

État des lieux

des mécanismes de participation publique au Québec et relevé
d'expériences inspirantes de participation publique hors Québec

8 mai 2014



CRÉDITS

Recherche et rédaction :

Malorie Flon, chargée de projet, Institut du Nouveau Monde

Contributions :

Julie Caron-Malenfant, directrice, INM services-conseil, Institut du Nouveau Monde

Miriam Fahmy, directrice, recherche et publications, Institut du Nouveau Monde

Sophie Gélinas, directrice, participation et délibération publiques, Institut du Nouveau Monde

Michel Venne, directeur général, Institut du Nouveau Monde

Gaétan Venne, graphiste

Révision :

Myriam Gendron

AVERTISSEMENT

Le contenu de ce rapport a été élaboré et rédigé à des fins d'information pour le Secrétariat aux institutions démocratiques et à la participation citoyenne. Il ne constitue pas un avis juridique et il n'est pas destiné à être un substitut à la consultation de la législation en vigueur.

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, *États des lieux des mécanismes de participation publique au Québec et relevé d'expériences inspirantes dans divers pays*, 2013, 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, bur. 404

Montréal (Québec) H2T 2A4

514-934-5999 / 1-877-934-5999

inm@inm.qc.ca

inm.qc.ca

TABLE DES MATIÈRES

1.	Table des matières	3
2.	Introduction	4
3.	Synthèse	5
4.	Méthodologie	8
5.	La participation citoyenne	9
5.1	Définition.....	9
5.2.	Les règles de l'art de la participation publique	9
5.3.	Caractéristiques de l'approche participative.....	11
5.4.	Les bénéfices de l'approche participative.....	12
5.5.	Les défis de l'approche participative	13
5.6.	L'échelle de la participation publique.....	16
5.7.	Tableau comparatif des mécanismes de participation publique	18
6.	Encadrement légal et instances de participation publique au Québec en 2013	23
6.1.	Les instances municipales.....	23
6.2.	Les instances régionales.....	27
6.3.	Les instances provinciales.....	27
6.3.1.	Les mécanismes de consultation de l'Assemblée nationale	27
6.3.2.	La participation publique en santé.....	29
6.3.3.	La participation publique en environnement.....	31
6.3.4.	La participation publique en éducation.....	33
6.3.5.	Les organismes conseil.....	34
7.	Expériences marquantes de participation publique au Québec et au Canada	35
7.1	Les États généraux sur la réforme des institutions démocratiques (2003).....	35
7.2	Les dialogues citoyens sur les objectifs de santé publique du Canada (2005).....	36
7.3	Le comité citoyen de la Commission spéciale sur la Loi électorale (2006)	38
7.4	Assemblée citoyenne en Colombie-Britannique (2009)	38
7.5	Le jury citoyen sur le financement des partis politiques (2009-2010).....	40
7.6	L'Agenda 21 de la culture (2010).....	41
7.7	La Conversation publique sur l'avenir minier (2011-2012)	42
8.	Expériences marquantes de participation publique ailleurs dans le monde	44
8.1.	La consultation « on equal marriage » (Royaume-Uni, 2012).....	44
8.2.	La conférence de consensus (Danemark, 1992).....	45
8.3.	Listening to the City (New York, 2011).....	51
8.4.	Les droits d'initiative citoyenne.....	48
8.5.	Le sondage délibératif sur la politique éducative (Irlande du Nord, 2007)	50
8.6.	Imagine Jersey 2035 (Royaume-Uni, 2008).....	51
8.7.	Innovations technologiques en matière de participation publique	53
	Bibliographie.....	56
	Annexe : Fiches d'expériences.....	61

2 INTRODUCTION

En février 2013, le gouvernement du Québec, représenté par le secrétaire général associé aux Institutions démocratiques et à la Participation citoyenne, a confié à l'Institut du Nouveau Monde (INM) le mandat de produire un rapport dressant l'état des lieux des mécanismes de participation citoyenne mis en œuvre dans divers pays, entre les élections, et qui permettent aux citoyens d'exercer une influence et de se prononcer sur les projets et les décisions gouvernementales.

L'Institut du Nouveau Monde est un organisme non partisan dont la mission est d'accroître la participation des citoyens à la vie démocratique au Québec. Fondé en 2003, l'INM œuvre dans une perspective de développement durable, de justice et d'inclusion sociales, dans le respect des valeurs démocratiques et dans un esprit d'ouverture et d'innovation. Aujourd'hui, les principaux champs d'expertise de l'INM sont : la participation citoyenne, la démocratie participative, l'acceptabilité sociale, la gouvernance participative, l'entrepreneuriat social et l'innovation sociale.

Ajoutons que la création de l'INM en 2003 répond à un impératif particulier que l'on doit situer dans le contexte d'évolution des sociétés démocratiques. Depuis la fin du 20^e siècle, le grand défi n'est plus de protéger un régime politique devant la dictature ou l'autoritarisme, mais de protéger la santé démocratique des sociétés qui s'en réclament. Depuis les grandes campagnes pour l'obtention des droits civiques, les défenseurs de l'idéal démocratique visent plus généralement à agir sur les indicateurs de la santé démocratique : la qualité des interactions entre les élus et les citoyens, l'exercice de la citoyenneté, la force de la société civile, l'accessibilité, la circulation et la qualité de l'information, etc. Au Québec, des indicateurs semblent témoigner de tendances à la baisse. À titre d'exemple, la crise de confiance des citoyens envers les institutions publiques continue de s'approfondir¹.

L'actualité récente offre plusieurs exemples où les décisions prises par les élus ont suscité opposition et contestation (projets d'exploration et d'exploitation des gaz de schiste, hausse des droits de scolarité, Plan Nord, projet de casino à Montréal, projets éoliens, etc.). Ces événements ont mis en lumière deux conceptions de la démocratie : représentative, où les élus incarnent la volonté des citoyens, ce qui leur donnerait la légitimité d'agir, et participative, où les différentes parties prenantes devraient avoir voix au chapitre. S'agit-il de visions opposées ou complémentaires ? Quelle contribution dans notre démocratie pour les citoyens ? Comment favoriser la participation des citoyens dans le processus de prise de décision collective ? C'est dans ce vaste questionnement que s'inscrit la présente étude, et le champ d'action de l'INM.

1. Alors que 68 % des Québécois se disaient « très satisfaits » ou « assez satisfaits » de la façon dont la démocratie fonctionnait au Québec en 2008, ils n'étaient plus que 53 % à le penser en 2011. (Baromètre citoyen des institutions politiques, sondage réalisé conjointement par la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires et CROP. www.fss.ulaval.ca/cms_recherche/upload/chaire_democratie/fichiers/sondage_universite_laval__indice_citoyen.pdf)

3. SYNTHÈSE

VOICI UNE SYNTHÈSE DES CONSTATS FORMULÉS À TRAVERS LA PRÉSENTE ÉTUDE :

Sur les bénéfices et les défis de la participation publique

BÉNÉFICES

- Accroître la confiance des citoyens dans les institutions
- Améliorer la cohésion sociale
- Développer les capacités (empowerment) du public et l'aider à comprendre les enjeux
- Améliorer la qualité des décisions, des politiques et des services par l'apport de savoirs diversifiés
- Accroître le soutien du public aux politiques publiques
- Créer les conditions d'émergence d'innovations

DÉFIS

- Assurer l'équilibre entre le rôle des experts et la parole des citoyens
- Contre la présumée « apathie populaire »
- Éviter les « républiques de bavardage »
- Éviter de reproduire les inégalités dans la participation

Sur l'état de la participation publique au Québec

- 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. (Voir section 6 – Encadrement légal et instances de participation publique)
- Les mécanismes de participation de l'Assemblée nationale pourraient être bonifiés.
 - D'une part, actuellement, le règlement du droit de pétition est silencieux sur les seuils de signatures et les types de réponses gouvernementales pouvant être attendues. Une bonification de la réglementation entourant le droit de pétition consisterait à inclure des seuils de signatures correspondants et une précision des types de réponses parlementaires pouvant être attendues. Cela aurait pour effet de clarifier les attentes des citoyens en même temps que le degré d'influence qu'ils peuvent exercer à travers ce mécanisme. (Voir section 6.3.1 – Les mécanismes de consultation de l'Assemblée nationale)
 - D'autre part, actuellement, 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 systématiser les moyens de participation des citoyens à l'étude de projets de loi. (Voir section 6.3.1 – Les mécanismes de consultation de l'Assemblée nationale)

- 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. (Voir section 5.2 – Les règles de l'art) Il y a lieu d'évaluer les pratiques des différents organismes, pour qu'elles se conforment à des règles minimales de qualité. (Voir section 6.3.5 – Les organismes conseil)
- 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 encouragent un degré de participation plus engageant (discussion, délibération, collaboration) sont marginales, (voir section 7 – Expériences marquantes de participation publique au Québec et au Canada), mais permettent une participation plus éclairée et structurante. Les ministères et organismes pourraient être incités 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. (Voir section 8 – Expériences marquantes de participation publique à l'international)
- Les nouvelles technologies transforment le rapport entre le gouvernement et les citoyens. Les opportunités créées par l'ouverture des données gouvernementales permettent 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. (Voir section 8.7 – Innovations technologiques en matière de participation publique)

Sur les principes de la participation publique

- Aucun mécanisme de participation publique n'est parfait. Ils ne peuvent pas être classés en ordre d'efficacité puisque chacun fonctionne de manière optimale dans des environnements et en réponse à des objectifs différents.
- Il existe toute une constellation de mécanismes permettant d'organiser la participation des citoyens. La sélection d'une méthode plutôt qu'une autre détermine le type de participation prôné et, corollairement, le degré d'influence que le citoyen peut exercer.
- Une représentation de la participation publique sous forme d'échelle est particulièrement utile pour refléter le degré d'engagement, d'implication, de responsabilité et d'influence des participants. Celui-ci augmente dans l'échelle à partir de 1 (le degré le plus faible) jusqu'à 5 (le degré le plus élevé).

ÉCHELLE DE LA PARTICIPATION PUBLIQUE

	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.

Source : Institut du Nouveau Monde, août 2013

- Les catégories de cette échelle ne sont pas mutuellement exclusives et une expérience de participation publique peut intégrer plusieurs degrés d'engagement des participants. L'intérêt de cette catégorisation est heuristique : elle permet de prendre conscience des degrés de participation croissants qui sont demandés par différents mécanismes.
- Le succès des démarches de participation est directement lié au respect des règles de l'art de la participation publique. Les règles de l'art traduisent un ensemble de principes destinés à encadrer les processus de participation publique pour assurer leur rigueur et leur intégrité :
 1. Adéquation entre les objectifs, les mécanismes et les ressources investies
 2. Indépendance
 3. Qualité et accessibilité de l'information
 4. Accès au processus et diversité de participation
 5. Communications adéquates
 6. Clarté des modalités de participation
 7. Prise en compte de la participation dans la prise de décision
 8. Transparence et suivi

(Voir section 5.2 – Les règles de l'art de la participation publique)
- En vue d'atteindre une participation publique de qualité, le développement des compétences civiques des citoyens doit faire l'objet d'autant d'attention que le suivi rigoureux des règles de l'art. Le développement des compétences civiques se concrétise à travers des programmes d'encouragement à la participation civique, de promotion du pluralisme des idées, d'information sur le fonctionnement des institutions québécoises, d'information sur les droits politiques, de sensibilisation aux enjeux de la vie démocratique, etc.

4. MÉTHODOLOGIE

Le mandat confié à l'INM consistait à produire un rapport dressant l'état des lieux des mécanismes de participation citoyenne mis en œuvre dans divers pays, entre les élections, et qui permettent aux citoyens d'exercer une influence et de se prononcer sur les projets et les décisions gouvernementales.

Le travail a été réalisé en trois étapes :

1. Revue de littérature.
2. Analyse des données disponibles sur les expériences marquantes et leurs mécanismes de participation publique (au Québec, au Canada et à l'international).
3. Description synthétique des expériences et mécanismes sélectionnés sur la base du cadre méthodologique présenté ci-dessous.

Voici les principes qui ont guidé le choix des expériences de participation examinées :

- Documenter les mécanismes qui sont les plus susceptibles d'outiller le Secrétariat aux institutions démocratique et à la participation citoyenne en matière de participation publique.
- Mettre en valeur les pratiques les plus innovantes et dont les résultats sont les plus probants quant à la pertinence de la participation des citoyens sur les projets et les décisions gouvernementales, plutôt que présenter une liste exhaustive des mécanismes de participation publique existants².
- Documenter les expériences marquantes à l'international, mais aussi les expériences québécoises, pour une intégration des leçons apprises et des innovations locales.
- Présenter des initiatives touchant une variété de secteurs (santé, environnement, culture, etc.).
- Privilégier la présentation d'expériences vécues plutôt que de modèles génériques.
- Privilégier la présentation d'expériences pour lesquelles des données sont déjà existantes : l'INM ne produira pas de nouvelles connaissances mais s'appuiera sur des résultats de recherches déjà disponibles.

Voici les critères méthodologiques qui ont guidé l'analyse des mécanismes utilisés à travers les expériences de participation examinées :

- L'applicabilité du mécanisme à la gouvernance nationale et au contexte québécois.
- Le respect des règles de l'art de la participation citoyenne.

2. À titre d'exemples, on peut consulter la liste des 44 méthodes de participation publique compilée par l'organisme britannique Involve (participationcompass.org/article/index/method), les mécanismes recensés par International Association for Public Participation (IA2P) (www.iap2.org/resource/resmgr/imported/toolbox.pdf), le répertoire de 57 méthodes de participation de Graham Smith, « Beyond the ballot 57 democratic innovations from around the world » (eprints.soton.ac.uk/34527/1/Beyond_the_Ballot.pdf) ou encore les mécanismes tirés de Nikki Slocum *et al.*, *Méthodes participatives : un guide pour l'utilisateur*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, mars 2006 (www.kbs-frb.be).

5. LA PARTICIPATION CITOYENNE

5.1. Définition

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 élargue 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 OSBL.

Puisque le présent document vise à faire l'état des lieux des mécanismes par lesquels les citoyens peuvent influencer le gouvernement entre les élections, **nous nous intéresserons strictement à la participation publique.**

5.2. Les règles de l'art de la participation publique

En s'inspirant des principes et bonnes pratiques recensés auprès de différents organismes internationaux³, l'Institut du Nouveau Monde identifie huit « règles de l'art » ou conditions à mettre en place afin d'assurer la réussite d'un exercice de participation publique. Les règles de l'art traduisent un ensemble de principes destinés à encadrer les processus de participation publique pour assurer leur rigueur et leur intégrité :

3. AmericaSpeaks (www.americaspeaks.org), Association internationale pour la participation du public (www.iap2.org) International Association for Impact Assessment (www.iaia.org), Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale (www.siffee.org), Organisation pour la coopération et le développement économiques (www.ocde.org), Union européenne (www.unece.org), Institut du Nouveau Monde, avec la collaboration de la Corporation de protection de l'environnement de Sept-Îles, *Guide d'accompagnement des citoyens pour se préparer à une audience publique sur l'environnement*, 2013.

LES RÈGLES DE L'ART DE LA PARTICIPATION PUBLIQUE

1. ADÉQUATION ENTRE LES OBJECTIFS, LES MÉCANISMES ET LES RESSOURCES INVESTIES

Un mécanisme n'est jamais bon en soi, mais dans son contexte et en fonction des objectifs poursuivis. Les objectifs visés doivent être clairement énoncés et le processus doit être planifié en fonction de ces objectifs. Il faut y allouer les ressources nécessaires, tant humaines que matérielles. Le temps est aussi une ressource essentielle, puisque la participation s'inscrit souvent dans la durée.

2. INDÉPENDANCE

Un exercice de participation publique doit être piloté par une instance crédible et indépendante. L'instance doit respecter des règles d'éthique connues de tous.

3. QUALITÉ ET ACCESSIBILITÉ DE L'INFORMATION

L'information fournie aux participants d'un exercice de participation publique doit être objective, complète, claire et pertinente. Elle doit aussi être gratuite et facilement accessible. Idéalement, des résumés doivent être disponibles.

4. ACCÈS AU PROCESSUS ET DIVERSITÉ DE PARTICIPATION

À moins que le mécanisme de participation retenu ne requière un échantillonnage, toute personne intéressée ou susceptible d'être touchée par le résultat d'une démarche doit y avoir un accès équitable. La participation des minorités et des groupes vulnérables doit être encouragée et facilitée, de même que la diversité des points de vue.

5. COMMUNICATIONS ADÉQUATES

Le public doit être convoqué et informé dans des délais raisonnables et par des moyens susceptibles de l'atteindre et de l'interpeller. Les participants doivent recevoir toute autre information pertinente à la compréhension du processus.

6. CLARTÉ DES MODALITÉS DE PARTICIPATION

Les modalités de participation doivent être adaptées au public et au contexte. Elles doivent être claires et connues dès l'annonce de la démarche. Ces règles doivent préciser les personnes qui peuvent participer, le lieu, l'horaire, le processus d'inscription s'il en existe un, l'ordre du jour, la documentation disponible, les modalités d'expression (droits de parole, fiches de commentaires, dépôt et audition des mémoires, etc.).

7. PRISE EN COMPTE DE LA PARTICIPATION DANS LA DÉCISION

Il est impératif de gérer les attentes des citoyens en précisant d'emblée le degré d'engagement et d'influence qu'ils sont appelés à exercer sur la prise de décision. Les participants doivent savoir ce que l'on attend d'eux, de quelle manière le résultat de leur participation sera pris en compte par les décideurs, et quels sont les moyens de reddition de comptes prévus.

8. TRANSPARENCE ET SUIVI

L'instance qui fait participer doit préciser dans quels délais, sous quelle forme et par quels moyens les résultats de la participation du public seront communiqués et de quelle manière un suivi sera assuré.

Source : Institut du Nouveau Monde, août 2013

5.3. Caractéristiques de l'approche participative

La Fondation Roi Baudouin définit l'approche participative de cette façon⁴ : « Une 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 participative⁵ :

- « 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.
- 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. »

Une approche participative convient pour aborder :

- des thèmes qui nécessitent une étude éthique, sociale ou culturelle et qui peuvent réclamer un **arbitrage** entre des valeurs fondamentales et des principes ;
- des **questions politiques** qui passent par une sensibilisation du public, un processus d'apprentissage, la recherche de solutions et une adhésion émotionnelle ou morale à la décision finale ;
- des choix de **politique publique** qui s'appuient sur le principe de précaution ou sur le poids des évidences ;
- des **valeurs** et principes sous-jacents qui doivent être clarifiés avant de formuler des propositions détaillées ou des options de gestion des risques ;
- un ensemble clairement défini d'options ou de propositions qui soutiennent la recherche d'un **consensus** ou de **solutions innovantes**⁶.

4. Nikki Slocum *et al.*, *Méthodes participatives : un guide pour l'utilisateur*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, mars 2006. www.kbs-frb.be/publication.aspx?id=294864&langtype=2060

5. Santé Canada, *Participation du public à la prise de décision*, Ottawa, 2000. www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/pubs/_public_consult/2000decision/index-fra.php

6. Nikki Slocum *et al.*, *Méthodes participatives : un guide pour l'utilisateur*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, mars 2006.

5.4. Les bénéfices de l'approche participative

Les bénéfices liés à l'approche participative sont nombreux. En voici quelques-uns.

