important que celui qui lui était accordé dans la stratégie précédente.

Dans la Stratégie 2008-2013, l'Orientation 8 s'intitule : Favoriser la participation à la vie collective. Deux objectifs y sont définis : Accroître l'implication des citoyens dans leur communauté; Accroître la prise en compte des préoccupations des citoyens dans les décisions.

Dans le Projet 2015-2020, la participation publique n'est plus une orientation, ni même un enjeu, et encore moins une « activité incontournable ». Elle est reléguée au rang de moyen pour atteindre certains autres objectifs.

- C'est ainsi que l'objectif 1.3 consiste à favoriser l'adoption d'« approches » de participation publique lors de l'établissement et de la mise en œuvre de politiques et de mesures gouvernementales. Le caractère non contraignant du libellé saute aux yeux. L'objectif est exprimé comme un souhait.
- L'objectif 3.2 invite les ministères et organismes concernés à renforcer et à développer des « mécanismes de concertation » pour les « parties prenantes concernées ». Ici, la participation est réservée à certains acteurs de manière à trouver « un équilibre » entre « le développement économique et la conservation de la biodiversité ». La participation ici n'est pas une fin, n'est pas un principe, mais un

outil de négociation entre les parties prenantes aux fins de permettre « l'adhésion des populations concernées à des objectifs communs ».

- Le libellé de l'objectif 6.3 entretient une certaine confusion à l'égard de la participation publique. Il propose de « soutenir la participation publique dans le développement des collectivités ». Sauf qu'il vise non pas des modalités de participation aux décisions, ce qu'est la participation publique, mais plutôt des « initiatives qui favorisent la participation des citoyens au développement de leur collectivité ». En somme, on parle d'inviter les citoyens à mettre en avant des projets que les ministères et organismes publics pourront appuyer.

Nous appuyons sans réserve la volonté du gouvernement de recourir aux outils de la participation publique et, comme c'est le cas dans l'objectif 6.3, de la participation sociale, pour appuyer des mesures, des programmes ou politiques liées à des objectifs de développement durable.

Cependant, le principe d'« engagement et participation » est plus exigeant. La définition qui en est donnée dans la Loi sur le développement durable précise que « la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement ».

Définir une vision signifie participer activement aux décisions. Il s'agit d'un principe démocratique qui transcende non seulement la Stratégie de développement durable, mais toute la société.

En d'autres termes, pour refléter l'intention du législateur et toute la richesse du principe enchâssé dans la Loi du développement durable, la Stratégie doit comporter des objectifs et des moyens pour accroître l'engagement et la participation des citoyens à la vie démocratique dans son ensemble et non pas seulement inclure des modalités de participation, de concertation ou de consultation dans des situations particulières, comme le fait le Projet de Stratégie 2015-2020.

Ce renforcement démocratique soutient le développement durable en soi. Le développement sera d'autant plus durable que la société est plus démocratique, que les citoyens participent activement aux élections, à la société civile et aux divers processus consultatifs qui leur sont offerts. Des citoyens engagés, conscients de leur rôle comme citoyens et non seulement comme contribuables ou comme consommateurs ou comme « parties prenantes concernées » par un projet spécifique, contribueront mieux au développement durable de la société.

C'est toute la démocratie que la Loi sur le développement durable invite à renforcer par le principe de participation et d'engagement.

La Stratégie 2008-2013 était d'ailleurs, bien qu'imparfaite, bien plus éloquente à ce sujet. Déjà, la participation à la vie collective était une orientation en soi. On y disait ceci :

« La participation d'un plus grand nombre de citoyens à la vie collective et à la résolution des problèmes qui les touchent est une des avenues qui font progresser le Québec. Les individus et les communautés qui participent à la vie collective contribuent davantage à l'amélioration de la qualité de vie de la population.

L'action communautaire de nature sociale, environnementale ou économique est un facteur de cohésion et de sécurité. Davantage axée sur les valeurs d'entraide, de solidarité et de développement des capacités collectives que sur la création de liens commerciaux, l'action communautaire améliore de façon durable la vie des gens et des familles en les aidant à

exploiter leur potentiel. Elle facilite la participation des personnes moins actives sur le marché du travail et des personnes retraitées.

La participation des citoyens aux exercices démocratiques est aussi un engagement fondamental à l'égard de la communauté. La démocratie participative et la gouvernance démocratique permettent de prendre en compte les opinions, les connaissances et l'expertise des citoyens à l'égard de leur propre milieu de vie.

Le programme Action 21, adopté à Rio en 1992, engage à faire [...] que le public ait accès aux informations pertinentes. Il demande que le public puisse aisément faire connaître ses vues et participe effectivement. Le même document [...] indique que l'un des principaux éléments indispensables à la réalisation du développement durable est une large participation du public à la prise de décision.¹⁸»

Et pour appuyer cette orientation, la Stratégie définissait deux objectifs :

- Accroître l'implication des citoyens dans leur communauté ;
- Accroître la prise en compte des préoccupations des citoyens dans les décisions.

Une question surgit spontanément : Pourquoi la participation à la vie collective (ou mieux, la participation à la vie démocratique), n'est plus une orientation dans le Projet de Stratégie révisée ?

La lecture de la section consacrée à l'Orientation 8 (Participation à la vie collective) du Rapport quinquennal de mise en œuvre de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013 suggère d'ailleurs que des améliorations sont possibles. On dit que (p. 131) : « Considérant que la mobilisation de l'Administration publique envers le développement durable est maintenant bien engagée, l'Administration publique pourrait augmenter le nombre d'occasions d'échange avec la société, notamment dans le cadre de la révision de la Stratégie pour la période 2015-2020. »

Pour dire vrai, cette section du rapport quinquennal de mise en œuvre est d'une pauvreté affligeante. Les indicateurs choisis pour mesurer l'atteinte des objectifs ne couvrent pas un ensemble de dimensions pourtant essentielles pour mesurer la participation à la vie collective. La baisse de la participation électorale, par exemple, n'est pas relevée, alors qu'il s'agit d'un symptôme de la gravité du désengagement civique au Québec au cours des dernières décennies et en particulier chez les jeunes¹⁹.

L'état de situation du développement durable au Québec pour la période 2008-2013, un document publié par le Bureau de coordination du développement durable du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, fournit une indication supplémentaire à l'égard de ce qui est présenté comme « la participation civique », l'une des composantes du capital social. À ce sujet, les auteurs mesurent « le temps consacré aux activités organisationnelles », ce qui correspond, dans notre définition de la participation citoyenne, à la participation sociale.

¹⁸ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Un projet de société pour le Québec. Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013 (prolongée jusqu'au 31 décembre 2014)*, janvier 2013, p. 47-48

¹⁹ Lire à ce sujet BARIL, GENEVIÈVE, La diminution de la participation électorale des jeunes Québécois : Une recherche exploratoire de l'Institut du Nouveau Monde, 2012. <http://inm.qc.ca/blog/etude/>

Le document (p. 25) indique que :

« En 2010, la population québécoise consacrait, en moyenne, 1 h 36 par semaine aux activités organisationnelles, contre 1 h 49, en 2005. Toutefois, la variabilité des estimations, due aux erreurs d'échantillonnage de l'Enquête sociale générale de Statistique Canada, ne permet pas de conclure qu'il s'agit d'un changement significatif. Les données permettent cependant de dégager trois observations partielles :

- la participation aux activités associatives continue de diminuer de manière significative au Québec, comme c'est le cas ailleurs en Amérique du Nord, avec un taux de croissance annuel moyen inférieur à - 1 % ;
- la moyenne québécoise en 2010 (1 h 36) est significativement inférieure à celle du reste du Canada (2 h 02), ce qui s'explique notamment par le fait que les Québécoises consacrent moins de temps aux activités organisationnelles que ne le font les femmes du reste du Canada ;
- on ne détecte pas de différence significative entre les hommes et les femmes du Québec quant au temps consacré aux activités organisationnelles, en 2010, contrairement à ce qu'on observe dans le reste du Canada, où, depuis 2005, les femmes consacrent davantage de temps à ce type d'activité que ne le font les hommes. »

Ces constats, bien que partiels, rejoignent nos propres observations et devraient inciter l'État québécois à être vigilant par rapport à la vitalité démocratique de la société québécoise. Raison de plus, selon nous, d'accorder à la participation à la vie démocratique et à la vie collective une attention particulière dans le cadre de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020. Le choix des objectifs et des indicateurs de progrès de cette dimension du développement durable devrait aussi faire l'objet d'un travail rigoureux.

Appui à l'orientation sur la réduction des inégalités sociales

Le présent mémoire porte essentiellement sur les dimensions du Projet de Stratégie ayant un rapport avec la participation citoyenne, qui est la spécialité de l'Institut du Nouveau Monde.