Accroître la confiance des citoyens dans les institutions

En faisant intervenir différents points de vue, la participation permet d'améliorer les processus de décision collective et les décisions qui en découlent. La participation publique permet donc de combler le déficit démocratique des processus décisionnels et d'accroître la légitimité des projets et politiques publiques. En impliquant les citoyens, elle favorise donc la confiance du public dans ses institutions.

Améliorer la cohésion sociale

La participation contribue au développement d'une nouvelle culture politique orientée vers la concertation. En effet, dans un contexte où les élus sont régulièrement sollicités par les groupes organisés, la participation publique des citoyens individuels permet en quelque sorte de rééquilibrer un rapport de force inégalitaire.

Développer les capacités (empowerment) du public et l'aider à comprendre les enjeux

L'approche participative permet aux citoyens de développer leurs compétences civiques. Prendre part à un processus participatif favorise une compréhension plus approfondie des enjeux et permet aux citoyens de développer la confiance dans leurs capacités.

Améliorer la qualité des décisions, des politiques et des services par l'apport de savoirs diversifiés

La participation publique de concert avec la représentation démocratique et le travail des technocrates engendre des résultats souvent plus pertinents. En effet, la participation publique permet de cerner les aspects d'un projet ou d'une politique publique qui suscitent la controverse. Par conséquent, il devient plus facile de cibler les modifications requises.

Accroître le soutien du public aux politiques publiques

La participation peut avoir un impact sur l'efficacité des politiques et des services publics. En effet, lorsque les citoyens participent à l'élaboration d'une solution, ils apporteront leur soutien à sa mise en œuvre. L'approche participative permet également d'octroyer une légitimité qui fait parfois défaut aux projets et politiques publiques, renforçant ainsi son acceptabilité sociale⁷. En effet, on constate que les citoyens seront plus à même d'accepter une décision qu'ils ne soutiennent pas si celle-ci a été précédée d'une réelle délibération.

Créer les conditions d'émergence d'innovations

Certains problèmes complexes (le vieillissement de la population, le réchauffement climatique, le système de santé, etc.) demandent des innovations qui ne peuvent qu'éclorre de l'intelligence collective⁸. La participation publique, en particulier dans ses formes les plus approfondies (voir l'échelle de la participation à la section suivante) est susceptible de créer les espaces d'émergence de cette intelligence collective. Elle contribue au développement d'une culture politique orientée vers la collaboration.

7. L'« acceptabilité sociale » est souvent comprise comme un synonyme de « participation publique ». Or, bien que la participation publique soit nécessaire pour l'atteinte de l'acceptabilité sociale, cette dernière relève d'une toute autre dynamique qui n'est pas l'objet de la présente étude. Pour plus d'information sur l'acceptabilité sociale, consulter : Institut du Nouveau Monde, avec la collaboration de la Corporation de protection de l'environnement de Sept-Îles, *Étude sommaire sur les processus et les facteurs d'acceptabilité sociale pour le secteur industriel*, février 2013. www.inm.qc.ca/services-conseil/le-gardien-de-lacceptabilite-sociale

8. L'intelligence collective peut être définie comme la capacité humaine de coopérer sur le plan intellectuel pour créer, innover, inventer. L'encyclopédie Wikipédia, qui offre des définitions formulées collectivement grâce à la technologie du *crowdsourcing*, en donne la définition suivante : « L'intelligence collective désigne les capacités cognitives d'une communauté résultant des interactions multiples entre ses membres (ou agents). »

5.5. Les défis de l'approche participative

La participation publique présente aussi des défis à surmonter pour que la participation soit réussie.

Assurer l'équilibre entre le rôle des experts et la parole des citoyens

Les dispositifs de participation publique rassemblent généralement des acteurs ayant des intérêts divergents, des valeurs parfois contradictoires et surtout des connaissances inégales. Dans un tel contexte, l'émergence de « discours hégémoniques » et de leaders influents est possible, et peut empêcher l'expression libre de tous les points de vue⁹. C'est tout le défi de faire dialoguer des experts, des représentants de groupes d'intérêt et des citoyens : comment peut-on faire en sorte que les citoyens n'adhèrent pas machinalement aux propositions avancées par les experts, mais aient plutôt la confiance d'exprimer une opinion qui leur soit propre ? À cet égard, nombre de citoyens se disent habités par un « sentiment d'incompétence », lequel nourrit leur hésitation à se prononcer, laissant ainsi le champ libre aux experts¹⁰. La valorisation du savoir pratique des citoyens est donc primordiale, d'autant plus qu'une connaissance se construisant au fil d'expériences peut révéler des facettes d'un enjeu qui, autrement, demeureraient dans l'ombre.

L'asymétrie entre les citoyens et les experts n'est pas le seul défi. Il existe aussi un déséquilibre des forces, en termes de temps et d'espace de parole, entre les citoyens individuels et les citoyens organisés¹¹. Précisons que par « citoyens organisés », nous entendons les groupes organisés de la société civile. Michel Venne explique que « le débat public est monopolisé par des associations disposant de moyens de communication et de lobbying. Patronat contre syndicats. Environnementalistes contre industriels. Pharmaceutiques contre médecins¹². » Ces associations prétendent représenter des groupes de citoyens dont l'agrégation formerait l'ensemble de la société ; or plusieurs individus glissent dans les interstices entre ces différentes affiliations. Le potentiel de représentation des citoyens organisés n'étant que partiel, la participation des citoyens individuels s'avère essentielle. Celle-ci est néanmoins confrontée à un obstacle additionnel : l'univers des politiques publiques se morcelle en spécialités qui appellent une expertise. Il est, dans ces circonstances, difficile pour les citoyens individuels d'obtenir la reconnaissance requise afin d'intégrer les espaces de formulation des politiques publiques¹³.

Selon notre expérience, voici deux stratégies efficaces pour relever ce type de défi :

- Donner aux experts un rôle d'éducation et d'accompagnement dans le cadre de ces processus plutôt qu'un rôle de recommandation (les experts disposent d'autres tribunes et d'autres mécanismes de diffusion de leurs résultats d'expertise pour transmettre aux décideurs leurs recommandations).
- Attribuer un rôle aux groupes d'intérêt qui peut s'apparenter à celui des experts, de manière à ce qu'ils respectent les espaces réservés aux citoyens individuels.

8. L'intelligence collective peut être définie comme la capacité humaine de coopérer sur le plan intellectuel pour créer, innover, inventer. L'encyclopédie Wikipédia, qui offre des définitions formulées collectivement grâce à la technologie du crowdsourcing, en donne la définition suivante : « L'intelligence collective désigne les capacités cognitives d'une communauté résultant des interactions multiples entre ses membres (ou agents). »

9. Julia Abelson, François-Pierre Gauvin et Élisabeth Martin, « Mettre en pratique la théorie de la délibération publique : étude de cas du secteur de la santé en Ontario et au Québec », dans *Télescope*, vol. 17, n° 1, 2011, p. 135-155.

10. Michel Venne, « Des citoyens responsables », dans *Télescope*, vol. 17, n° 1, 2011.

11. *Loc. cit.*

12. Michel Venne, « La participation donne confiance », dans *Éthique publique*, vol. 13, n° 2, 2011, p. 67.

13. Laurence Bherer, « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », dans *Participations*, vol. 1, n° 1, 2011, p. 106.

Contre la présumée « apathie populaire »

Il faut parfois redoubler d'ardeur pour éveiller l'intérêt des citoyens et les amener à prendre part aux processus participatifs. Nombre d'études empiriques en sociologie politique se sont d'ailleurs attardées à démontrer le désintérêt des citoyens pour la démocratie participative¹⁴. Pourquoi cette apathie ? « S'informer fatigue, et c'est à ce prix que le citoyen acquiert le droit de participer intelligemment à la vie démocratique¹⁵. » La participation exige un effort qui décourage la plupart d'entre nous. Toutefois, l'argument de la « fatigue démocratique » comme écueil de la participation publique ne fait pas consensus, car s'il est difficile de susciter la participation dans les espaces institutionnalisés, la mobilisation spontanée autour d'enjeux politiques est en hausse.

Si les individus ne participent pas, ce n'est pas nécessairement parce qu'ils ne le souhaitent pas. Certains d'entre eux considèrent qu'ils n'ont pas les capacités requises ou estiment que leur implication ne ferait aucune différence. Cela dit, d'autres ne participent pas en raison d'une méconnaissance des processus, d'où l'importance de respecter les règles de l'art de la participation publique.

Selon notre expérience, voici quelques stratégies permettant de relever ce type de défi :

- Proposer des procédures conviviales (avoir du plaisir à participer).
- Se rendre là où les citoyens vivent et se sentent à l'aise.
- Ne pas précipiter l'agenda, trouver un équilibre entre le temps réclamé par les participants et les échéanciers d'une prise de décision.

Éviter les « républiques de bavardage¹⁶ »

Si certains citoyens sont réticents à intégrer les espaces de participation, c'est aussi parce que la délibération qui ne s'accompagne d'aucune prise de décision ou dont les recommandations restent lettre morte engendre la désillusion et la démobilitation¹⁷. En effet, à quoi bon investir temps et efforts pour s'engager dans un processus participatif si tout cela ne se solde par aucun effet concret ? Malgré l'envol qu'a connu la démocratie participative au cours des dernières décennies, plusieurs études font état d'un écart constant entre la décision publique et la participation¹⁸.

Lorsque la participation n'engendre aucun effet visible sur la prise de décision, les citoyens peuvent avoir l'impression d'avoir été manipulés. C'est le cas lorsque l'impression qui se dégage est que la décision était déjà prise avant le début du processus. Celui-ci « s'apparente alors à un exercice de relations publiques » et son objectif initial est perverti¹⁹. Les processus participatifs symboliques sont souvent décriés pour l'illusion d'engagement citoyen qu'ils construisent, alors que leur dessein inavoué serait plutôt d'endiguer l'opposition²⁰. Cela explique que les groupes organisés sont parfois réticents à reconnaître leur légitimité et donc à investir les espaces institutionnels de participation, redoutant leur instrumentalisation par la classe politique. L'instrumentalisation des processus de participation peut nuire sensiblement à leur efficacité, dans la mesure où elle fait obstacle à la réelle appropriation par les citoyens du devenir collectif. De surcroît, elle mine la confiance du public et contribue au cynisme.

14. Julien Talpin, « Approfondir la démocratie : des réformes institutionnelles et leurs conditions sociales de possibilité », dans *Éthique publique*, vol. 13, n° 2, 2011, p. 153.

15. Ignacio Ramonet, cité dans Jean-Herman Guay, « L'apprentissage de la démocratie », dans *Éthique publique*, vol. 13, n° 2, 2011, p. 27.

16. Michel Venne, « Les citoyens, la biodiversité et le pouvoir », dans *La Lettre de l'OCIM*, n° 144, 2012. www.inm.qc.ca/democratie/documentation/boite-a-outils/ocim.revues.org/1147

17. Michel Venne, « Des citoyens responsables », dans *Télescope*, vol. 17, n° 1, 2011.

18. Voir Laurence Behrer, *op. cit.*, et Graham Smith, *Beyond the Ballot: 57 Democratic Innovations from Around the World*, Londres, Power of Inquiry, 2005. www.inm.qc.ca/democratie/documentation/boite-a-outils/eprints.soton.ac.uk/34527/1/Beyond_the_Ballot.pdf

19. Florence Piron, « Les institutions québécoises et la participation publique des citoyens », dans Léonore Pion et Florence Piron (dir.), *Aux sciences, citoyens !*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2009, p. 73.

20. Graham Smith, *op. cit.*

Selon notre expérience, c'est par l'application stricte des règles de l'art de la participation publique que l'on peut relever ce type de défi. Entre autres :

Selon notre expérience, voici quelques stratégies permettant de relever ce type de défi :

- Les démarches qui s'inscrivent dans la durée comportent des chances plus élevées de réussite en permettant aux participants de laisser évoluer leur pensée et de se laisser imprégner par la délibération.
- Les démarches qui démarrent en amont d'une décision sont généralement jugées plus crédibles, car elles permettent aux participants d'influencer la formulation des questions (enjeux) qui sont posées, la définition des règles du jeu, ainsi que la nature même du projet qui est mis en discussion.
- L'engagement préalable des décideurs dans la démarche est nécessaire afin, d'une part, de rassurer la population sur le réel impact du processus participatif sur la décision qui sera prise et, d'autre part, de rassurer les décideurs sur l'impartialité du processus.
- Il est préférable de confier l'animation de la démarche à une organisation neutre en apparence et en réalité.

Éviter de reproduire les inégalités dans la participation

Un autre défi consiste à rejoindre les groupes de citoyens qui sont généralement déjà exclus des lieux de pouvoir et de décision²¹. Diverses études montrent que les participants aux processus participatifs sont généralement plus politisés, plus scolarisés et plus à l'aise sur le plan socioéconomique que la moyenne²². Les inégalités qui fissurent notre société peuvent donc se répercuter au sein des processus participatifs. Plusieurs pratiques participatives sont investies principalement par les personnes déjà privilégiées²³. « Il est rare que l'ensemble des personnes impliquées par les décisions soient des actrices à part égale dans les délibérations, et les enquêtes convergent au contraire sur le constat d'une participation fortement inégale, qui affecte de façon négative les acteurs provenant de groupes dominés et les simples citoyens lorsqu'ils sont confrontés aux couches dominantes ou aux acteurs institutionnels²⁴. »

Les recherches de Stéphanie Gaudet ont démontré que les inégalités sociales qui fragmentent la société se répercutent sur la participation. Elle a notamment observé une baisse significative de la participation formelle chez les femmes. Les femmes immigrantes, par exemple, exercent davantage l'entraide en offrant leur soutien à leurs proches qu'en investissant du temps au sein d'institutions formelles. Les jeunes sont aussi relativement absents des institutions formelles. Faire en sorte que les inégalités sociales n'empêchent pas la participation de tous représente donc un réel défi.

Selon notre expérience, en plus d'appliquer scrupuleusement les règles de l'art de la participation publique, voici quelques stratégies permettant de relever les défis mentionnés ci-dessus :

- Consacrer beaucoup d'énergie à la phase de recrutement des participants pour en assurer la diversité.
- Rendre l'information disponible sur des supports diversifiés en fonction des publics.
- Prévoir plusieurs modalités de participation adaptées aux différents publics.

21. Voir Loïc Blondiaux, *op. cit.*, et Graham Smith, *op. cit.*

22. Jan E. Leighley, « Attitudes, Opportunities and Incentives: A Field Essay on Political Participation », dans *Political Research Quarterly*, vol. 48, n° 1, 1995, p. 181-209.

23. Melissa S. Williams, « Représentation de groupe et démocratie délibérative : une alliance malaisée », dans *Philosophiques*, vol. 29, n° 2, 2002, p. 228.

24. Loïc Blondiaux et Yves Sintomer, « L'impératif délibératif », dans *Politix*, vol. 15, n° 57, 2002, p. 32.

5.6. L'échelle de la participation publique

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.

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. La plus connue et la plus citée est celle élaborée par l'urbaniste Sherry Arnstein en 1969. Les échelons les plus bas (manipulation, thérapie) sont assimilés à de la non-participation. Les échelons intermédiaires constituent des formes minimales de concession de pouvoir aux citoyens par les décideurs (consultation, médiation). Et les plus élevés indiquent de véritables lieux de pouvoir (partenariat, délégation et contrôle citoyen).

Cette échelle a été, depuis, reprise et peaufinée. Thibault, Lequin et Tremblay ont repris une échelle similaire. On trouve dans le niveau le plus bas de participation la communication, le marketing et le sondage. Dans la deuxième catégorie du pouvoir d'influence se trouvent l'information, la consultation et la plainte. La dernière catégorie inclut la délégation et le partenariat.

Santé Canada a conçu son « continuum de la participation du public », largement cité à travers le monde. L'International Association for Public Participation (IAP2), qui regroupe des professionnels de la participation publique, a produit son « spectrum ».

D'autres chercheurs représentent cette échelle en trois dimensions, à la manière d'un cube, faisant apparaître ainsi des nuances qui tiennent compte de différents facteurs.

En s’inspirant des échelles recensées auprès de différents organismes²⁵, l’Institut du Nouveau Monde a développé une synthèse adaptée aux besoins apparus au fil des expériences des dernières années et qui s’applique aux mécanismes étudiés dans la présente étude. La voici :

ÉCHELLE DE LA PARTICIPATION PUBLIQUE

	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.

Source : Institut du Nouveau Monde, août 2013

Le degré d’engagement, d’implication, de responsabilité et d’influence des participants augmente dans l’échelle à partir de 1 (le degré le plus faible) jusqu’à 5 (le degré le plus élevé).

Ces catégories ne sont pas mutuellement exclusives et une expérience de participation publique peut intégrer plusieurs degrés d’engagement. L’intérêt de cette catégorisation est heuristique : elle permet de prendre conscience des degrés de participation croissants qui sont demandés par les différents mécanismes.

Il existe en effet toute une constellation de mécanismes permettant d’organiser la participation des citoyens. La sélection d’une méthode plutôt qu’une autre détermine le type de participation prôné et, corollairement, le degré d’influence que le citoyen peut exercer.

25. International Association for Public Participation, *Spectrum of Public Participation*, 2007. (iap2.org/associations/4748/files/IAP2%20Spectrum_vertical.pdf) ; 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*, Ottawa, 2000, p. 17. (www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/alt_formats/pacrb-dgapcr/pdf/public-consult/2000decision-fra.pdf) ; Sherry Arstein, « A Ladder of Citizen Participation », dans JAIP, vol. 35, n° 4, juillet 1969, p. 216-224 ; Nikki Slocum et al., *Méthodes participatives : un guide pour l'utilisateur*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, mars 2006 ; OCDE, *Des citoyens partenaires : information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*, Paris, OCDE, 2002 ; André Thibault, Marie Lequin et Mireille Tremblay, *Cadre de référence de la participation publique* (démocratique, utile et crédible), Québec, Conseil de la santé et du bien-être, 2000.

5.7. Tableau comparatif des mécanismes de participation publique

Les sections suivantes présentent des expériences vécues de participation publique, au Québec, au Canada ou à l'international. Chaque expérience mobilise un ou une combinaison de mécanismes. Ce tableau comparatif présente une typologie des principaux mécanismes étudiés pour en faciliter la différenciation.

Critères de comparaison des mécanismes :

OBJECTIF : À quel objectif ce mécanisme permet-il de répondre adéquatement ?

QUI PARTICIPE ? : Quelles sont les personnes qui peuvent participer à la démarche ? Tous les citoyens ? Un échantillon de la population ? Un groupe de citoyens ciblés ?

ÉTAPES DE MISE EN ŒUVRE : Quelles sont les principales étapes de mise en œuvre du mécanisme ?

FORCES OU FAIBLESSES : Quelles forces ou faiblesses ont été révélées par l'expérience ?

VARIANTES : Quelles sont les principales variantes observées ?

DEGRÉ D'ENGAGEMENT DES PARTICIPANTS : Quel est le degré d'engagement des participants sur l'échelle de la participation publique (information, consultation, discussion, délibération, collaboration) ?