Or, il est une dimension de la vie collective qui a un lien de cause à effet avec la participation, c'est celle des inégalités sociales²⁰. En effet, il est démontré que les inégalités économiques et sociales minent la démocratie. Un nombre croissant de recherches démontrent que les inégalités politiques et économiques se renforcent mutuellement. Des travaux menés par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) ont révélé que les personnes en situation de pauvreté et détenant moins d'années de scolarité exercent moins d'influence sur les politiques et les institutions publiques. Même si les citoyens des pays de l'OCDE jouissent de droits fondamentaux, ils ne les exercent pas de façon égale.

En raison notamment du lien qui existe entre les inégalités et la participation des citoyens, mais aussi parce que, en dépit des efforts de l'État québécois, les inégalités continuent de s'accroître au Québec, l'INM a mis en place

²⁰ MIRIAM FAHMY ET MICHEL VENNE, « L'inégalité économique mine l'égalité démocratique », Vie économique : <http://www.eve.coop/?a=217> Ce texte reprend les grandes lignes d'un chapitre de l'ouvrage *Miser sur l'égalité. L'argent, le pouvoir, le bien-être et la liberté*, sous la direction d'Alain Noël et de Miriam Fahmy, Montréal, Fides, 2014, pp 133-145.

depuis 2012 une démarche participative sur les inégalités sociales. Cette démarche nous a permis de constater que la réduction des inégalités dépend d'un grand nombre de facteurs.

Aussi, nous souhaitons appuyer sans réserve la présence dans le Projet de Stratégie d'une orientation qui prône la réduction des inégalités économiques et sociales.

Les objectifs qui y sont énoncés sont bons. Toutefois, sans entrer dans les détails, nous souhaitons attirer l'attention de la commission sur le fait que ce chapitre est incomplet. La question des écarts de revenus n'est pas abordée, ni la fiscalité, qui est pourtant l'un des leviers les plus puissants pour réduire les inégalités.

Nous sommes à la disposition des responsables du Projet de Stratégie pour examiner la teneur des objectifs et des indicateurs à prendre en compte pour compléter ce chapitre.

Recommandations : pour une orientation ferme au soutien de la participation citoyenne

Les pages qui précèdent annoncent la teneur des recommandations de l'INM.

RECOMMANDATION 1 – AJOUTER UNE ORIENTATION : ACCROÎTRE LA PARTICIPATION DES CITOYENS À LA VIE DÉMOCRATIQUE

Comme la participation citoyenne est l'un des principes clés du développement durable, et non pas seulement un moyen pour atteindre d'autres objectifs, il est impérieux de rétablir, au rang des orientations de la Stratégie 2015-2020, la participation des citoyens à la vie démocratique.

Nous l'avons expliqué dans les pages qui précèdent, il s'agit non seulement de concevoir la participation des citoyens comme une modalité, mais comme une fin. Plus les citoyens participent à la vie démocratique, plus ils contribuent au développement durable. C'est l'ensemble des mécanismes démocratiques qui doivent être renforcés.

Cette orientation devrait être assortie d'objectifs précis, touchant les trois dimensions de la participation citoyenne soit : la participation publique, la participation sociale et la participation électorale.

RECOMMANDATION 2 – FIXER DES OBJECTIFS PRÉCIS EN MATIÈRE DE RENFORCEMENT DE LA PARTICIPATION DES CITOYENS À LA VIE DÉMOCRATIQUE

Au terme d'une démarche participative qui s'est étalée sur près de deux ans, impliquant la participation de plusieurs centaines de citoyens, d'organismes de la société civile et d'experts, l'INM a produit un plaidoyer pour la participation citoyenne intitulé « Nous sommes démocratie » comportant sept chantiers à explorer qui représentent autant d'orientations ou d'objectifs.

Nous suggérons aux responsables de la Stratégie 2015-2020 de s'inspirer de ces propositions pour formuler les objectifs de cette orientation. Nos suggestions comportent aussi des moyens.

Les sept orientations proposées forment un tout cohérent. Il faut commencer par **reconnaître aux citoyens le droit de participer**. Certains diront que ce droit est implicitement reconnu par les chartes des droits et libertés, et cela est tout à fait vrai. La liberté politique est une liberté fondamentale. Mais pour rendre concret l'exercice de ces droits, un dispositif législatif doit créer des obligations pour les institutions et mettre en place des conditions de bonnes pratiques respectant les règles de l'art et de l'éthique de la participation publique. Les institutions ont le devoir de créer les conditions favorables à la participation.