	OBJECTIF	QUI PARTICIPE ?	ÉTAPES DE MISE EN ŒUVRE	FORCES OU FAIBLESSES	VARIANTES	DEGRÉ D'ENGAGEMENT
AGENDA 21	Développer un plan d'action pour le développement durable d'une société.	Tous + groupes ciblés.	<ul style="list-style-type: none"> - Mise sur pied d'un comité de liaison. - Lancement public de la démarche. - Dialogues auprès de différents groupes cibles, dans différentes villes et sur le web. - Élaboration de propositions préliminaires pour l'Agenda 21. - Forum de délibération, finalisation. - Formulation de l'Agenda 21, charte d'engagement, ententes de partenariats, plans d'actions sectoriels, etc. 	<p>FORCES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Encourage l'appropriation citoyenne des mesures liées aux politiques. <p>FAIBLESSES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Il est difficile d'éliminer tous les biais à la délibération. 		<p>Discussion</p> <p>Délibération ou</p> <p>Collaboration.</p>

	OBJECTIF	QUI PARTICIPE ?	ÉTAPES DE MISE EN ŒUVRE	FORCES OU FAIBLESSES	VARIANTES	DEGRÉ D'ENGAGEMENT
CONFÉRENCE DE CONSENSUS, FORUM, DIALOGUES OU ASSEMBLÉES DE CITOYENS	Amener les citoyens à débattre d'enjeux pour développer une opinion éclairée ou pour se prononcer sur les meilleurs projets, orientations ou choix politiques.	Échantillons de citoyens représentatifs d'une certaine démographie territoriale.	<ul style="list-style-type: none"> - Sélection / échantillonnage des participants. - Une ou plusieurs rencontres délibératives. - Analyse des résultats et présentation de recommandations, au public et aux autorités compétentes. 	<p>FORCES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Idéal pour approfondir des enjeux et confronter des arguments. - Fait passer le participant par un processus d'apprentissage. - Augmente les connaissances et la sensibilisation du public par une couverture médiatique. <p>FAIBLESSES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Il est difficile d'éliminer tous les biais à la délibération. - Dépendamment des objectifs de participation, peut nécessiter un soutien technologique important pour faire participer plus de personnes. 	<p>Forums de délibération, « 21st Century Town Meeting », « Electronic or Virtual Town Meeting ».</p> <p>Les variantes sont notamment déterminées par les échéanciers politiques et la disponibilité des outils électroniques pour faire participer un plus grand nombre de personnes.</p>	Délibération ou Collaboration.

	OBJECTIF	QUI PARTICIPE ?	ÉTAPES DE MISE EN ŒUVRE	FORCES OU FAIBLESSES	VARIANTES	DEGRÉ D'ENGAGEMENT
CONSULTATION PUBLIQUE	Informer les décideurs des points de vue des citoyens.	Tous.	<ul style="list-style-type: none"> - Information. - Réception de mémoires et de commentaires. - Analyse des points de vue. - Rapport de consultation. 	<p>FORCES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Permet de prendre rapidement le pouls de l'opinion publique sur une question. <p>FAIBLESSES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ne permet pas l'échange et l'évolution des points de vue des citoyens. - Favorise la participation des groupes organisés plutôt que d'une diversité de citoyens. 	Audiences publiques, focus groupe, questionnaire papier ou en ligne, entrevues, référendum, etc.	Consultation.
DROIT D'INITIATIVE CITOYENNE	Permettre aux citoyens de demander une action gouvernementale sur un enjeu qui leur est cher en présentant une pétition.	Tous.	<ul style="list-style-type: none"> - Prise de connaissance des règlements entourant l'initiative. - Présentation d'un projet d'initiative à l'autorité compétente. - Validation de l'objet de pétition par l'autorité compétente. - Récolte de signatures. - Cheminement de l'initiative au sein des institutions compétentes. - Action gouvernementale. - Appel de candidature. - Activités préparatoires. - Audiences ouvertes au public. - Délibération et verdict. 	<p>FORCES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tous les appuis ont une valeur égale (une signature = un poids). <p>FAIBLESSES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Suscite la délibération entre citoyens, ce qui permet d'approfondir les arguments et la compréhension des enjeux. - Met en lumière des solutions que d'autres citoyens peuvent considérer comme acceptables. - Formule des recommandations qui peuvent servir de point de départ à un nouveau débat public. 	Le temps alloué aux jurés ainsi que leur rémunération peut varier.	Délibération.

	OBJECTIF	QUI PARTICIPE ?	ÉTAPES DE MISE EN ŒUVRE	FORCES OU FAIBLESSES	VARIANTES	DEGRÉ D'ENGAGEMENT
DROIT D'INITIATIVE CITOYENNE	Permettre aux citoyens de demander une action gouvernementale sur un enjeu qui leur est cher en présentant une pétition.	Tous.	<ul style="list-style-type: none"> - Prise de connaissance des règlements entourant l'initiative. - Présentation d'un projet d'initiative à l'autorité compétente. - Validation de l'objet de pétition par l'autorité compétente. - Récolte de signatures. - Cheminement de l'initiative au sein des institutions compétentes. - Action gouvernementale. 	<p>FORCES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tous les appuis ont une valeur égale (une signature = un poids). 	Le type d'action gouvernementale visé par l'initiative peut varier : consultation publique, examen parlementaire, commission parlementaire, référendum, etc.	Consultation.
JURY CITOYEN	Permet d'obtenir un verdict de citoyens informés sur un enjeu de débat ou un problème de politique publique.	Seul un petit nombre de citoyens participe.	<ul style="list-style-type: none"> - Appel de candidature. - Activités préparatoires. - Audiences ouvertes au public. - Délibération et verdict. 	<p>FORCES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Suscite la délibération entre citoyens, ce qui permet d'approfondir les arguments et la compréhension des enjeux. - Met en lumière des solutions que d'autres citoyens peuvent considérer comme acceptables. - Formule des recommandations qui peuvent servir de point de départ à un nouveau débat public. <p>FAIBLESSES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le grand public, exclu du processus, n'en bénéficie que très peu, à moins que l'expérience du jury et ses résultats soient médiatisés. 	Le temps alloué aux jurés ainsi que leur rémunération peut varier.	Délibération.

	OBJECTIF	QUI PARTICIPE ?	ÉTAPES DE MISE EN ŒUVRE	FORCES OU FAIBLESSES	VARIANTES	DEGRÉ D'ENGAGEMENT
SONDAGE DÉLIBÉRATIF	Obtenir une vision à la fois représentative et éclairée de ce que le public pense et ressent à propos d'une problématique majeure, afin de guider le processus de prise de décision publique.	Échantillons représentatifs d'une démographie territoriale.	<ul style="list-style-type: none"> - Réalisation d'un sondage d'opinion traditionnel auprès d'un échantillon de la population cible. - Invitation de l'échantillon à participer à une rencontre de délibération. - Couverture médiatique de l'événement. - Nouveau sondage d'opinion sur l'échantillon des participants. - Présentation du fruit des délibérations aux autorités compétentes. 	<p>FORCES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Efficace pour clarifier des désaccords, des préférences. - Permet d'évaluer la maturité sociale d'un choix politique. <p>FAIBLESSES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Il est difficile d'éliminer tous les biais à la délibération. 		Consultation et Délibération.

6. ENCADREMENT LÉGAL ET INSTANCES DE PARTICIPATION PUBLIQUE AU QUÉBEC EN 2013

En dehors des périodes électorales, les autorités publiques du Québec peuvent solliciter la participation des citoyens pour les éclairer sur des enjeux courants de la décision publique. À tous les paliers de gouvernement, des espaces sont aménagés pour faire participer les citoyens à la prise de décision : priorités, réglementation, politiques publiques, législation, etc. Ces espaces sont très variables : certains permettent aux citoyens d'influencer la décision finale, d'autres sont plutôt destinés à informer le public d'un processus en cours. Les lois qui encadrent ces dispositifs de participation varient largement d'un palier à l'autre, et au municipal, d'une ville à l'autre. Voici un aperçu des espaces ou instances qui existent actuellement au Québec.

6.1. Les instances municipales

En vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme²⁶ (L.R.Q. c. A-19.1 ; ci-après « LAU »), les municipalités régionales de comté (MRC) et les municipalités du Québec doivent soumettre à la consultation de leurs citoyens leur énoncé de vision stratégique du développement culturel, économique, environnemental et social de leur territoire. Elles doivent aussi tenir des consultations entourant la modification ou la révision de leur plan d'urbanisme²⁷. Il n'est donc pas étonnant que ce soit dans le domaine de l'aménagement du territoire que l'on retrouve les initiatives pionnières en matière de participation publique. Ainsi, les toutes premières lois encadrant la participation publique, qui se résument essentiellement au processus du référendum décisionnel en urbanisme, ont été adoptées vers 1930 et 1940.

Les citoyens des municipalités du Québec peuvent formuler leurs questions lors des séances publiques du conseil municipal. La tenue d'une période de questions est obligatoire en vertu de la Loi sur les cités et les villes²⁸ (L.R.Q. c. C-19). Les citoyens des villes du Québec disposent aussi d'un droit de pétition qui leur permet de signifier aux élus municipaux leur désaccord au sujet d'un projet particulier. De plus, la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (L.R.Q. c. E-2.2) prévoit que le conseil d'une municipalité pourra mener un référendum consultatif, dont l'issue n'est pas contraignante, sur une question qui relève de sa compétence²⁹. La pétition et le référendum sont des méthodes de participation publique courantes et bien implantées au Québec. Si elles permettent de dresser un portrait général de l'intérêt de la population pour un enjeu, ce n'est pas par leur entremise que peut s'opérer une délibération publique.

Lorsqu'elles souhaitent modifier des règlements en urbanisme, les MRC et les municipalités doivent présenter leur projet lors d'une assemblée publique. Les citoyens sont alors informés du projet et ont l'occasion de formuler leurs questions au même moment. « 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 citoyens³⁰. » Après quoi les réactions de la population sont recueillies. Si le conseil municipal choisit d'aller de l'avant malgré l'opposition de la population, les citoyens qui se sentent lésés peuvent présenter une pétition afin que soit organisé un scrutin référendaire, lequel constitue, comme le précise Laurence Bherer, « un droit démocratique fort ».

26. Gouvernement du Québec, *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* : chapitre 0.3. www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A_19_1/A19_1.html

27. Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, *La municipalité régionale de comté : compétences et responsabilités*, guide explicatif, avril 2009, p. 55.

28. Gouvernement du Québec, *Loi sur les cités et les villes*, chapitre C-19, section IX, 322. www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_19/C19.html

29. Gouvernement du Québec, *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, chapitre E-22. www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?file=/E_2_2/E2_2.html&type=2.

30. Laurence Bherer, « Les trois modèles municipaux de participation publique au Québec », dans *Télescope*, vol. 17, n° 1, 2011, p. 162.

Néanmoins, ce dispositif ne favorise pas la participation du plus grand nombre, mais encourage plutôt l'engagement des résidents de la zone directement touchée par le projet. Aussi, il faut reconnaître qu'il est plutôt rare que la démarche se solde effectivement par un référendum. C'est ce qui amène Laurence Bherer à suggérer que « 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 démocratique³¹ ». Diane Lamoureux souligne quant à elle que ce mécanisme est réactif ; en d'autres termes, « il n'est possible de demander la tenue d'un référendum seulement après une décision du conseil municipal. Au lieu de conduire à une implication citoyenne dans la mise en place de politiques publiques, ce genre de référendum intervient en aval des décisions, avec pour résultat qu'il ne peut les infléchir, mais simplement les faire avorter. Un tel mécanisme a donc pour effet d'opposer frontalement – plutôt que de mettre en tension dynamique – participation citoyenne et représentation politique. Ensuite, ils sont fort limités dans leur objet : seules certaines décisions d'ordre financier peuvent donner lieu à des référendums d'initiative populaire³² ». Certains pensent que la LAU ne favorise pas une véritable appropriation citoyenne de l'aménagement. « Les populations locales se sentent incapables de faire valoir leur point de vue devant les groupes d'initiés et d'experts qui gravitent autour des administrations municipales, comme les promoteurs immobiliers, les maîtres d'ouvrages et les fonctionnaires. (...) La participation suscitée par les mécanismes de la LAU se restreint à l'opposition aux projets proposés par les autorités municipales. Encore aujourd'hui, la Loi ne semble pas respecter les "règles de l'art" de la participation citoyenne³³. »

Les unions municipales ont engagé des réflexions au sujet des bonnes pratiques de consultation et de collaboration avec les citoyens³⁴. L'évolution récente du paysage légal et réglementaire n'est pas étrangère à ce phénomène. Le législateur encourage un meilleur encadrement des pratiques consultatives et participatives dans la planification et la gestion du territoire : la Loi sur le développement durable³⁵ (L.R.Q., c. D-8.1.1 ; ci-après « LDD »), l'entrée en vigueur de la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires et le projet de loi no 43 sur les mines présentent la participation, la consultation, l'information et la concertation comme des principes auxquels les acteurs visés doivent souscrire dans leurs interactions avec les diverses parties prenantes en place sur le territoire. Par la modernisation attendue de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, il est anticipé qu'une autre étape sera franchie vers l'adoption plus systématique de pratiques de participation publique. Les acteurs du monde municipal devront s'adapter. Et le gouvernement a le devoir de les y aider.

Voici quelques exemples d'encadrement de la participation publique au niveau municipal :

LE CADRE DE RÉFÉRENCE DE LA VILLE DE GATINEAU

La Ville de Gatineau s'est munie d'un cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales. Ce cadre précise d'emblée que « la participation des citoyens est un élément constituant de la définition des projets affectant le milieu ou la qualité de vie des résidents et des grandes politiques municipales ; à ce titre, elle doit être intégrée de façon systématique dans les processus de planification ». L'objectif est donc de tendre vers le développement d'une démocratie et d'une culture participative. Le cadre de référence de Gatineau mentionne que ce dessein peut être réalisé en rendant les institutions démocratiques existantes, comme le conseil municipal, plus propices à la participation, en créant de nouveaux

31. *Ibid.*, p. 163.

32. Diane Lamoureux, « Démocratiser radicalement la démocratie », dans *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 21, n° 1, 2008, p. 125.

33. Benoît Morissette, « Historique de la participation publique au Québec dans trois domaines », dans Miriam Fahmy (dir.), *L'état du Québec 2013*, Montréal, Boréal, 2013.

34. En 2012, l'Union des municipalités du Québec a lancé une formation et un guide sur la consultation publique.

35. La *Loi sur le développement durable* encourage l'adoption de démarches de développement durable dans les municipalités du Québec, et vise la cible de 20 % des municipalités en 2013.

lieux comme des comités ad hoc et des forums citoyens, ou encore en favorisant l'émergence d'associations citoyennes. Le cadre de référence évoque également l'importance de promouvoir l'éducation civique. La Ville de Gatineau comptait en 2012 huit commissions et six comités qui rassemblent des citoyens, des partenaires, des élus et fonctionnaires. Finalement, précisons que le cadre prévoit la mise sur pied d'une unité mandatée de coordonner les activités de participation des citoyens aux affaires municipales.

LES CONSEILS DE QUARTIER DE LA VILLE DE QUÉBEC

La Ville de Québec s'est dotée en automne 2003 d'une politique de consultation publique³⁶. Par cette politique, la Ville confirme l'existence d'espaces d'expression qui permettent une écoute active de la population tout en facilitant la prise de décision sur toute orientation, toute politique ou tout autre sujet ayant un impact majeur sur la qualité de vie des citoyens. La plupart des espaces mentionnés dans cette politique relèvent de l'information et de la consultation, sauf pour les conseils de quartier, qui engagent un degré de participation plus élevé. Les conseils de quartier existent depuis 1993 en tant qu'instances indépendantes du conseil municipal³⁷. Ces conseils sont des associations autonomes que la Ville reconnaît officiellement comme ses interlocuteurs dans les quartiers où ils sont présents. Ils sont dirigés par un conseil d'administration, élu par les résidents du quartier. En matière d'urbanisme, ils doivent tenir les consultations relatives à la modification des règlements de zonage. En collaboration avec la Ville, ils participent également à l'élaboration du plan d'aménagement de leur quartier. Ils peuvent aussi tenir des assemblées publiques portant sur des enjeux d'intérêt public. Les résultats de ces exercices prennent la forme de recommandations formulées par les administrateurs au conseil municipal. En plus des conseils de quartier, la Ville de Québec encourage la participation des citoyens dans un ensemble d'espaces allant des audiences publiques aux forums et colloques.

LA POLITIQUE D'INFORMATION, DE CONSULTATION ET DE PARTICIPATION DE LA VILLE DE DEUX-MONTAGNES

Cette politique témoigne de l'engagement de la Ville de Deux-Montagnes à agir avec transparence, à favoriser les échanges et l'implication citoyenne dans les processus décisionnels. Toutes les instances de la Ville – notamment l'administration et les élus, les commissions permanentes, les comités relevant du conseil municipal ou les services municipaux, les comités de quartier – sont visées par les principes de cette politique, qui s'adresse à tous les membres de la population, incluant les citoyens corporatifs et communautaires. Cette politique clarifie les moyens par lesquels les citoyens peuvent être informés, écoutés, consultés ou impliqués, par la mise en place de moyens spécifiques à trois volets fondamentaux : l'information, la consultation et la participation. Ce dernier volet est défini comme « une étape active, interactive et participative, où la population est directement invitée à s'impliquer dans un événement, une activité ou un processus initié par la Ville. Il s'agit d'un travail de partenariat réalisé entre les élus, les administrateurs municipaux, la population ou des représentants désignés à cet effet.³⁸ » Des moyens et actions pouvant être entrepris pour mener à bien ces trois volets sont énumérés dans la politique, et sont « déterminés selon l'impact de la décision à prendre sur la qualité de vie directe des citoyens ». En dehors des objets dictés par la loi ou par règlement, il revient aux instances municipales d'évaluer l'opportunité d'une consultation ou d'une participation.

LA POLITIQUE DE CONSULTATION PUBLIQUE DE LA VILLE DE SHERBROOKE

Quoiqu'elle se limite à des mécanismes strictement consultatifs et moins engageants pour les participants que les mécanismes envisagés par la Ville de Deux-Montagnes, la politique de la Ville de Sherbrooke est beaucoup plus complète que la précédente puisque, en plus des mécanismes de consultation envisagés, elle inclut une liste des matières soumises à la consultation citoyenne, les détails de la procédure d'enclenchement d'un processus et des modalités de participation à la consultation³⁹.

36. Ville de Québec, *Espaces d'expression : la participation des citoyennes et des citoyens à la vie municipale de Québec*, 2005. www.ville.quebec.qc.ca/apropos/vie_democratique/participation_citoyenne/consultations_publicques/docs/brochure_espacedexpression.pdf

37. Benoît Morissette, « Historique de la participation publique au Québec dans trois domaines », dans Miriam Fahmy (dir.), *L'état du Québec 2013*, Montréal, Boréal, 2013.

38. Ville de Deux-Montagnes, *Politique d'information, de consultation et de participation*, 2008. ville.deux-montagnes.qc.ca/wp-content/uploads/2013/05/politiqueCP_FR.pdf

39. Ville de Sherbrooke, *Politique de consultation publique*, 2009. ville.sherbrooke.qc.ca/fileadmin/fichiers/democratique/Politique_consultation_citoyenne_mars09.pdf

L'OFFICE DE CONSULTATION PUBLIQUE DE LA VILLE DE MONTRÉAL (OCPM)

La Ville de Montréal s'est dotée d'un outil de participation publique particulièrement innovateur en ce qui concerne le développement économique et territorial. Créé par l'article 75 de la Charte de la Ville de Montréal, l'Office de consultation publique de Montréal a pour mission de réaliser des mandats de consultation publique relativement aux différentes compétences municipales en urbanisme et en aménagement du territoire, et à tout projet désigné par le conseil municipal ou le comité exécutif. Organisme indépendant dont les membres ne sont ni des élus ni des employés municipaux, l'Office de consultation publique de Montréal, actif depuis septembre 2002, reçoit ses mandats du conseil municipal et du comité exécutif. Le modèle de l'OCPM est calqué sur celui d'audiences publiques traditionnelles. Le déroulement type est celui par lequel les citoyens sont invités à prendre connaissance d'une proposition des autorités publiques et ont la possibilité d'y répondre dans le cadre d'un processus formel.

Ce qui distingue l'OCPM d'autres instances de consultation est le droit d'initiative, qui permet aux citoyens d'obtenir, par le dépôt d'une pétition, la tenue d'une consultation publique sur des projets, des idées ou des causes qui leur sont chers. Pour les projets concernant la Ville, la pétition doit comporter un nombre minimal de 15 000 signatures. Pour les projets concernant un arrondissement, la pétition doit comporter un nombre minimal de signatures correspondant à 5 % de la population âgée de 15 ans et plus, jusqu'à un maximum de 5 000. La politique désigne des types de demandes recevables (qui relèvent des compétences de la Ville ou des arrondissements), non recevables (telles que l'organisation administrative, la gestion du personnel, les conventions collectives, un objet en litige devant les tribunaux) et des sujets exclus. Soulignons aussi que le droit d'initiative de l'OCPM ne commande qu'un seul type d'action, cohérente avec le mandat de l'OCPM : la tenue d'une consultation publique sur le modèle des audiences publiques. Ce modèle de participation publique encourage une participation ouverte mais, dans les faits, ce sont surtout les citoyens directement touchés par un projet qui participent.

En plus de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et de la Loi sur la qualité de l'environnement, divers autres moyens ont été développés pour favoriser une participation citoyenne au niveau municipal ou régional :

- Le comité consultatif d'urbanisme (dans presque la totalité des municipalités du Québec).
- Les conseils de quartier (à Québec, Rouyn-Noranda et Val-d'Or).
- Les comités locaux dans les territoires non organisés (dans les MRC).
- Le rôle des conseils d'arrondissement dans la tenue de certaines consultations publiques prévues par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (à Longueuil, Lévis, Montréal, Québec, Saguenay, Sherbrooke).
- Les conseils locaux de la municipalité de la Baie-James.
- Les projets soustraits du processus d'approbation référendaire (dans les villes de Longueuil, de Montréal et de Québec, par règlement soumis à la consultation publique, pour des équipements collectifs ou institutionnels, des grandes infrastructures, un établissement dépassant une certaine superficie, de l'habitation dans le cadre d'un programme de logement social).

Les politiques et réglementations au niveau municipal, lorsqu'elles existent, offrent un encadrement inégal en termes de contenu couvert (juridictions de la participation publique, processus, modalités de participation, etc.). On note aussi que les plus sérieuses d'entre ces politiques et réglementations engagent un degré de participation de **type consultatif**. En effet, les mécanismes suggérés améliorent la transparence des processus décisionnels en informant les décideurs des points de vue citoyens. En ce sens, elles sont clairement utiles au processus démocratique. Elles vont néanmoins peu souvent ou timidement dans le sens d'activités de discussion ou de délibération, qui permettent d'atteindre un niveau de participation publique plus profond, et qui répondent plus efficacement à un objectif supplémentaire d'éducation de l'opinion citoyenne.

6.2. Les instances régionales

Le développement régional ne peut plus se réaliser sans un dialogue permanent avec les parties prenantes, incluant les citoyens. L'État le reconnaît d'une certaine façon en confiant à des organismes de concertation – comme les conférences régionales des élus (il y en a 17 au Québec) et leurs forums jeunesse, ainsi que les centres locaux de développement (122 CLD répartis sur le territoire) – les responsabilités de planifier et d'organiser le développement sur leurs territoires. Les chambres de commerce jouent un rôle important dans ce dialogue permanent (on en compte 155 à travers la province). Les Sociétés d'aide au développement des collectivités (57 SADC au Québec) jouent aussi un rôle, ainsi que les coopératives de développement régional (CDR), les corporations de développement économique communautaire (CDEC) et les conseils de développement communautaire (CDC). De nombreuses autres tables de concertation existent finalement, principalement dans les domaines de la santé et de l'éducation.

Ces instances offrent des programmes de soutien aux différentes formes de la participation citoyenne, incluant la participation sociale, politique et publique, en fonction des priorités et enjeux des territoires concernés. L'évaluation exhaustive de la nature et de l'efficacité de la participation publique dans ces différents espaces ne faisait pas partie du mandat de la présente étude. Une telle analyse pourrait faire l'objet d'un mandat distinct.

6.3. Les instances provinciales

6.3.1. Les mécanismes de consultation de l'Assemblée nationale

En plus de permettre aux citoyens de se tenir informés des travaux parlementaires par le biais de son site Internet (journal des débats, cheminement des projets de loi, documents déposés, calendrier des travaux, etc.), l'Assemblée nationale du Québec offre une combinaison de mécanismes par lesquels les citoyens peuvent exprimer leur opinion sur une variété de sujets :

- Présenter un projet de loi d'intérêt privé ;
- Lancer, signer ou consulter une pétition ;
- Commenter un sujet à l'étude ;
- Participer à une consultation d'une commission parlementaire.

Présenter un projet de loi d'intérêt privé

Un projet de loi d'intérêt privé est un projet de loi qui concerne une portion restreinte de la population. Il vise à obtenir pour une personne physique ou morale des droits ou des privilèges exclusifs ou particuliers. Toute personne peut demander l'adoption d'un projet de loi d'intérêt privé.

Le droit de pétition

La participation à l'échelle de la province est régie par la Charte des droits et libertés de la personne, laquelle stipule que « toute personne a droit d'adresser des pétitions à l'Assemblée nationale pour le redressement de griefs⁴⁰ ». Une pétition est un document par lequel une ou plusieurs personnes s'adressent à l'Assemblée pour obtenir le redressement d'une situation qu'elles considèrent injuste et qui relève de la compétence de l'État québécois. Tous les citoyens peuvent présenter une pétition à l'Assemblée, mais elle doit impérativement être parrainée et présentée par un député. Les modalités de validité d'une pétition sont prescrites dans le Règlement de l'Assemblée nationale et les Règles de fonctionnement. Le délai pour une pétition électronique peut varier entre une semaine et trois mois, mais il n'y a pas de délai prescrit pour les pétitions

40. Gouvernement du Québec, Charte des droits et libertés de la personne. www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_12/C12.HTM

sur support papier. Il n'y a pas non plus de seuil de signatures. Les pétitions électroniques sont seulement recevables si elles sont affichées sur le site web de l'Assemblée, et si elles relèvent de la juridiction de l'Assemblée nationale⁴¹. Une fois la période de signatures terminée, la pétition est présentée à l'Assemblée nationale. Le secrétaire général de l'Assemblée transmet la pétition à la commission parlementaire compétente. La commission dispose généralement d'un délai de 15 jours pour décider si elle étudiera ou non la pétition. La réponse au dépôt d'une pétition doit être communiquée dans un délai de 30 jours. Finalement, le gouvernement n'est pas tenu de répondre aux pétitions en attente d'une réponse s'il y a dissolution de l'Assemblée.

Commenter un sujet à l'étude

L'étude d'un sujet d'intérêt public par les députés peut prendre la forme d'un mandat de commission parlementaire (ci-dessous), mais aussi d'un projet de loi ou d'un avant-projet de loi, ou encore faire l'objet d'une consultation publique particulière ou générale. Les citoyens peuvent commenter les sujets à l'étude dans ces quatre cas de figure en remplissant un formulaire de commentaire sur le site Internet de l'Assemblée nationale. Les commentaires sont par la suite soumis à l'attention des députés.

Les consultations des commissions parlementaires

Les commissions parlementaires peuvent mener des consultations et solliciter l'opinion de la population autrement que par l'accueil de commentaires sur le site de l'Assemblée nationale. Ces consultations peuvent être générales (s'adressant à l'ensemble de la population), particulières (sur invitation) ou en ligne. Le plus souvent, les auditions publiques constituent le moment fort d'une consultation parlementaire. Ces auditions se déroulent généralement à l'hôtel du Parlement, à Québec. Durant les auditions publiques, les citoyens et les représentants d'organismes convoqués présentent leur mémoire ou leur point de vue et répondent aux questions des députés.

Les mécanismes de consultation de l'Assemblée nationale du Québec sont strictement consultatifs, c'est-à-dire qu'ils visent à recueillir les points de vue des citoyens sur des enjeux qui suscitent l'intérêt d'au moins un député parlementaire. Le droit de lancer, signer ou consulter une pétition est peu réglementé (pas de seuil de signatures requis pour être présentée au parlement, ni délai à respecter pour récolter des signatures pour leur présentation sur support papier). Il est également peu contraignant pour les déçus en termes de réponse à apporter à une pétition.

À moins d'un très large soutien parlementaire, le droit de pétition de l'Assemblée nationale est ainsi garant d'un pouvoir citoyen plutôt limité. D'autres formules de droits de pétition, observées à l'international sous le vocable « droits d'initiatives citoyennes », seront présentées à la section 7.4, page 45. Nous verrons que si leurs modalités de participation peuvent être plus complexes, elles peuvent offrir davantage d'opportunités et de pouvoir aux citoyens.

Selon certains auteurs, les consultations des commissions parlementaires comportent des limites : leurs procédures sont souvent complexes ; elles favorisent les groupes organisés de la société civile plutôt que les citoyens individuels⁴² ; des efforts ne sont pas systématiquement entrepris afin d'encourager la participation de tous, ou des populations marginalisées ; et enfin, la consultation favorise généralement la juxtaposition des points de vues et, par conséquent, n'incite pas à l'échange⁴³ entre les participants.

41. À titre de contre-exemple, en février 2011, 247 379 Québécois avaient signé la pétition réclamant la démission du premier ministre Jean Charest sur le site de l'Assemblée nationale. Le ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques, Pierre Moreau, avait alors soutenu qu'une telle pétition n'allait plus être vue sur le site de l'Assemblée nationale, dans la mesure où une pétition doit viser une action à l'intérieur de la juridiction de l'Assemblée nationale. « Or, la juridiction de l'Assemblée nationale ne lui permet pas de destituer un membre de l'exécutif. » (Radio-Canada, « Le ministre Moreau agit contre les pétitions en ligne », 16 février 2011. www.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2011/02/16/002-petition-ligne-charest.shtml) 42. Léonore Pion et Florence Piron (dir.), *Aux sciences, citoyens !*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2009.

42. Léonore Pion et Florence Piron (dir.), *Aux sciences, citoyens !*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2009.

43. Diane Lamoureux, « Démocratiser radicalement la démocratie », dans *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 21, n° 1, 2008, p. 126.

Quelques commissions parlementaires québécoises se sont néanmoins distinguées des commissions parlementaires habituelles en se donnant davantage de moyens d'engager les citoyens dans leurs travaux : la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Bélanger-Campeau, 1990), une commission mixte composée de députés de tous les partis, de députés fédéraux et de représentants de la société civile, chargée de consulter la population sur les suites à donner à l'échec de l'Accord du lac Meech ; la Commission spéciale sur la Loi électorale (2006), qui a intégré un mécanisme de délibération citoyenne à son processus de consultation par le biais d'un comité de citoyen (examinée à la section 6.3, page 35) ; la Commission sur le droit de mourir dans la dignité (2012), qui s'est déplacée à travers le Québec pour consulter les citoyens. Mentionnons aussi, bien qu'il ne s'agisse pas d'une instance parlementaire, la commission permanente du Commissaire à la santé et au bien-être (examinée à la section suivante), qui s'est dotée d'un mécanisme de délibération citoyenne digne de mention dont l'Assemblée nationale pourrait s'inspirer.

6.3.2. La participation publique en santé

On compte, répartis sur le territoire québécois, 283 établissements de santé et de services sociaux au Québec, dont 95 CSSS, ainsi que 20 agences régionales et 18 directions de santé publique. L'État québécois a récemment adopté une série de lois obligeant les organismes publics du milieu de la santé à intégrer une forme de consultation populaire. La réforme instaurée en 2005 introduit la notion de responsabilité populationnelle, soit l'obligation pour les centres de santé et de services sociaux d'intégrer les besoins en matière de santé et de bien-être de toute la population sur un territoire défini. Le projet de loi 83 a d'ailleurs introduit des modifications à la Loi sur les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux (L.R.Q., c. A-8.1), obligeant les agences de la santé et des services sociaux non seulement à consulter mais aussi à informer la population⁴⁴. La responsabilité populationnelle amène la reconnaissance de la contribution des savoirs citoyens dans l'organisation des services. Elle vise en somme à mobiliser les citoyens et les acteurs à propos d'objectifs et de projets communs en matière de santé et de bien-être.

La Loi sur le Commissaire à la santé et au bien-être⁴⁵ (L.R.Q., c. C-32.1.1), adoptée en 2005, a pour mission d'apporter un éclairage pertinent au débat public et à la prise de décision gouvernementale dans le but de contribuer à l'amélioration de l'état de santé et de bien-être des Québécoises et des Québécois. Le Commissaire apprécie les résultats atteints par le système de santé et de services sociaux. Il en évalue l'ensemble des éléments en se penchant, notamment, sur la qualité, l'accessibilité, la continuité et le financement des services. Il s'intéresse aux différents facteurs qui ont une influence sur la santé et le bien-être, ainsi qu'aux questions qui entourent les médicaments et les technologies. Il étudie les aspects éthiques des enjeux qui émergent dans le domaine de la santé et du bien-être. Pour ce faire, le Commissaire consulte les citoyennes et les citoyens, les experts et les acteurs du système de santé et de services sociaux. Il peut procéder à divers types de consultations, dont des audiences publiques. Mais ce qui distingue le Commissaire à la santé et au bien-être est qu'il travaille avec un Forum de consultation.

44. Ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec (MSSS), *La participation citoyenne au cœur de la responsabilité populationnelle : document de soutien*, septembre 2006..

45. Gouvernement du Québec, *Loi sur le Commissaire à la santé et au bien-être*, chapitre C-32.1.1. www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=C_32_1_1/C32_1_1.html

LE FORUM DE CONSULTATION DU COMMISSAIRE À LA SANTÉ ET AU BIEN-ÊTRE

MÉCANISME

Forum de citoyens délibérant

RÉSUMÉ DE L'EXPÉRIENCE (VERSION LONGUE P. 61)

Le Forum de consultation du Commissaire à la santé et au bien-être est une instance délibérative formée de 18 citoyens venant de chacune des régions du Québec et de 9 experts. La procédure de sélection des personnes aptes à composer le Forum de consultation est régie par un Règlement, et ses membres sont tenus de suivre un code d'éthique. Ces membres débattent d'enjeux complexes, échangent et confrontent divers arguments, mais aussi différentes rationalités, tout en étant alimentés par l'information provenant du Commissaire ou d'autres sources. Cette forme de débat, inspirée des méthodes délibératives, favorise l'évolution des points de vue à travers un dialogue orienté vers la recherche du bien commun. Les savoirs qui se développent et se transforment pendant ces délibérations alimentent la réflexion du Commissaire sur le système de santé et de services sociaux, en combinaison avec les résultats d'autres formes de participation publique. Les rapports du Commissaire doivent faire état de la consultation du Forum et du résultat de ses délibérations. Ces documents sont transmis au ministre de la Santé et des Services sociaux et la plupart sont également déposés à l'Assemblée nationale. Le Commissaire peut les diffuser largement afin d'éclairer le débat qui a cours dans l'espace public.

Le Forum de consultation du Commissaire à la santé et au bien-être engage une participation **délibérative**. En dépit de ce fait, il est non décisionnel auprès du Commissaire, qui joue lui-même un rôle consultatif auprès du ministre de la Santé et des Services sociaux. Il s'agit d'une participation fermée, puisque les participants au Forum sont sélectionnés par le Commissaire, en fonction de critères réglementés, notamment de représentation territoriale. Cette instance vient bonifier la méthode d'une commission parlementaire traditionnelle en y ajoutant une dimension de délibération entre citoyens, plutôt que, plus strictement, entre les parlementaires composant le comité directeur.

LEÇONS

- La richesse et la pertinence du Forum reposent sur la mise en commun des connaissances et des expériences de ses membres.
- Les retombées des travaux du Forum de consultation s'inscrivent dans le temps.

Malgré les succès du Commissaire à la santé et au bien-être, des chercheurs québécois (Piron, 2010) constatent la méfiance des acteurs terrain de la santé vis-à-vis de la participation citoyenne. Par ailleurs, le milieu de la santé exprimerait un manque d'outils pour mettre en œuvre les dispositions législatives relatives à la participation. Des acteurs du milieu de la santé nous disent que la participation aux élections des représentants de la population aux conseils d'administration des établissements de santé et de services sociaux est anémique. Les assemblées de consultation sont souvent désertées. La participation des citoyens dans les processus d'adoption des projets cliniques est minimale. Les établissements ont certainement besoin d'acquiescer et de s'approprier des connaissances afin de mieux répondre à leurs obligations légales⁴⁶.

Parallèlement, la participation des citoyens est de plus en plus sollicitée dans le cadre de processus d'évaluation d'impact sur l'environnement ou sur la santé (Gagnon *et al.*, 2010). Les autorités de santé publique sont mobilisées dans ces cadres mais ne disposent souvent pas des connaissances, des outils et des moyens pour favoriser cette participation. Au Québec, l'article 54 de la Loi sur la santé publique, entré en vigueur en 2002, vient institutionnaliser le principe d'évaluation d'impact sur la santé (ÉIS) pour les politiques du palier central. L'ÉIS vise à identifier et mesurer les effets potentiels sur la santé des projets de loi et règlements élaborés par les différents secteurs d'activité gouvernementale. En examinant la distribution de ces effets sur les divers groupes de la population touchés, l'ÉIS contribue également à réduire les inégalités sociales de santé. L'évaluation d'impact sur la santé a été retenue comme l'une des composantes du plan d'action 2011-2016 de l'axe

46. Entrevue avec un représentant de l'Association québécoise des établissements de santé et de services sociaux (AQESSS), février 2012.

santé et services sociaux du Plan Nord, soit : « Mettre en place un processus visant à analyser l'impact sur la santé des populations nordiques des projets de développement associés au Plan Nord. »

Soulignons que le milieu de la santé est très propice à la substitution, consciente ou non, de la notion de participation des usagers à celle de la participation publique. Sans préjuger de la légitimité de cette substitution dans certains cas, il convient de distinguer les deux publics, car la contribution des usagers introduit un biais propre à l'intérêt privé du participant, qui est susceptible de prévaloir sur l'intérêt général de la population. Cette permutation entre la participation des usagers versus celle des citoyens est aussi commune dans le milieu de l'éducation.

Malgré ces difficultés, la participation des citoyens est de plus en plus nécessaire dans l'univers de la santé publique (Venne, 2011). La hausse de la prévalence des « maladies de civilisation », 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 nous obligent à envisager diverses réponses qui passent par une forme ou une autre de participation publique (OMS, 2007 et Ramos, 2010). Une première réponse consiste à responsabiliser les individus à l'égard de leur propre santé et de celle de leurs proches par la prévention et l'adoption de saines habitudes de vie. Une seconde réponse comporte un défi d'entraide et de solidarité par l'action bénévole et communautaire. Or les changements de comportement dépendent de l'adoption de nouvelles normes sociales qui définissent ce que la société estime être bon. 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.