Chacun doit ensuite **développer ses compétences pour participer**. L'éducation citoyenne est une responsabilité partagée. Chaque citoyen doit se tenir informé, s'intéresser à ce qui se passe autour de lui. Mais l'école doit devenir le lieu par excellence de cet apprentissage, à travers des cours et des expériences riches de participation. On pourrait même instituer un rite de passage civique à l'école qui contribuerait à développer une culture de la participation citoyenne, socialement valorisée et encouragée, et qui marquerait l'acquisition par chaque jeune du droit de vote.

Sa formation scolaire terminée, le citoyen chemine vers la pratique concrète de la participation par **l'engagement civique**. Et il faut l'encourager dès le jeune âge. Pour ce faire, nous suggérons de réfléchir, entre autres, à l'instauration d'un service civique pour les jeunes comme il en existe dans plusieurs pays.

La participation démocratique requiert **l'accès à de l'information et la transparence de l'État**. Le mouvement récent des données ouvertes nous enseigne que les nouvelles technologies numériques peuvent accélérer la transition qui est nécessaire à ce chapitre.

L'évolution des pratiques démocratiques et les revendications récurrentes de la part de citoyens en faveur d'une plus grande autonomie nous incitent à créer, au sein de nos institutions et avec les balises requises, des occasions pour les citoyens, investis de droits, éduqués à la citoyenneté et informés sur les actions de l'État, de lancer des initiatives qui contraignent les institutions à tenir compte de leurs priorités. Le **droit d'initiative populaire** répond à cette demande sociale.

Ces changements se situent tous dans le cadre de la démocratie représentative. La participation ne remplace pas l'élection : elle la complète. Or, la participation électorale elle-même est en baisse. Pour la revitaliser, nous proposons deux dernières orientations. D'abord l'inclusion d'une part de **proportionnalité dans le mode de scrutin**, de manière à ce que chaque vote compte. Et puis l'adoption de dispositions législatives qui garantissent **une meilleure information aux électeurs** en période électorale.

Des propositions inscrites dans la continuité

Aucune de ces orientations n'est en rupture avec l'évolution récente du Québec. Au contraire, le Québec fut et demeure à certains égards à l'avant-garde de la transition démocratique en cours partout dans le monde. Pionnier de l'évaluation d'impact en environnement avec la création du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) en 1978, modèle de participation publique locale avec les innovations en vigueur à Montréal (Office de consultation publique) et à Québec (conseils de quartier), admiré à l'étranger pour ses divers programmes favorisant la participation citoyenne des jeunes, le Québec fut et demeure une terre favorable à la concertation, à la coopération, à l'action communautaire et bénévole et à la mobilisation des citoyens pour l'intérêt général.

Sauf que le Québec semble soudain hésiter à poursuivre sur cette lancée.

Des projets de loi qui auraient imposé des obligations aux municipalités ont été retirés. Un projet de réforme du mode de scrutin a été abandonné il y a quelques années à peine, au terme d'un processus d'examen parlementaire exemplaire. Un Secrétariat à la participation citoyenne a été créé par le gouvernement québécois après les élections de 2012, puis aboli suite au scrutin de 2014. Un projet de Service civique avait été approuvé par le gouvernement dans le cadre de la plus récente proposition de politique jeunesse, mais il semble bloqué aujourd'hui. Un rapport gouvernemental qui prône l'ouverture des données publiques au Québec dort quelque part. Électeurs en herbe, les Écoles de citoyenneté et d'autres programmes touchant les jeunes ont ouvert la voie à des formes d'éducation civique qui fonctionnent, mais le soutien public à ces initiatives s'étirole.

Il est temps de réaffirmer la volonté du Québec de compléter sa transition démocratique. L'inscription de cette volonté dans la Stratégie gouvernementale de développement durable révisée 2015-2020 serait un premier pas dans cette direction.