6.3.3. La participation publique en environnement

Tel que mentionné dans la section sur le milieu municipal, les enjeux environnementaux et les enjeux sociaux sont désormais indissociables du développement économique et territorial. L'encadrement des pratiques consultatives et participatives dans la planification et la gestion du territoire est prescrit par la Loi sur le développement durable⁴⁷. Un rapport publié par l'Association québécoise de l'évaluation d'impacts en 2011⁴⁸ exprime aussi le caractère incontournable de l'évaluation des incidences environnementales dans le cadre de l'aménagement des territoires. Une évaluation systématique, intégrant l'ensemble des parties prenantes, dont les citoyens, permettrait une prise de décision à la fois plus éclairée et mieux documentée. Les 16 conseils régionaux de l'environnement agissent souvent comme interface entre les organisations environnementales et les milieux économiques dans les régions.

Au Québec, c'est le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs qui gère les procédures d'évaluation environnementale. « Le but principal des procédures d'évaluation environnementale est d'éclairer les décideurs quant à l'à-propos d'autoriser certains projets susceptibles de perturber l'environnement de façon significative et de susciter des interrogations chez le public⁴⁹. » Depuis 1978, les citoyens québécois peuvent exiger la réalisation d'une évaluation environnementale à propos de certains types de projets (d'infrastructure, énergétiques, miniers, etc.) qu'on envisage aménager dans leur communauté. La procédure d'évaluation environnementale consiste en une série d'étapes à franchir qu'impose la Loi sur la qualité de l'environnement à l'initiateur d'un projet susceptible d'altérer la qualité de l'environnement avant de lui délivrer un certificat d'autorisation. La participation publique, qui inclut la période d'information

47. La *Loi sur le développement durable* encourage l'adoption de démarches de développement durable dans les municipalités du Québec, et vise la cible de 20 % des municipalités en 2013.

48. Selon l'AQEI, mémoire déposé à la Commission de l'aménagement du territoire, daté de 2011.

49. Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, *Régimes et procédures d'évaluation environnementale au Québec*. www.mdefp.gouv.qc.ca/evaluations/regproc.htm

et de consultation du dossier par le public et, le cas échéant, l'audience publique, est l'étape qui permet aux citoyens, aux groupes et aux municipalités de s'informer et de partager sur un projet, sur sa pertinence, sur ses impacts et sur ses bénéfices. Ce processus est conduit par le Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE), chargé de tenir des consultations auprès de la population avant l'approbation du projet par le ministre de l'Environnement.⁵⁰

BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT (BAPE)

MÉCANISME

Audiences publiques

RÉSUMÉ DE L'EXPÉRIENCE (VERSION LONGUE P. 62)

Le BAPE est un organisme consultatif, permanent et indépendant des autorités gouvernementales, dont la mission est d'informer et de consulter la population sur des questions relatives à la qualité de l'environnement qui lui sont soumises par le ministre du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs. Le BAPE est l'organisme qui est mandaté pour mener des consultations publiques en environnement dans le Québec méridional.

Le BAPE fournit des évaluations sur les projets qui sont soumis au Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement. L'étude d'impact prévoit une période d'information au cours de laquelle les citoyens peuvent demander la tenue d'audiences publiques sur le projet en question. Lorsqu'elles sont demandées, ces audiences se déroulent en deux temps : une première partie vise à colliger et à diffuser l'information, puis une seconde partie permet la délibération des citoyens. Les commissions d'enquête constituées par le président du BAPE agissent en toute indépendance.

Le BAPE est généralement considéré comme un leader en matière d'information et de consultation publique au Québec et il jouit d'une réputation enviable à l'échelle internationale. Il a notamment inspiré la Commission nationale du débat public (CNDP) en France et plusieurs pays d'Afrique francophone. Il a également grandement influencé le dispositif de participation mis en place par l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM).

Le type de participation du BAPE est **consultatif** et ouvert, dans la mesure où tous les citoyens peuvent présenter une demande d'audience, mais ce sont dans les faits les groupes organisés qui en font le plus souvent la demande. Les avis ne sont pas contraignants. Cela dit, ils bénéficient d'une autorité morale non négligeable et profitent d'une importante couverture médiatique.

Malgré son engagement en faveur des idéaux de la participation démocratique et du développement durable, l'utilité et l'existence du BAPE sont régulièrement remises en question, non seulement par les grands promoteurs et les milieux d'affaires, mais également par les gouvernements successifs et certains groupes de citoyens.

LEÇON

- Si le BAPE a indiscutablement permis d'institutionnaliser un droit à la participation des citoyens à l'évaluation des impacts environnementaux de grands projets, il ne peut plus être perçu comme l'institution incarnant « l'idéal participatif »⁵¹ au Québec, puisque sa procédure limite le degré de participation des citoyens à la consultation (la présentation des points de vue de manière successive), sans faciliter l'échange et atteindre les degrés plus profonds que sont la délibération et la collaboration.

En plus des mécanismes prévus par la Loi sur le développement durable, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, ainsi que par la Loi sur la qualité de l'environnement, divers autres moyens ont été développés pour favoriser une participation citoyenne accrue sur les questions environnementales⁵² :

50. Institut du Nouveau Monde, avec la collaboration de la Corporation de protection de l'environnement de Sept-Îles, *Guide d'accompagnement des citoyens pour se préparer à une audience publique sur l'environnement*, 2013, p. 7.

51. Mario Gauthier et Louis Simard, « Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec : genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique », dans *Télescope*, vol. 17, n° 1, 2011, p. 40.

- La politique de consultation de la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier.
- Les dispositions particulières de la LAU aux élevages porcins.
- Le comité consultatif agricole tel que décrit dans la LAU. (Toute communauté métropolitaine ou MRC qui compte une zone agricole sur son territoire en est dotée.)

Notons que des organismes relevant du gouvernement fédéral peuvent également, dans certains cas, mener des audiences sur des enjeux qui relèvent de leur compétence : Agence canadienne d'évaluation environnementale, Office national de l'énergie, Conseil des produits agricoles, etc.

6.3.4. La participation publique en éducation

Au Québec, la participation des citoyens au système d'éducation publique est assurée par la *Loi sur les élections scolaires* (pour le primaire et le secondaire), qui encadre une participation proprement électorale. Outre le système d'élection des commissions scolaires, et depuis la vaste réforme opérée dans le monde de l'éducation à partir de 1996, des citoyens sont invités à participer aux affaires scolaires par le biais des comités de parents ou des conseils d'établissement des écoles, où siègent des parents et représentants des communautés. Il s'agit davantage d'une participation des « usagers » que d'une participation citoyenne proprement dite, puisqu'on peut considérer que les parents et représentants des communautés sont, avec les élèves, les bénéficiaires des écoles qui sont sur leur territoire.

Le seul espace de participation publique dans le monde de l'éducation est donc celui que peut créer le Conseil supérieur de l'éducation (CSE), selon les besoins de ses travaux.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION (CSE)

MÉCANISME

Forum de citoyens délibérant

RÉSUMÉ DE L'EXPÉRIENCE (VERSION LONGUE P. 63)

Cette institution permanente vise à conseiller le ministre sur toute question relative à l'éducation, en produisant des études ou des rapports, ainsi qu'en formulant des avis et des recommandations. Le CSE peut effectuer ou commander les études jugées nécessaires à son mandat. Il peut également solliciter ou recevoir des requêtes, des suggestions ou des opinions d'organismes, de groupes ou de citoyens. La réflexion du Conseil est le fruit de délibérations entre ses membres. Ces délibérations sont alimentées par des études documentaires, par l'audition d'experts, ainsi que par des consultations. Règle générale, les consultations menées par le Conseil sont réalisées auprès des acteurs du milieu (les enseignants, les écoles, les syndicats, les fédérations professionnelles, les associations de parents, etc.), et non auprès de la population au sens large. Le type de participation engagé par le CSE est fermé (étant donné les critères de sélection des participants) et **délibératif** (étant donné que les citoyens membres des commissions et comités délibèrent des enjeux à l'ordre du jour).

LEÇONS

- Un effet documenté de l'indépendance et de la vocation de réflexion critique du CSE est qu'il peut choisir les sujets des avis et des rapports qu'il produit.
- L'impact du CSE se mesure à moyen et long terme. Dans les cas où le Conseil est consulté pour une modification à un règlement (avis réglementaire), il est aisé de mesurer dans quelle mesure ses recommandations ont été prises en considération.
- Il arrive que le Conseil propulse à l'agenda politique des questions qui occupaient moins l'espace public.

52. Site web du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/acteurs-et-processus/mecanismes-de-consultation-publique-en-matiere-damenagement-du-territoire-et-durbanisme/

6.3.5. Les organismes conseil

La formule d'organisme indépendant du Conseil supérieur de l'éducation, dédié à la réflexion critique et mobilisant la participation du public selon les besoins des travaux en cours, s'applique aussi au Conseil supérieur de la langue française⁵³, et s'appliquait au (feu) Conseil de la science et de la technologie (CST)⁵⁴. D'autres organismes de conseil tels que le Conseil du statut de la femme⁵⁵ sont aussi appelés à réaliser de la participation publique lorsque leurs travaux le requièrent. À l'heure actuelle, c'est la réglementation propre à chacun de ces organismes qui dicte les façons de faire de la participation publique. Le plus souvent, cette réglementation vise davantage la composition et le fonctionnement des comités directeurs que les mécanismes utilisés pour l'interaction avec le public et les modalités de participation.

En 2010, à l'occasion d'un exercice budgétaire visant une réduction des dépenses publiques, le gouvernement du Québec a aboli ou fusionné près de 30 organismes, fonds et sociétés : Commission de l'équité salariale, Conseil permanent de la jeunesse, Conseil des relations interculturelles, Conseil consultatif du travail et de la main d'œuvre, Conseil de la famille et de l'enfance, Conseil des services essentiels, Conseil des aînés, etc. Plusieurs organisations de la société civile ont dénoncé ces mesures comme annonciatrices d'un affaiblissement de leur contribution aux affaires publiques. Un chercheur du Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa a au contraire argumenté que les conseils s'instituent le plus souvent en technocratie d'experts et que « leur abolition n'estropie pas la véritable participation citoyenne⁵⁶ ». Cette dissension révèle qu'en plus des contraintes budgétaires à l'origine des abolitions ou fusions, l'enjeu de la qualité de la participation publique au sein de ces instances de conseil est l'objet d'incertitudes. Il est probable que cette qualité soit inégale, en dépit du fait que la crédibilité de ces instances de conseil en dépende. Il y aurait donc lieu de procéder à des évaluations des pratiques des différents organismes, et de s'assurer de leur conformité aux règles de l'art de la participation publique pour optimiser leurs travaux et en protéger la crédibilité.

53. Visiter le site du CSLF pour un panorama des publications de cette instance. www.cslf.gouv.qc.ca/bibliotheque-virtuelle/toutes-les-publications/

54. Depuis le 1^{er} juillet 2011, à la suite de l'entrée en vigueur de certaines dispositions du projet de loi n° 130*, le Conseil de la science et de la technologie (CST) a été aboli. Le mandat du CST était de donner des conseils au ministre du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation sur toute question relative à l'ensemble du développement scientifique et technologique du Québec. À cette fin, le CST devait périodiquement faire rapport au ministre de l'état de la recherche et de la technologie et des besoins dans ce secteur. Visiter le site du CST pour un panorama des publications de cette instance. www.mesrst.gouv.qc.ca/rst/recherche-et-innovation/milieu-de-la-recherche/conseil-de-la-science-et-de-la-technologie-cst/publications/

55. Le Conseil du statut de la femme est un organisme gouvernemental de consultation et d'études qui veille, depuis 1973, à promouvoir et à défendre les droits et les intérêts des Québécoises. Dans un objectif d'atteinte de l'égalité entre les femmes et les hommes, le Conseil du statut de la femme conseille la ministre et le gouvernement du Québec sur tout sujet lié à l'égalité et au respect des droits et du statut de la femme, et fournit de l'information pertinente aux femmes et au public. Les 10 membres sont issus de différents secteurs d'activités de la société québécoise et sont désignées par le gouvernement du Québec. Visiter le site du CSF pour un panorama des publications de cette instance. www.csf.gouv.qc.ca/modules/fichierspublications/categorie.html

56. Gilles Paquet, « L'impasse de l'impolitique », dans Miriam Fahmy (dir.), *L'État du Québec 2011*, Boréal, p. 450-451.

7. EXPÉRIENCES MARQUANTES DE PARTICIPATION PUBLIQUE AU QUÉBEC ET AU CANADA

Nous présentons dans ce chapitre quelques expériences marquantes de participation publique qui ont été vécues au Québec et au Canada.

À titre de rappel, voici les principes qui ont guidé le choix des expériences de participation examinées :

- Documenter les mécanismes qui sont les plus susceptibles d'outiller le Secrétariat aux institutions démocratique et à la participation citoyenne en matière de participation publique.
- Mettre en valeur les pratiques les plus innovantes et dont les résultats sont les plus probants quant à la pertinence de la participation des citoyens sur les projets et les décisions gouvernementales, plutôt que présenter une liste exhaustive des mécanismes de participation publique existants⁵⁷.
- Documenter les expériences marquantes à l'international, mais aussi les expériences québécoises pour une intégration des leçons apprises et des innovations locales.
- Présenter des initiatives touchant une variété de secteurs (santé, environnement, culture, etc.).
- Privilégier la présentation d'expériences vécues plutôt que de modèles génériques.
- Privilégier la présentation d'expériences pour lesquelles des données sont déjà existantes : l'INM ne produira pas de nouvelles connaissances mais s'appuiera sur des résultats de recherches déjà disponibles.

7.1 *Les États généraux sur la réforme des institutions démocratiques (2003)*

Le 20 juin 2002, Bernard Landry, premier ministre du Québec, et Jean-Pierre Charbonneau, ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques, rendaient public un document de réflexion intitulé *Le pouvoir aux citoyens et aux citoyennes*. Celui-ci abordait 10 thèmes liés aux institutions démocratiques, incluant la modification du mode de scrutin. Le 5 septembre 2002, M^e Claude Béland était appelé à présider le comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques.

57. À titre d'exemples, on peut consulter la liste des 44 méthodes de participation publique compilée par l'organisme britannique Involve (participationcompass.org/article/index/method), les mécanismes recensés dans le *Spectrum of Public Participation* de l'International Association for Public Participation ([iap2.org/associations/4748/files/IAP2 %20 Spectrum_vertical.pdf](http://iap2.org/associations/4748/files/IAP2%20Spectrum_vertical.pdf)), ou encore les mécanismes tirés de Nikki Slocum *et al.*, *Méthodes participatives : un guide pour l'utilisateur*, Bruxelles, Fondation Roi Baudoin, mars 2006 (www.kbs-frb.be).

MÉCANISMES

Comité directeur composé de citoyens délibérant
Consultation et assemblée publique

RÉSUMÉ DE L'EXPÉRIENCE (VERSION LONGUE P. 65)

Le comité directeur était constitué de neuf citoyens dont la composition reflétait la réalité démographique québécoise. La responsabilité première du comité directeur était de concevoir, préparer et tenir les États généraux sur la réforme des institutions démocratiques. Pour ce faire, le comité a procédé à une vaste consultation de la population du Québec sur les enjeux de la réforme, reçu les mémoires des individus et des groupes et consulté des experts en matière d'institutions politiques. Les constats établis par le comité directeur au cours des diverses consultations ont été soumis aux participants des États généraux dans le but d'aller plus loin dans la réflexion et de mieux préparer les recommandations à soumettre au ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques.

Le comité a tenu ses consultations entre octobre et novembre 2002. Les États généraux ont eu lieu les 22 et 23 février 2003, et 825 personnes y ont participé. Ils ont étudié les nombreux mémoires préparés par plus de 200 d'entre eux et analysé les résultats de nombreux questionnaires provenant de l'enquête menée dans le cadre de la consultation. Ils ont pris le temps d'entendre le point de vue de plusieurs experts et de divers groupes et de participer à des débats sur de nombreuses tribunes. Enfin, ils ont fait connaître par leurs votes leurs préférences ou opinions sur les propositions qui leur ont été présentées.

Le degré de participation engagé était à la fois **consultatif** et **délibératif**. Le processus a été exemplaire du point de vue de sa conformité avec les règles de l'art de la participation publique. Même si certaines des recommandations issues du processus ne se sont pas encore matérialisées, il faut admettre que le sujet est complexe et que l'ensemble des recommandations du comité directeur sont encore valables, du point de vue de leur actualité comme de leur légitimité. Ces recommandations continuent d'alimenter le débat public sur les institutions et la vie démocratique québécoise.

LEÇON

- La formation d'un comité directeur qui soit composé de citoyens reflétant la diversité québécoise est une caractéristique à retenir de cette expérience. Le principe pourrait être reproduit, en particulier lorsqu'une démarche de participation publique touche absolument l'ensemble des citoyens québécois.

7.2 Les dialogues citoyens sur les objectifs de santé publique du Canada (2005)

Santé Canada est peut-être le ministère fédéral qui a la tradition de participation publique la plus ancienne et la plus approfondie, notamment grâce à sa collaboration avec les Instituts de recherche en santé du Canada, à l'origine du Cadre d'engagement des citoyens. Cette tradition s'exprime notamment par le fait que le ministère s'est doté de plusieurs outils à l'intention de son personnel et du public pour assurer la concordance des besoins de santé de la population avec ses politiques et ses pratiques⁵⁸. Soulignons néanmoins qu'au moment d'écrire ces lignes et dans la foulée des coupures budgétaires du gouvernement Harper, Santé Canada a démantelé son bureau de la participation publique. Seuls deux officiers sont restés en poste dans un rôle de soutien-conseil aux bureaux régionaux.

58. On compte parmi ces outils : la Politique de Santé Canada sur les organismes consultatifs externes (2011) (le recours à des organismes consultatifs externes est conforme aux engagements du gouvernement du Canada à faire participer des intervenants de l'extérieur du gouvernement aux activités et aux processus décisionnels gouvernementaux) ; les Politiques et boîte à outils concernant la participation du public à la prise de décisions (2000) (qui exposent la politique de Santé Canada sur la participation du public (PP) et fournit une orientation aux employés de Santé Canada sous forme d'instruments, de processus et d'études de cas qui aident à mener les activités de participation du public) ; le Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé (2000) (qui donne un fondement commun à la prise de décisions en matière de gestion des risques à Santé Canada) ; le Cadre de participation du public de la DGPSA (2005) (qui vise à orienter les activités relatives à la participation du public au sein de la Direction générale des produits de santé et des aliments (DGPSA) de Santé Canada, pour tous les groupes d'intervenants, dans toutes les sphères de responsabilité), et la Politique de la DGPSA sur la déclaration volontaire de renseignements lors d'activités faisant appel à la participation du public (2005) (qui vise à accroître la transparence des processus et sera à l'essai jusqu'au mois de mai 2006 ; elle vise à encourager tous les participants aux activités à fournir volontairement des renseignements à leur sujet ou au sujet des organismes qu'ils représentent avant le déroulement de l'activité).

Le début des années 2000 a vu plusieurs débats prendre place concernant des enjeux de santé publique, par exemple sur la question des inégalités de santé entre les citoyens, la santé des enfants, les bonnes habitudes de vie, l'environnement, etc. Un exemple d'un événement tenu dans le cadre de ces débats est le dialogue entre Canadiens sur les objectifs de santé publique du Canada (2005), commandé par l'Agence de la santé publique du Canada dans la foulée du rapport de la Commission sur l'avenir du système de santé, le rapport Romanow (2002), ainsi que de l'Accord des premiers ministres sur le renouvellement des soins de santé (2004) : « *The 2004 Accord required governments to set goals and targets for improving the health status of Canadians through a collaborative process with experts. The Citizens' Dialogue on Public Health Goals in Canada was intended to allow Canadian citizens to provide recommendations respecting those goals*⁵⁹. »

Pour obtenir une contribution citoyenne sur les objectifs canadiens de santé publique, l'Agence de santé du Canada a confié à EKOS Research Associates, aux Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques (RCRPP) et à OneWorld le mandat d'organiser des dialogues citoyens sur les enjeux et problèmes particuliers liés aux objectifs de santé publique : les inégalités de santé chez les citoyens canadiens, la santé des enfants, la nutrition et la forme physique, la préparation aux catastrophes et la protection environnementale.

MÉCANISME

Rencontres délibératives entre citoyens

RÉSUMÉ DE L'EXPÉRIENCE (VERSION LONGUE P. 66)

Cinq dialogues ont eu lieu en août 2005 dans cinq endroits différents au Canada (Vancouver, Edmonton, Toronto, Québec et Halifax). Les 102 participants aux rencontres ont été sélectionnés au hasard tout en respectant un modèle d'échantillonnage en termes d'âge, de situation économique, de genre, de représentation des groupes minoritaires et d'autres données démographiques liées au territoire où la rencontre avait lieu. Environ 20 participants se réunissaient donc physiquement à chaque endroit.

Après chaque dialogue, les organisateurs analysaient les commentaires enregistrés lors des séances plénières ainsi que les résultats des questionnaires. EKOS Research Associates a publié certains de ces résultats dans un rapport intitulé *Citizens' Dialogue on Public Health Goals in Canada: Final Findings Report*⁶⁰. Un groupe de travail sur la formulation des objectifs de santé publique a repris ces résultats, ainsi que ceux d'autres consultations avec des citoyens ou experts canadiens, pour développer 11 objectifs de santé publique du Canada qui ont été révélés et à nouveau discutés lors d'une conférence nationale tenue en octobre 2005, à laquelle ont participé 10 citoyens ayant pris part à l'un des cinq dialogues (deux pour chaque événement). Toujours en octobre 2005, le premier ministre canadien a conclu la déclaration de neuf objectifs de santé publique pour le Canada.

Parmi les facteurs de succès de cette expérience, soulignons la qualité d'une méthode délibérative confiée au savoir-faire de professionnels, ainsi que la crédibilité du système d'échantillonnage. On peut également identifier la clarté des objectifs visés, l'engagement de l'Agence de santé publique du Canada vis-à-vis du processus et l'actualité de la démarche, qui s'inscrivait dans un échéancier politique précis. C'est ce dernier groupe de facteurs qui en a fait une démarche de participation **collaborative**.

LEÇONS

- L'évaluation de l'expérience par EKOS Research Associates témoigne du processus d'apprentissage et d'évolution des opinions citoyennes à travers la délibération.
- Toujours selon l'évaluation de EKOS Research Associates, la concordance entre les objectifs de santé publique ayant été priorités par les citoyens et ceux priorités par l'analyse gouvernementale soutient le principe de la capacité des citoyens d'affirmer leur propre expertise sur des enjeux de santé.
- Les facteurs de succès de cette expérience sont en lien avec le respect des règles de l'art de la participation publique, l'engagement de l'Agence de santé publique du Canada vis-à-vis du processus et son inscription dans un échéancier politique précis.

59. Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, *CPRN and Deliberative Dialogue – A Primer*, 2005. www.cprm.org/documents/36557_en.pdf

60. EKOS Research Associates, *Citizens' Dialogue on Public Health Goals in Canada: Final Findings*, Ottawa, EKOS Research Associates, 2005. www.ekos.com/admin/articles/cd-phg_e.pdf

7.3 *Le comité citoyen de la Commission spéciale sur la Loi électorale (2006)*

Le 15 décembre 2004, le ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques a déposé à l'Assemblée nationale un avant-projet de loi remplaçant la *Loi électorale*. Cette initiative s'inscrivait dans la foulée des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques traités à la section 6.1. Le 15 juin 2005, l'Assemblée nationale a créé une commission spéciale, composée de neuf députés, en vue de l'étude de cet avant-projet de loi.

La Commission spéciale sur la Loi électorale, en plus de se pencher sur une proposition d'un nouveau mode de scrutin, avait pour mandat d'étudier et de consulter la population du Québec sur d'éventuels changements à apporter aux modalités d'exercice du droit de vote, dont certaines sont contenues dans l'avant-projet de loi remplaçant la *Loi électorale*, ainsi que sur diverses questions associées à l'organisation des élections⁶¹.

MÉCANISMES

Comité de citoyens délibérant
Consultation et audiences publiques

RÉSUMÉ DE L'EXPÉRIENCE (VERSION LONGUE P. 68)

Conformément à la motion qui lui a donné le jour, la Commission était assistée dans son mandat par un comité citoyen formé de huit électeurs du Québec. Les membres du comité citoyen allaient assister à l'ensemble des auditions publiques et soumettre à la Commission leurs observations, conclusions et recommandations, pour enrichir les réflexions des parlementaires en plus d'apporter une perspective différente aux travaux de la Commission.

En avril 2006, six des huit membres du comité citoyen ayant participé aux travaux de la Commission rendaient public leur rapport (deux membres s'en étant dissociés). Dans des délais très serrés, le comité a présenté un rapport substantiel, complet et comprenant plusieurs idées originales qui témoignent d'un effort sérieux d'analyse et de synthèse des divers témoignages. Dans leur rapport final, les parlementaires membres du comité directeur de la Commission reconnaissent l'apport du comité et affirment s'en être amplement nourris pour la formulation de leurs propres recommandations. La sélection des membres du comité citoyen, leur participation aux audiences et leurs mécanismes de délibération interne peuvent être retenus comme les principaux facteurs de succès pour l'atteinte de cet objectif particulier qui était d'informer les travaux parlementaires du fruit des délibérations citoyennes.

LEÇON

- Le comité citoyen de la Commission sur la Loi électorale a permis de bonifier le processus consultatif d'un mécanisme de délibération citoyenne, sans lequel la dimension délibérative aurait été la chasse gardée des parlementaires.

7.4 *Assemblée citoyenne en Colombie-Britannique (2009)*

Plutôt que de confier aux parlementaires en poste les décisions concernant la délimitation géographique des circonscriptions électorales, les règles sur le financement des campagnes électorales et les modes de scrutin, le gouvernement de la Colombie-Britannique a décidé en 2009 de confier aux citoyens la tâche de définir le système électoral le plus démocratique. Leur souhait était qu'une recommandation formulée par une assemblée de citoyens ordinaires plutôt que par des politiciens professionnels ou des élites politiques soit porteuse d'un système électoral plus légitime pour les Britanno-Colombiens, qui évite de privilégier des modalités favorisant la réélection d'un parti ou d'un autre.

61. La tenue des élections à date fixe ; le jour du scrutin ; la liste électorale permanente et sa révision ; le vote électronique ; toute autre question relative à l'avant-projet de loi ou à la Loi électorale.

MÉCANISME

Assemblée de citoyens délibérant

RÉSUMÉ DE L'EXPÉRIENCE (VERSION LONGUE P. 69)

L'Assemblée citoyenne sur la réforme électorale est une instance créée par le gouvernement de la Colombie-Britannique. L'Assemblée était mandatée d'enquêter sur des scénarios de réformes et de recommander des modifications au système électoral de la province. Il s'agissait d'une initiative sans précédent : une assemblée indépendante et non partisane composée de citoyens réunis afin d'examiner le système électoral de la province. L'Assemblée comptait 160 membres, soit 80 femmes et autant d'hommes. Ces membres ont été choisis au hasard sur une liste de noms reflétant la composition de la population de la Colombie Britannique sur les plans du sexe, de l'âge et de la répartition géographique⁶². L'Assemblée a consacré près d'un an à tenter de déterminer si la Colombie-Britannique devait modifier son système électoral.

En octobre 2004, l'Assemblée a choisi le mode de scrutin à vote unique transférable (VUT) pour la Colombie-Britannique. Cette recommandation a fait l'objet d'une question référendaire soumise aux électeurs lors des élections provinciales en mai 2005. Elle a été rejetée de peu. Compte tenu des résultats serrés, un deuxième référendum sur l'adoption d'un système électoral de VUT a eu lieu en mai 2009. De nouveau, la proposition a été rejetée par la population, n'obtenant que 39 % des votes à l'échelle de la province.

Comment analyser le fait que la recommandation de l'Assemblée citoyenne n'ait pas été retenue par la population de la Colombie-Britannique lors de deux référendums consécutifs ? Ce résultat délégitime-t-il le processus ? Des analystes⁶³ ont proposé quelques pistes d'explication du fossé entre la recommandation de l'Assemblée citoyenne et la volonté des électeurs. Parmi celles-ci :

- Il est possible que la majorité des membres ayant accepté de participer à l'Assemblée aient été plus actifs et engagés que la majorité de la population.
- Participer à l'Assemblée pourrait également avoir été plus attrayant pour les réformateurs que pour les satisfaits du statu quo.
- Le processus de sélection a assuré la représentativité géographique, de genre et de groupes d'âge, mais pas des origines ethniques, du statut d'autochtone ou des statuts socioéconomiques.
- Il reste à clarifier si les membres estimaient qu'ils devaient faire valoir leurs points de vue personnels ou représenter ceux de leur quartier, de la province dans son ensemble, ou encore ce qu'ils entendaient lors des auditions.
- Le processus de délibération aurait pu être, consciemment ou inconsciemment, guidé par le personnel organisateur qui contrôlait le calendrier, l'ordre du jour, la structure des délibérations, le matériel préparatoire, la sélection des experts, etc.
- Les membres de l'Assemblée n'avaient pas le choix sur les priorités de la réforme, mais ont été limités par leur mandat pour se concentrer uniquement sur la Loi électorale, négligeant d'autres éléments importants, tels que les circonscriptions électorales ou le financement des campagnes.

Au-delà des biais potentiels, il y a peu de doute que les délibérations de l'Assemblée ont été riches et sérieuses. Il n'empêche que la population a rejeté le résultat de cette délibération citoyenne, et cela par deux fois. Il reste aussi que l'exercice a coûté 5,5 millions de dollars⁶⁴. S'il est possible que les règles de l'art de la participation publique n'aient pas été entièrement respectées, minant son résultat, peut-on également penser que la population n'était simplement pas prête à accueillir le résultat d'une « bonne » délibération ? Il est possible que le mandat confié à l'Assemblée citoyenne, celui de solutionner un enjeu qui n'était peut-être pas encore mûr pour la société dans son ensemble, ait été trop ambitieux.

LEÇON

- Cette expérience démontre que la délibération citoyenne peut être un exercice coûteux, complexe, qui n'est pas une panacée. Le grand défi de l'initiateur d'une démarche de délibération citoyenne est de bien cerner le contexte, de bien choisir sa méthode et d'en appliquer les modalités scrupuleusement, pour se donner le plus de chances possible d'atteindre ses objectifs.

62. Pour plus de détails sur le processus de sélection des participants, consulter Jonathan Rose, *Les citoyens sont-ils à la hauteur du processus constituant ? Ce que les assemblées citoyennes peuvent nous enseigner*, Université Queen's, Département de science politique, 2009. En ligne. Consulter également Archon Fung, *British Columbia Citizens' Assembly on Electoral Reform*, Participedia BETA, 2009. En ligne.

63. Archon Fung, *op. cit.*

64. Mapleleafweb, « BC Citizens' Assembly Backgrounder », 2004. En ligne.

7.5 Le jury citoyen sur le financement des partis politiques (2009-2010)

En 1977, au terme d'un large débat public, l'Assemblée nationale du Québec adopte une loi mettant fin au mode de financement du système électoral québécois et régleme le financement et le contrôle des dépenses électorales. Trente ans après l'adoption de la loi, plusieurs personnes soutiennent, mais sans jamais pouvoir le prouver, que cette interdiction est contournée. Certains cas de figure semblent démontrer que les employés de compagnies servent d'écran à des contributions corporatives.

En 2000, 2003 et 2006, des initiatives ont été entreprises par le Directeur général des élections du Québec pour implanter des solutions durables et contrer ainsi le phénomène. Plusieurs experts ont alors tour à tour recommandé de « légaliser » une certaine forme de contributions corporatives, ou encore de réformer la Loi électorale de manière à en reconnaître l'existence. Loin de faire l'unanimité, ces propositions ont, en 2007, été rejetées par le groupe de réflexion formé par le Directeur général des élections du Québec (DGEQ) pour étudier la question. Mais le sujet refait surface périodiquement dans les médias. On évoque aussi souvent le financement des partis politiques en lien avec d'autres enjeux sensibles, tel le processus d'attribution de contrats publics, comme lors de la campagne électorale municipale de l'automne 2009. Un projet de loi a été déposé suite aux récentes élections municipales afin de modifier la Loi électorale, notamment sur les règles de financement des partis politiques. Le DGEQ, qui a le devoir de faire respecter la Loi, jugeait important d'obtenir un éclairage citoyen sur la question. C'est pour l'accompagner dans cette démarche qu'il a confié à l'Institut du Nouveau Monde (INM) le mandat de coordonner l'organisation du jury citoyen.

MÉCANISME

Jury citoyen

RÉSUMÉ DE L'EXPÉRIENCE (VERSION LONGUE P. 71)

« La méthode du jury de citoyens permet de faire participer des citoyens informés à la prise de décisions politiques. Le jury se compose de 12 à 24 citoyens sélectionnés au hasard et informés des différentes perspectives, souvent par des experts appelés « témoins ». Les membres du jury entament ensuite un processus de délibération et des sous-groupes sont souvent formés en vue de se concentrer sur différents aspects de la question. Enfin, les membres rendent une décision ou émettent des recommandations au travers d'un rapport. L'organisme commanditaire (ministère, autorité locale, par exemple) doit réagir à ce rapport, soit en le mettant en œuvre, soit en expliquant pourquoi il le désapprouve. Au cours d'un processus qui dure généralement de 4 à 5 jours, le jury de citoyens a pour objectif de contribuer à une prise de décision plus démocratique⁶⁵. »

Le processus du jury citoyen sur le financement des partis politiques s'est déroulé en quatre étapes : 1) l'appel de candidatures ; 2) les activités préparatoires ; 3) les audiences ouvertes au public ; 4) les délibérations et le verdict.

Préalablement à l'appel de candidature, un comité formé de sages a été consulté sur des questions méthodologiques, de programmation des audiences et de calendrier des activités.

Le jury citoyen sur le financement des partis politiques a démontré que la méthodologie du jury est d'une très grande valeur pour apporter un éclairage citoyen sur un enjeu politique controversé. Cette méthode assure que le verdict a été préparé par un petit groupe de personnes qui n'avaient pas d'a priori ou d'intérêts spécifiques dans le débat, et qui ont accepté de recevoir, par le truchement des activités prévues, une formation spécifique sur les enjeux débattus.

Le DGEQ a répondu au verdict du jury en conférence de presse et déposé le verdict lors de sa comparution en commission parlementaire sur la révision de la Loi électorale, qui se tenait au même moment.

Le bilan de l'exercice a démontré que le jury a été un succès, tant du point de vue de la logistique et du partenariat que sur le plan des résultats obtenus. Le bilan propose des pistes de réflexion qui sont autant de leçons pour l'organisation d'autres jurys.

65. Nikki Slocum et al., *Méthodes participatives : un guide pour l'utilisateur*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, mars 2006, p. 43. Voir aussi le site web www.jefferson-center.org.

LEÇONS

- La rigueur qu'exige la méthodologie du jury citoyen est largement récompensée par la crédibilité du verdict qui est rendu. Le respect de la méthodologie assure que le verdict n'est pas partisan, et qu'il provient d'un groupe bien informé et encadré.
- Parmi les conditions de réussite d'un jury citoyen : l'indépendance de l'équipe de projet face au commanditaire, le caractère aléatoire et la rigueur du processus de sélection, la formulation d'une question appropriée, la maturité sociale du débat, le choix des techniques d'animation, l'engagement du commanditaire à analyser le verdict et à y donner suite.

7.6 L'Agenda 21 de la culture (2010)

L'élaboration d'un Agenda 21 de la culture pour le Québec était une initiative du ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine. Il s'agissait de l'action-phare du Plan d'action de développement durable 2009-2013 du Ministère, intitulé « Notre culture au cœur du développement durable ». La démarche s'inscrivait dans une vision selon laquelle l'apport de tous est nécessaire pour tisser des liens entre culture et économie, culture et environnement, culture et dimension sociale et tracer ainsi ensemble l'avenir de la culture au Québec.

La démarche était un appel à la participation et à l'engagement de tous les milieux en vue de mener le Québec à se doter d'un Agenda 21 de la culture en 2011. Les objectifs étaient de renouveler notre compréhension collective du rôle de la culture, de créer de nouveaux liens entre différents secteurs de la société et de reconnaître la culture comme une dimension essentielle du développement de notre société.

MÉCANISMES

Cafés de conversation

Forum de délibération

RÉSUMÉ DE L'EXPÉRIENCE (VERSION LONGUE P. 73)

De novembre 2010 à avril 2011, des dialogues ont été organisés par le comité de liaison auprès de différents groupes cibles conduisant à l'élaboration de propositions préliminaires pour l'Agenda 21 de la culture. Au total, 98 activités ont été organisées dans 44 municipalités québécoises. En mai 2011, la démarche publique s'est conclue par la tenue du forum national « L'avenir de la culture au Québec ». Il s'agissait d'un événement permettant à tous les acteurs invités de prendre connaissance des principaux constats issus des activités antérieures et, à l'aide de méthodes délibératives, de formuler des propositions pour l'Agenda 21 de la culture (webdiffusion en direct). La formulation de l'Agenda 21 de la culture a été entreprise à l'été 2011 par le Ministère, en concertation avec le comité de liaison.

La démarche a débouché sur un Agenda 21 de la culture pour le Québec, accompagné d'une charte d'engagement qui précise les principes à respecter et les objectifs à viser pour intégrer pleinement la culture dans le développement durable de la société québécoise. Ce document fondateur a donné l'impulsion au renouvellement de l'approche québécoise dans le domaine de la culture, et a ainsi permis d'établir les assises d'un nouveau chapitre de la politique culturelle du Québec.

L'Agenda 21 de la culture a engagé un degré de participation allant de la **discussion** (les 98 activités, notamment les Cafés culture et développement – des cafés de conversation) à la **délibération** (le Forum national). Tous les citoyens et l'ensemble des parties prenantes étaient invitées à participer à la démarche, et des moyens conséquents ont été mis en œuvre pour assurer cette large participation.

LEÇONS

- Le temps accordé à la préparation des différents milieux en amont du lancement de la démarche a été un facteur de réussite.
- Les défis liés à la mobilisation d'acteurs d'une diversité de secteurs ont été largement récompensés par la large adhésion que le processus a permis de susciter auprès d'acteurs qui, traditionnellement, ne se sentent pas touchés par les enjeux.
- Le recours à un comité de liaison et à des porteurs de visions, désignés par la ministre, a fourni à chaque secteur un représentant qui jouissait d'une crédibilité, favorisant d'autant la participation.
- Le caractère prospectif et positif de cette démarche, dans un contexte qui n'était pas caractérisé par une crise, a fait en sorte que la contribution des acteurs ne se limitait pas à la représentation de leurs intérêts propres, et qu'ils adoptaient plus volontairement une vision d'avenir et un regard systémique.