Nous comprenons qu'à ce stade-ci de la discussion entourant le Projet de Stratégie, il serait prématuré de définir des objectifs qui n'ont pas fait l'objet de consultations avec le gouvernement, ses ministères et organismes, la société civile et les citoyens. C'est pourquoi nous recommandons d'inclure au Projet de Stratégie des objectifs formulés en termes plus génériques qui pourront faire l'objet de discussions plus avancées au cours des cinq années d'application de la Stratégie. Ainsi, nous recommandons :

- Doter l'État québécois d'un Cadre de référence en participation publique. Un tel cadre servirait de guide, pour les ministères et organismes, ainsi que l'Assemblée nationale, au développement de leurs propres politiques de participation publique. Sans prescrire des mécanismes particuliers, il énoncerait les grands principes et les règles à respecter pour assurer le succès des démarches de participation. Nous recommandons que le Cadre de référence s'applique, de la manière la plus appropriée et convenue avec les acteurs concernés, aussi aux municipalités.
- Pour que ce Cadre de référence ne demeure pas lettre morte, son adoption devrait être assortie de la création d'une entité chargée d'en coordonner l'application et d'accompagner sa mise en œuvre auprès des ministères et organismes concernés en les conseillant sur les meilleures pratiques.
- Initier une démarche de réflexion sur les meilleurs moyens de développer les compétences civiques au Québec.
- Accélérer les engagements de l'État en lien avec l'ouverture des données publiques.
- Encourager la participation électorale, en particulier celle des jeunes.

Ces objectifs remplaceraient l'objectif 1.3. L'objectif 3.2 devrait être maintenu car il est relatif à des situations particulières. L'objectif 6.3 devrait être réécrit de manière à éviter la confusion entre participation publique et participation sociale.

RECOMMANDATION 3 – DOTER LE QUÉBEC D'UN CONSEIL DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Il est requis que les instances responsables de la mise en œuvre de la Stratégie soient exemplaires en matière de participation citoyenne. Or les instances existantes n'impliquent pas nécessairement et pas de manière systématique les représentants de la société civile et encore moins les citoyens à la délibération entourant le développement durable au Québec.

Au cours des dernières années, le gouvernement du Québec a aboli plusieurs structures-conseils, notamment le Conseil des aînés, celui de la jeunesse, celui de la famille et de l'enfance, le conseil de la science et de la technologie, celui des relations interculturelles. Il vient de mettre fin au mandat conseil de Solidarité rurale du Québec. Et les Conférences régionales des élus n'existent plus. La fonction conseil a été rapatriée au sein des ministères, lorsque cela fut possible. La délibération a perdu en transparence et en pédagogie. Les débats animés par des organismes-conseils favorisent une meilleure compréhension des enjeux par la population.

Dans plusieurs pays, les gouvernements se sont dotés de conseils économiques et sociaux. La dimension environnementale a été ajoutée aux responsabilités de plusieurs de ces instances, faisant d'elles de véritables conseils du développement durable.

Un tel conseil aurait certes une fonction conseil mais aussi d'animation des débats sur le développement durable au sein de la société. Le développement durable est un concept qui doit encore être mieux compris et approprié par la population et par les parties prenantes. Le conseil pourrait également favoriser une compréhension commune des acteurs économiques, sociaux, environnementaux et culturels des enjeux de la société, et mener à un dialogue fructueux avec le gouvernement, ses ministères et ses organismes.

Certes, chacun des ministères organise sa relation avec les parties prenantes de son secteur. Mais cette organisation en silo va à l'encontre de l'esprit même du développement durable, soit de concilier les dimensions économiques, sociales et environnementales, ainsi que culturelles, du développement de la société. L'absence de dialogue entre ces univers est souvent l'une des causes de l'absence d'acceptabilité sociale et de frustration de la part des acteurs. Le conseil pourrait servir à aplanir certains différends à travers un dialogue ouvert.

La forme précise et le mandat d'un tel conseil devraient faire l'objet d'une réflexion plus approfondie.

RECOMMANDATION 4 – REVOIR LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS PERTINENTS POUR MESURER L'IMPACT DES POLITIQUES PUBLIQUES SUR LES INÉGALITÉS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES AINSI QUE LEUR RÉDUCTION

Comme nous l'avons mentionné dans le corps du mémoire, nous appuyons sans réserve l'orientation de réduire les inégalités économiques et sociales. Toutefois, nous constatons que le chapitre consacré à cette orientation est incomplet. La question de l'écart des revenus ainsi que celle de la fiscalité devraient être prises en compte.

Pour ce faire, nous recommandons qu'une démarche distincte soit mise en œuvre pour revoir les objectifs, mais également pour étudier les indicateurs pertinents pour mesurer l'impact des politiques publiques sur les inégalités ainsi que leur réduction.

Ce travail minutieux est nécessaire. Le Québec s'est doté d'une Loi sur l'élimination de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Il s'est doté de moyens pour mesurer les progrès à cet égard. Mais l'enjeu des inégalités est un enjeu différent qui requiert des approches différentes pour mesurer l'évolution de la situation.