7.7 La Conversation publique sur l'avenir minier (2011-2012)

La Conversation publique sur l'avenir minier du Québec s'est organisée dans un contexte mondial et national opportun, alors qu'un appétit affirmé s'exprimait pour un débat public élargi, tant du côté de l'industrie minière que du côté de la communauté, des organisations intéressées par ce débat et des citoyens. La démarche visait à la fois l'établissement d'une information objective et impartiale, l'organisation d'une tribune d'expression des citoyens, d'échanges et de recherche de solutions, et l'identification des points de vue des citoyens ainsi que leur transmission au gouvernement, à l'industrie et aux acteurs socioéconomiques. L'objectif était que cette démarche soit inclusive et aille plus loin que les débats déjà existants et relativement déjà campés, en misant sur l'intelligence individuelle et collective des citoyens pour faire avancer les échanges.

Pour ce faire, la formule privilégiée a été celle de la conversation publique, tenue à la manière d'une conversation de café. La méthode de la conversation publique peut également prendre la forme plus développée des Rendez-vous stratégiques, tels que ceux organisés par l'Institut du Nouveau Monde. Ils se composent de plusieurs événements étalés dans le temps et sur le territoire. Les Rendez-vous portent sur un enjeu de société spécifique et ont pour objectif de dégager, par des débats ouverts et informés, une vision du Québec dans lequel nous voulons vivre dans 20 ans. Ils se déroulent en plusieurs étapes afin de permettre un cheminement progressif de la réflexion collective, mais aussi la participation des citoyens à plusieurs échelles (locale, régionale et nationale). Les Conversations publiques et les Rendez-vous stratégiques créent des espaces de participation stimulants où les citoyens s'informent et débattent autour d'enjeux d'importance collective pour aboutir, ensemble, à la formulation et à l'adoption de propositions d'action.

MÉCANISMES

Cafés de conversation

Forum délibératif

RÉSUMÉ DE L'EXPÉRIENCE (VERSION LONGUE P. 75)

Une documentation objective et solide, à laquelle ont contribué des relecteurs externes, a d'abord été mise à disposition de la population sur le site Internet de l'INM. Du début mars à la fin mai 2012, 11 rencontres de Conversation publique dans 10 villes du Québec ont été tenues, dont 3 ont permis de réagir à un premier bilan intérimaire. Une plateforme de discussion en ligne sur le web a permis à d'autres personnes de joindre la Conversation, et une imposante opération de communication publique a permis de toucher un public élargi, assurant une large collecte d'informations et de points de vue reflétés dans le bilan de la démarche⁶⁶. Le bilan a été transmis au gouvernement du Québec et rendu public à l'automne 2012.

66. Le bilan complet de la Conversation publique sur l'avenir minier du Québec, de même qu'une version synthèse, peuvent être téléchargés au www.inm.qc.ca/avenir-minier/presentation.

La Conversation publique a permis d'atteindre les objectifs suivants :

- Identifier les conditions préalables à une nouvelle vision du développement minier au Québec.
- Exposer au grand public, dans une forme objective et impartiale, les grands enjeux liés à l'exploration et à l'exploitation des ressources minérales au Québec.
- Offrir aux acteurs socioéconomiques et aux citoyens une tribune pour exprimer leurs questionnements, leurs préoccupations et leurs pistes de solutions à cet égard.
- Faire émerger des consensus sur les enjeux les plus importants et sur des pistes de solutions ; à défaut de consensus, identifier les sujets qui méritent de plus amples discussions, recherches ou expertises.
- Informer le gouvernement, l'industrie ainsi que les acteurs socioéconomiques sur l'état de la connaissance et sur l'opinion de la population sur le sujet.

Depuis la présentation du bilan, le ministère des Ressources naturelles a proposé un nouveau régime de redevances (d'impôt minier) et fait cheminer un projet de loi sur les mines. Ce dernier ne reflète pas, ou très frileusement, les préoccupations citoyennes exprimées dans le bilan de la Conversation publique. L'écoute des résultats de la démarche, de la part des décideurs, n'a donc pas été optimale. L'aurait-elle été davantage si le Ministère avait été plus engagé dans le processus⁶⁷ ?

En l'absence d'engagement gouvernemental concernant l'issue de la démarche, le degré d'engagement des participants relevait donc de la **délibération** et n'aura pas franchi le pas supplémentaire vers la collaboration.

LEÇONS

- La possibilité pour les acteurs d'un même milieu de se parler, souvent pour la première fois, des enjeux miniers dans un cadre serein et structuré, est certainement un bénéfice important de la démarche.
- La documentation produite, archivée à la bibliothèque de l'Assemblée nationale, avait un caractère inédit puisqu'elle permettait aux lecteurs d'avoir un portrait complet de la situation, alors qu'aucun exercice d'information similaire n'avait été recensé jusqu'à présent.
- L'absence d'engagement d'un destinataire gouvernemental est susceptible de dévaloriser le processus et peut contribuer à augmenter le cynisme à l'égard de la capacité d'écoute de l'État.

67. Notons que le MRN était invité à participer à la démarche à titre de bailleur et de membre du comité consultatif dès ses premiers pas. Ce dernier a finalement compté un membre d'Investissement Québec comme représentant gouvernemental.

8. EXPÉRIENCES MARQUANTES DE PARTICIPATION PUBLIQUE AILLEURS DANS LE MONDE

Nous présentons dans ce chapitre quelques expériences marquantes de participation publique qui ont été vécues ailleurs dans le monde.

À titre de rappel, voici les principes qui ont guidé le choix des expériences de participation examinées :

- Documenter les mécanismes qui sont les plus susceptibles d'outiller le Secrétariat aux institutions démocratique et à la participation citoyenne en matière de participation publique.
- Mettre en valeur les pratiques les plus innovantes et dont les résultats sont les plus probants quant à la pertinence de la participation des citoyens sur les projets et les décisions gouvernementales, plutôt que présenter une liste exhaustive des mécanismes de participation publique existants⁶⁸.
- Documenter les expériences marquantes à l'international, mais aussi les expériences québécoises pour une intégration des leçons apprises et des innovations locales.
- Présenter des initiatives touchant une variété de secteurs (santé, environnement, culture, etc.).
- Privilégier la présentation d'expériences vécues plutôt que de modèles génériques.
- Privilégier la présentation d'expériences pour lesquelles des données sont déjà existantes : l'INM ne produira pas de nouvelles connaissances mais s'appuiera sur des résultats de recherches déjà disponibles.

8.1. La consultation « on equal marriage » (Royaume-Uni, 2012)

Le gouvernement conservateur britannique s'est récemment prononcé en faveur du mariage pour tous. La loi soumise au Parlement au début de l'année 2013 s'appuyait notamment sur les résultats d'une consultation populaire qui avait recueilli 228 000 réponses entre mars et juin 2012. La consultation, menée par le bureau Equalities Office et en vertu de la *Creating a fairer and more equal society Policy*, s'est étendue de mars à juin 2012. 228 000 personnes y ont participé, ce qui est la plus vaste réponse que le gouvernement britannique obtenait à une consultation à ce jour. Il a aussi reçu 19 pétitions signées par 500 000 personnes.

68. À titre d'exemples, on peut consulter la liste des 44 méthodes de participation publique compilée par l'organisme britannique Involve (participationcompass.org/article/index/method), les mécanismes recensés par International Association for Public Participation (IA2P) (www.iap2.org/resource/resmgr/imported/toolbox.pdf), le répertoire de 57 méthodes de participation de Graham Smith, « Beyond the ballot 57 democratic innovations from around the world » (eprints.soton.ac.uk/34527/1/Beyond_the_Ballot.pdf) ou encore les mécanismes tirés de Nikki Slocum *et al.*, *Méthodes participatives : un guide pour l'utilisateur*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, mars 2006 (www.kbs-frb.be).

MÉCANISME

Consultation publique en ligne

RÉSUMÉ DE L'EXPÉRIENCE (VERSION LONGUE P. 76)

Le processus de consultation était le suivant : un document présentant les changements législatifs pressentis par le gouvernement, les modalités de participation à la consultation et un questionnaire de 16 questions a été mis en ligne sur le site de gov.uk. La période de consultation s'est étendue de la mi-mars à la mi-juin 2012. En décembre 2012, le gouvernement publiait les résultats de la consultation ainsi que sa réponse en termes d'engagement parlementaire : modifier la loi pour permettre le mariage civil des conjoints de même sexe avant la fin de la législature en cours.

L'envergure de la réponse à cette consultation publique s'explique notamment par la passion suscitée par le débat sur le mariage pour tous au sein de la population britannique, comme d'ailleurs dans plusieurs autres pays européens, dont la France. L'originalité et l'accessibilité des communications gouvernementales dans le cadre de cette consultation pourraient aussi avoir contribué à l'envergure de la participation des citoyens à la consultation. La publication d'une version « *Easy Read* » du document de consultation a été particulièrement innovante et propre à faciliter une large participation. Le rapport de consultation et la réponse gouvernementale sont aussi accessibles dans ce format « *Easy Read* ». Finalement, une quantité considérable de réponses au questionnaire fournies par des organisations (112 questionnaires) ont été mises *en ligne* pour alimenter le débat.

Le degré de participation engagé était strictement **consultatif**. Il semble avoir adéquatement répondu à l'objectif gouvernemental, qui était de prendre le pouls de la population britannique sur les changements législatifs à opérer pour garantir l'égalité des droits et des conjoints de même sexe à obtenir un mariage civil. La lecture des documents de consultation démontre clairement que le gouvernement britannique avait déjà pris sa décision sur la légalité du mariage pour tous, et que la consultation publique visait surtout à l'aider à définir les modalités de cette légalisation, par exemple les modalités de conversion des unions civiles en mariage, ou les dispositions législatives requises pour garantir aux institutions religieuses un droit de refuser de procéder aux mariages entre conjoints de même sexe. Ainsi, sans que le processus de consultation soit particulièrement innovateur, il se démarque par son intégrité et son accessibilité.

LEÇONS

- Certains types d'objectifs politiques peuvent être très bien servis par une simple démarche de consultation publique en ligne. Mais attention, le mécanisme peut porter flanc à la manipulation si les règles de l'art de la participation publique ne sont pas scrupuleusement appliquées. Le caractère public de ces types de consultation est particulièrement important pour que les individus ou groupes participants prennent conscience de l'existence des uns et des autres, des perspectives et des points de vue différents qui peuvent exister sur un enjeu spécifique.
- La simplicité et l'efficacité des communications gouvernementales dans ce cas de figure sont dignes de mention et mériteraient de faire école.

8.2. La conférence de consensus (Danemark, 1992)

Le modèle de la *consensus conference* a été développé au Danemark par le Danish Board of Technology pour permettre l'expression du point de vue des citoyens sur des enjeux de politique scientifique ou technologique. Les conférences de consensus se sont répandues dans d'autres pays depuis les années 1990 en réaction à la multiplication des débats sur les technologies et leurs conséquences.

L'expérience accumulée démontre l'intérêt et la portée potentielle, malgré certaines ambiguïtés, de ce type de dispositif pour promouvoir une gouvernance plus démocratique des enjeux technologiques et scientifiques. En effet, ce type de conférence a le plus souvent été appliqué dans le domaine de la science et des technologies. La méthode est parfois traduite par « conférence de consensus », ou parfois encore par « conférence (ou panel) de citoyens ». Le Loka Institute a recensé toutes les expériences de ce genre depuis les années 1980⁶⁹.

69. The Loka Institute, *Tracking Danish-Style, Citizen-Based Deliberative Consensus Conference Worldwide*, 2013. www.loka.org/TrackingConsensus.html

MÉCANISME

Conférence de consensus

RÉSUMÉ DE L'EXPÉRIENCE (VERSION LONGUE P. 77)

Une conférence de consensus est une activité dans le cadre de laquelle un groupe non organisé de citoyens, qui ne représentent qu'eux-mêmes, prennent connaissance d'un enjeu, délibèrent et formulent une série de recommandations à l'intention des décideurs et du public. L'objectif est d'ouvrir un dialogue entre le public, les experts et le gouvernement, pour contribuer dans un même temps à la prise de décision politique et au débat public.

Le degré d'engagement citoyen dans la conférence de consensus est **délibératif**. Une étude quantitative et qualitative a été menée en 1995-1996⁷⁰ pour tenter d'avoir une vision plus précise de l'impact des conférences de consensus danoises, en interrogeant à ce sujet des parlementaires et un échantillon du grand public. L'enquête montre que « les conférences de consensus sont très bien connues, et il y a même un consensus relatif sur leur intérêt et sur leurs objectifs ».

Les quatre principaux motifs d'intérêt des parlementaires interrogés sont les suivants :

- La difficulté à obtenir des informations équilibrées sur les sciences et les technologies. De manière plutôt surprenante, ils se montrent méfiants à l'égard des manières traditionnelles d'obtenir de l'information (rapports d'experts, médias, etc.) et font plus confiance aux conférences pour obtenir une vision équilibrée et détaillée de l'ensemble d'un sujet.
- Le besoin de dialogue entre les parlementaires et les citoyens : ils jugent important que les parlementaires écoutent les réactions des citoyens et puissent y réagir.
- La nécessité de prendre en compte les dimensions sociales de la science, plutôt que se baser uniquement sur les préoccupations des scientifiques.
- La compatibilité de l'évaluation de technologie avec les procédures parlementaires : les rapports des conférences seraient des instruments utiles dans le processus de prise de décision, que ce soit au niveau personnel, au niveau des débats internes aux partis ou dans les procédures parlementaires.

Les parlementaires interrogés s'accordent pour dire que la plupart des conférences de consensus ont eu un certain impact sur les débats parlementaires et les processus de prise de décision. Quant à l'impact sur le débat public, il reste difficile à cerner car irréductible à des paramètres mesurables. On peut toutefois distinguer deux types d'impact : l'influence directe (via une couverture médiatique en général assez bonne) et l'influence indirecte (via la prolifération de débats régionaux et locaux sur le même sujet que les conférences). Le second type d'influence est sans doute le plus important car il ne s'agit plus seulement de diffuser une information, mais aussi de mettre en œuvre des processus de délibération sociale plus larges que le seul groupe citoyen retenu pour la conférence.

LEÇONS

- L'expérience démontre que des citoyens profanes peuvent fournir un travail de qualité et saisir tous les enjeux de sujets complexes et techniques.
- L'évaluation révèle que les conférences de consensus sont relativement connues du grand public danois et qu'elles ont contribué, selon les parlementaires interrogés, à élever le niveau de compétence scientifique et technique de la population danoise et à rétablir ainsi une certaine confiance publique vis-à-vis des politiques technologiques.

8.3. *Listening to the City (New York, 2011)*

Depuis 1997, AmericaSpeaks⁷¹ anime des « 21st Century Town MeetingsTM » à travers les États-Unis, sur des enjeux aussi divers que la réforme de l'aide sociale, la planification urbaine et régionale, etc. De toutes ces démarches, Listening to the

70. TSimon Joss, « Danish consensus conferences as a model of participatory technology assessment: an impact study of consensus conferences on Danish Parliament and Danish public debate », dans *Science and Public Policy*, vol. 25, n° 1, février 1998. Une compilation de différents extraits de cet article est disponible sur le site : adonnart.free.fr/doc/citoy/confcit1.htm#03

City est celle qui a eu la plus grande envergure. L'initiative a donc été largement documentée et apparaît souvent dans la littérature sur les différents types de forums citoyens⁷².

Listening to the City a eu lieu à New York, au Jacob Javits Convention Center, dans la foulée des attaques terroristes du 11 septembre 2001. Le forum visait l'ouverture d'un dialogue citoyen axé sur la reconstruction de Ground Zero. Plus de 4 500 personnes ont participé au forum, qui s'est déroulé du 20 au 22 juillet 2002. Le forum s'adressait à tous les citoyens de la communauté métropolitaine de New York (résidents du centre-ville, survivants du 11 septembre, travailleurs d'urgence, chefs d'entreprises, citoyens intéressés et intervenants communautaires). L'objectif était de leur offrir une occasion de se rencontrer, de prendre connaissance des plans de la Ville pour la reconstruction de Ground Zero et d'y réagir en exprimant leurs espoirs et leurs inquiétudes quant à cette planification.

MÉCANISME

« 21st Century Town Meeting »

RÉSUMÉ DE L'EXPÉRIENCE (VERSION LONGUE P. 80)

L'équipe de design de la démarche incluait un comité exécutif de l'événement, des représentants des principales parties prenantes dans le processus de reconstruction, dont le Lower Manhattan Development Corporation (LMDC), l'autorité portuaire et la Civic Alliance (un regroupement d'organisations de la société civile). Les organisateurs se sont fixé des objectifs de participation et de représentation en fonction des données d'un recensement opéré en 2000, et ont également visé à attirer 50 % de citoyens ordinaires non affiliés à une organisation. Des efforts de mobilisation à la mesure de ces objectifs ont été déployés.

À l'issue des forums délibératifs, les participants ont envoyé aux décideurs un rapport clair et détaillé de leurs préoccupations à propos des six plans de reconstruction du site. De manière générale, ils statuaient qu'aucun des plans ne répondait à leurs attentes. Seules deux options recevaient un appui marginal de la part des participants. En réponse à ces préoccupations citoyennes quant aux plans architecturaux initialement suggérés, les décideurs sont retournés à leur planche à dessin et ont annoncé, deux mois plus tard, qu'ils lançaient un nouveau concours architectural international pour le développement de nouvelles propositions, à même de répondre aux attentes exprimées par les citoyens. Ce concours a été éventuellement gagné par Daniel Libeskind, dont le projet a été sélectionné en février 2003.

AmericaSpeaks précise bien que chaque « 21st Century Town Meeting » est unique. Pour atteindre ses objectifs, il doit être dessiné sur mesure pour la communauté à laquelle il s'adresse, et doit être clairement lié aux décideurs compétents.

Comparativement à des audiences publiques standard, le « 21st Century Town Meeting » a permis aux citoyens de délibérer entre eux, et a aidé à ce que les résultats de cette délibération nourrissent effectivement la gouvernance. Le niveau de participation observé relevait en ce sens de la **collaboration**.

LEÇONS

- Parmi les facteurs de succès et de crédibilité de cette expérience, on peut souligner l'actualité du débat et l'intérêt suscité au sein de la communauté new-yorkaise, l'écoute de la part des autorités publiques compétentes, la collaboration entre les parties prenantes, la gestion du processus par un animateur indépendant, sans parti pris, ainsi que l'accès à des outils électroniques pour faciliter la délibération en temps réel d'un grand nombre de personnes.
- L'expérience démontre qu'il est possible pour des milliers de citoyens de se rassembler afin de délibérer à propos d'un projet complexe, d'atteindre un certain consensus et d'influencer un processus décisionnel.

71. AmericaSpeaks est un organisme sans but lucratif et non partisan basé à Washington et mis sur pied en 1995 par Dr. Carolyn J. Lukensmeyer. Sa mission est de créer les infrastructures permettant la délibération démocratique à l'échelle nationale de manière à ce que la population des États-Unis participe à la gouvernance. AmericaSpeaks élabore donc des initiatives à grand déploiement tels que le 21st Century Town Meeting® qui permet la participation simultanée de milliers de citoyens. En ligne : www.americaspeaks.org

72. Sources d'information pour la rédaction de cette section : AmericaSpeaks, *Listening to the City: Report of proceedings*, Civic Alliance to Rebuild Downtown New York, 2002; Ashley Boyd et Jane Berkow, « Rebuilding Ground Zero with Democracy: Listening to the City and the 21st Century Town Meeting » dans *Group Facilitation: A Research & Applications Journal*, n° 6, printemps 2004. En ligne.

8.4. Les droits d'initiative citoyenne

Il existe, dans divers pays, plusieurs formules de droits d'initiative citoyenne qui s'exercent selon différentes modalités. Le principe de l'initiative citoyenne, aussi dite « initiative populaire », est celui d'un droit conféré à un groupe de citoyens de réclamer une action, le plus souvent de nature législative, à son gouvernement. Les seuils de signatures requis pour valider la présentation d'une initiative citoyenne à un parlement national varient d'un pays à l'autre. Ces seuils sont généralement fixés par la loi.

Dans les cas où les initiatives citoyennes engagent un gouvernement sur le chemin d'un référendum, il est évident que plus le seuil de signatures requises est élevé, plus il sera difficile à atteindre, et moins souvent les citoyens seront appelés à se prononcer au sujet d'une initiative. En Californie, l'État américain qui a le plus souvent recours aux référendums, plus de 270 consultations populaires ont été tenues depuis 1980. Comme le relève Stéphane Paquin, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en économie politique internationale et comparée (CREPIC), seuls 8 % des électeurs californiens doivent signer pour obtenir la validation d'une initiative. « Aux États-Unis, la Californie est un peu un contre-exemple des référendums d'initiative populaire parce que le seuil est très faible. Il faut avoir 400 000 à 600 000 signatures pour une population totale supérieure à celle du Canada [37 millions d'habitants]⁷³. » En Colombie-Britannique, 300 000 signatures sont requises pour la tenue d'un référendum, soit 10 % de l'électorat. La Suisse exige pour sa part 100 000 signatures pour tenir un référendum d'initiative populaire, soit 2 % de l'électorat. Rappelons finalement qu'au Québec, la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (L.R.Q. c. E-2.2) prévoit deux types de référendums : le référendum décisionnel et le référendum consultatif. La demande de participation à un référendum peut se faire sous forme de pétition citoyenne. Le nombre de signatures requises pour qu'il y ait scrutin référendaire varie en fonction du nombre de personnes habiles à voter. Lorsqu'elles sont 20 000 ou plus dans une municipalité, le nombre de signatures requises est généralement équivalent à 2,5 % des personnes habiles à voter⁷⁴.

Il n'existe, à notre connaissance, aucune étude comparative des différents seuils de signatures et de leurs effets sur la participation et la fréquence des consultations citoyennes. Une telle étude devrait analyser, pour chacune de ces expériences et sur les mêmes périodes de temps, des données quantitatives comparables sur le nombre d'initiatives présentées, abouties, rejetées, etc. Une telle analyse ne faisait pas l'objet du présent mandat. Nous pouvons néanmoins faire ressortir des critères de comparaison des initiatives que nous recensons ici.

Une initiative populaire peut se distinguer d'une autre par ses seuils de signatures, la durée de la période de collecte des signatures, le palier et le type d'action gouvernementale visé, les enjeux inclus ou exclus, le processus de validation et de cheminement du dossier, etc. Le plus souvent, les initiatives citoyennes donnent aux citoyens un pouvoir de proposition, et la décision reste entre les mains des parlementaires, à moins que ceux-ci conviennent de la nécessité d'organiser un référendum populaire décisionnel.

Dans certains cas, comme aux États-Unis, le cheminement d'une initiative citoyenne est très simple : la loi permet à tout individu ou groupe de soumettre au vote n'importe quelle proposition à condition de recueillir le nombre de signatures suffisant. Le site We the people (petitions.whitehouse.gov) a été mis en place pour guider les citoyens américains vers la création ou la signature de pétitions en ligne. Les législatives de mi-mandat s'accompagnaient en 2010 de 160 référendums organisés dans 37 États, dont 42 étaient le fruit d'initiatives citoyennes⁷⁵. Le cheminement suisse est,

73. Radio-Canada, « Les référendums d'initiative populaire : une mesure répandue ? », 24 août 2012. www.radio-canada.ca/sujet/elections-quebec-2012/2012/08/23/017-referendum-initiative-populaire.shtml

74. Institut du Nouveau Monde, avec la collaboration de la Corporation de protection de l'environnement de Sept-Îles, *Responsabilités et pouvoirs de la Ville de Sept-Îles pour les projets dans le secteur minier*, 2012, p. 3.

75. Radio-Canada, « La Californie rejette la légalisation de la marijuana », 3 novembre 2010. www.radio-canada.ca/nouvelles/International/2010/11/02/013-referendums.shtml

comparativement, plus restrictif, puisqu'une initiative n'est présentée à la population que lorsqu'elle a été validée par la chancellerie fédérale, qui a le pouvoir de formuler un rejet, une contre-proposition, ou une recommandation de rejet ou d'adoption avant de la soumettre à la population (voir tableau ci-dessous).

Un moyen d'équilibrer l'impact d'un bas seuil de signatures sur la fréquence de la tenue de référendums peut, en d'autres termes, passer par une réglementation forçant l'examen préalable d'une initiative en assemblée parlementaire et par le fait de confier à l'assemblée une certaine latitude sur le type d'actions à prendre en réponse à une initiative citoyenne. À titre d'exemple, en Finlande, en vertu du Citizens' Initiative Act, toute proposition législative rassemblant l'appui de 50 000 signatures sur 5,3 millions d'habitants, soit 0,1 % de l'électorat et à l'intérieur d'une période de six mois, est tenue d'être présentée et soumise au vote parlementaire. Le Parlement finlandais est tenu de considérer l'initiative citoyenne, mais il a le pouvoir de décider si l'initiative sera approuvée, amendée ou rejetée⁷⁶.

Voici deux exemples d'initiative populaire en Europe :

L'INITIATIVE POPULAIRE EN SUISSE

L'initiative populaire est un droit dont chaque citoyen en âge de voter dispose en Suisse. Elle permet, par l'intermédiaire d'une pétition, de proposer un projet de législation auprès des institutions, et ceci uniquement à l'échelle nationale. Ce projet est, par la suite, soumis à un vote populaire, qui déterminera l'application du projet ou non.

Pour être prise en compte, une initiative populaire doit être présentée sous forme rédigée, accompagnée des signatures de 100 000 citoyens (soit 2 % de la population) ayant le droit de vote, et réalisée dans un délai de 18 mois. L'Assemblée fédérale étudie ensuite le texte et décide de son annulation dans le cas où elle ne suivrait pas un « principe de l'unité de la forme, celui de l'unité de la matière ou les règles impératives du droit international⁷⁷ ». L'Assemblée peut également décider de proposer un contre-projet tout en émettant une recommandation d'acceptation ou de rejet. Un vote populaire sera organisé si l'initiative est validée par la Chancellerie fédérale. Ce vote donnera lieu à l'acceptation ou non du projet de loi. Introduit au niveau fédéral dans la Constitution de 1848, ce droit a été utilisé à plus de 200 reprises au cours des 19^e et 20^e siècles, avec cependant près de 90 % de rejet.

Les Suisses ont tenu de nombreux référendums au cours des dernières années. Le taux de participation demeure cependant très faible en Suisse en raison des nombreux appels au vote. Depuis les années 1990, les électeurs suisses ont été appelés aux urnes tous les ans, mais le taux de participation n'a dépassé le seuil des 50 % qu'à deux reprises, en 2005 et en 1992.

L'INITIATIVE CITOYENNE EUROPÉENNE (VERSION LONGUE P. 81)

Une initiative citoyenne européenne (ICE) est une invitation faite à la Commission européenne de présenter une proposition législative dans un domaine dans lequel l'UE est habilitée à légiférer (l'environnement, l'agriculture, les transports ou la santé publique, par exemple). L'initiative doit être soutenue par au moins un million de citoyens européens issus d'au moins 7 pays sur les 28 que compte l'Union européenne, sur une période d'un an. Un nombre minimum de signataires est requis dans chacun de ces 7 États membres. Ce droit est enchâssé dans l'article 11 du traité de l'Union européenne.

« L'initiative citoyenne n'est pas un référendum. Ce n'est pas une procédure de décision. Il serait d'ailleurs fort peu démocratique de permettre à 0,5 % des citoyens de déclencher automatiquement une action de l'Union sans tenir compte de la majorité silencieuse des 99,5 % autres. La procédure donne aux citoyens ordinaires un vrai pouvoir, qui n'est pas de décider, mais de proposer. » Il s'agit d'un pouvoir de proposition politique égal à celui dont disposent le Parlement européen et les gouvernements représentés au Conseil des ministres.

76. Ministère de la Justice de la Finlande, *Citizens' initiative will be introduced in the beginning of March*, 12 janvier 2012. www.oikeusministerio.fi/en/index/currentissues/tiedotteet/2012/01/kansalaisaloitekayttoonmaaliskuunalusta.html

77. Bernard Degen, « Initiative populaire », dans *Dictionnaire historique de la Suisse*, version du 8 mai 2008. archive.wikiwix.com/cache/?url=http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/fi/F10386.php&title=Initiative%20populaire

78. Alain Lamassoure, cité dans Édouard Pfimlin, « L'initiative européenne citoyenne, une avancée démocratique dans l'UE », dans *Le Monde*, 29 mars 2013. www.lemonde.fr/europe/article/2012/03/29/l-initiative-europeenne-citoyenne-une-avancee-democratique-dans-l-ue_1676068_3214.html

8.5. Le sondage délibératif sur la politique éducative (Irlande du Nord, 2007)

Des ajustements à la politique éducative de l'Irlande du Nord étaient devenus indispensables en raison de l'absentéisme des élèves. Avant d'aller de l'avant, le ministère de l'Éducation a souhaité solliciter l'opinion des parents. L'objectif était que la nouvelle politique soit issue d'un processus de concertation, et qu'elle suscite l'adhésion de la population aux règles qui en découleraient. Pour atteindre cet objectif, un sondage délibératif a eu lieu à Omagh, en Irlande du Nord, en janvier 2007.

Le sondage délibératif est l'adaptation du modèle démocratique des « Town Meetings » de la Nouvelle-Angleterre (où le peuple s'assemblait en un même lieu pour discuter et trancher sur des questions relatives à la communauté) à l'échelle de l'État-Nation. Dans la mesure où la qualité de la délibération diminue avec le nombre de participants, cette méthode élaborée et déposée par les professeurs américains James S. Fishkin et Bob Luskin consiste à concilier la technique des sondages avec une technique de délibération.

MÉCANISME

Sondage délibératif

RÉSUMÉ DE L'EXPÉRIENCE (VERSION LONGUE P. 83)

Le *Deliberative Polling*[®] a été conçu en vue de répondre à deux défis auxquels doivent faire face les démocraties modernes : comment obtenir une vision à la fois représentative et éclairée de ce que le public pense et ressent à propos d'une problématique majeure, afin de guider le processus de prise de décision publique ? En effet, le sondage conventionnel influence considérablement les décideurs politiques, mais ne reflète souvent que les impressions superficielles du public. Pour pallier cet écueil, le sondage délibératif combine donc les caractéristiques de la représentation et de la délibération en effectuant :

1. une enquête sur un échantillon aléatoire représentatif du public ;
2. une délibération éclairée parmi une cohorte aléatoire représentative, issue de l'échantillon de l'enquête ;
3. un nouveau sondage d'opinion auprès de la cohorte délibérante.

L'enquête post-délibération permet l'analyse des changements survenus dans les connaissances et attitudes des participants au sondage.

La légitimité et l'impact du sondage délibératif sont garantis par la participation de parties prenantes de tous les points de vue, d'un institut de sondage réputé et d'un partenaire média considéré comme crédible et compétent par le public participant. La crédibilité du promoteur est indispensable à la réussite de la délibération. Il doit s'agir d'une organisation non partisane respectée, qui peut conférer une certaine légitimité au processus. Elle doit être considérée comme impartiale et doit être respectée tant par les décideurs que par le public. Un comité consultatif peut être constitué pour la formulation des questions et la conception des documents délibératifs d'une manière aussi claire, détaillée et impartiale que possible⁷⁹.

Le processus de délibération sur la politique éducative en Irlande du Nord a changé la perception à la fois des parents protestants et des parents catholiques de la population visée. Le pourcentage de personnes estimant que les catholiques sont « ouverts à la raison » (*open to reason*) est passé de 40 % à 56 %, tandis que le pourcentage de personnes croyant que les protestants sont « ouverts à la raison » a augmenté de 36 % à 52 %. Le point de vue selon lequel chaque communauté est « digne de confiance » est passé de 50 % à 62 % chez les catholiques et de 50 % à 60 % chez les protestants. Les changements d'opinion significatifs qui ont été notés au terme des sondages délibératifs (en comparant les résultats pré- et post-sondage) illustrent les changements d'opinion importants qui peuvent survenir au sein de l'opinion publique dans son ensemble, lorsque les citoyens ont l'occasion de s'informer davantage et de délibérer sur les enjeux en question.

79. James S. Fishkin, « Vers une démocratie délibérative : l'expérimentation d'un idéal », dans Stephen L. Elkin et Karol Edward Soltan (dir.), *Citizen Competence and Democratic Institutions*, Pennsylvania State University Press, 1999, chapitre XII, p. 279-290.

Les effets d'un sondage délibératif peuvent être résumés ainsi :

- Amélioration substantielle de la compréhension du public d'un enjeu, des marges de manœuvre disponibles et des incidences des choix de politique publique.
- Augmentation des interactions entre les citoyens et les groupes d'intérêt public, et création de nouveaux liens entre les organismes et acteurs gouvernementaux pour une politique publique mieux informée et plus efficace.
- Création d'un microcosme social fournissant une occasion à des citoyens de toutes perspectives de se réunir et de délibérer avec des gens qu'ils n'auraient probablement jamais rencontrés de leur vie.

LEÇONS

- La combinaison du sondage d'opinion et des méthodes délibératives offre un éclairage particulier sur la maturité sociale d'un choix politique, qui peut alimenter des stratégies d'action pour combler les déficits d'information révélés par le sondage, ou pour préparer la population à des changements législatifs à venir.
- Ce mécanisme est particulièrement approprié pour faire participer le public à des débats à propos desquels les perspectives sont relativement campées ou mitigées.

8.6. *Imagine Jersey 2035 (Royaume-Uni, 2008)*

Le gouvernement de Jersey, aux prises avec une population vieillissante, avait des décisions difficiles à prendre pour équilibrer les taux d'imposition avec l'offre de services publics et de fonds de pension. Ces décisions ayant un fort potentiel d'impact sur la vie des habitants de Jersey, les politiciens ont décidé de s'informer des opinions du public pour s'assurer du soutien de la population dans la mise en œuvre de leurs choix politiques.

Imagine Jersey 2035 visait à consulter les citoyens de Jersey sur la façon dont le gouvernement de l'île devait faire face aux multiples défis liés au vieillissement de la population. Les objectifs poursuivis étaient les suivants : créer des politiques qui reflètent les préoccupations citoyennes, équiper les employés de l'État à faire de la participation publique et assurer l'appropriation citoyenne des décisions gouvernementales en lien avec le vieillissement de la population. Le processus imaginé pour atteindre ces objectifs a mis à contribution une combinaison de mécanismes que nous avons présentés à travers les expériences précédentes (sondage délibératif et « Town Meeting ») pour constituer une démarche originale et adaptée aux besoins de la situation.

MÉCANISME

Sondage délibératif et « 21st Century Town Meeting »

RÉSUMÉ DE L'EXPÉRIENCE (VERSION LONGUE P. 85)

La démarche s'est déroulée en trois étapes entre novembre 2007 et février 2008. L'organisation indépendante Involve⁸⁰ a été mandatée de concevoir un processus adapté à la situation spécifique de Jersey et s'appuyant sur les compétences du gouvernement. La consultation a combiné l'ensemble des activités suivantes :

- La production d'un guide de consultation contenant des explications sur les enjeux et les options entourant le vieillissement de la population, publié et diffusé largement en novembre 2007.
- Une consultation écrite traditionnelle sur les questions présentées dans le guide de consultation, qui s'est déroulée entre le 20 novembre 2007 et le 8 février 2008.
- Un sondage en ligne explorant les valeurs et les aspirations du public de Jersey pour l'avenir, qui s'est déroulé entre le 26 novembre et le 31 décembre 2007.
- Une conférence publique délibérative pour explorer les questions entourant le vieillissement de la population, qui a eu lieu le 19 janvier 2008.
- Un groupe de citoyens « parties prenantes », représentant les différentes parties de la société de Jersey, pour aider à façonner et à commenter le sondage et la conférence délibérative. Il s'agissait de s'assurer que le processus allait tenir compte des points de vue de ces différents groupes, pour qu'ils aient la meilleure chance possible d'avoir un apport significatif.
- La formation du personnel de l'État de Jersey par Involve. L'objectif était de renforcer les compétences du personnel de l'État et de les outiller pour organiser et diriger de futures démarches de consultation.

Les résultats de ces activités ont été analysés et exposés dans un rapport final⁸¹. Lors de la conférence publique, les participants regardaient des présentations sur le vieillissement de la population et les choix politiques possibles, pour ensuite débattre de ces choix en petits groupes à partir de questions de discussion prédéfinies sur la base des résultats du sondage. Le tout était animé par le personnel de l'État ayant été formé à cet effet. Après les discussions, les participants utilisaient des outils de vote électronique pour prioriser les idées fortes. Dans les cas où les participants n'étaient pas satisfaits de la formulation des idées, elles étaient clarifiées ou modifiées en temps réel. La conférence a également mobilisé une approche sur mesure appelée « the tradeoff game » pour soutenir la discussion autour des compromis liés à chacune des décisions politiques.

La démarche a eu plusieurs incidences positives sur le climat politique, en augmentant la confiance du public et son appropriation des choix de société induits par les décisions publiques. Inversement, le gouvernement a pu prendre la mesure des points de vue des citoyens à l'égard des différentes options de politiques publiques, pour prendre la meilleure décision possible. La dimension de renforcement des capacités institutionnelles a également permis à l'État de Jersey de jouer un rôle actif dans la préparation de l'ordre du jour, la gestion et l'animation du processus de participation publique.

Le degré d'engagement observé dans le cadre de cette expérience semble exemplaire d'une démarche de **collaboration**. L'exercice s'inscrivait dans un processus politique précis, et les citoyens étaient amenés à collaborer avec le gouvernement pour la définition des choix de politiques publiques.

LEÇON

- Cette expérience illustre la nature du pas à franchir pour passer d'un processus de participation délibératif à un processus collaboratif. Ce pas est largement dépendant de la volonté et de l'engagement des décideurs politiques à mobiliser, écouter et tenir compte des recommandations citoyennes.

80. Involve est une organisation qui appartient au champ des professionnels de la participation publique au Royaume-Uni et qui, en combinant recherche et pratique, tente de modifier la relation entre le gouvernement et les citoyens, de manière à ce que ces derniers aient une influence réelle sur les décisions qui affectent leur vie. Le site met à la disposition du public une panoplie de publications portant sur les divers enjeux relatifs à la participation publique. En ligne : www.involve.org.uk

81. Involve, *Imagine Jersey 2035, Preparing for the Future: Report of consultation findings by Involve for the States of Jersey*, février 2008. www.gov.je/SiteCollectionDocuments/Government%20and%20administration/ID%20ImagineJerseyFinal%20Report%2020100323.pdf

8.7. Innovations technologiques en matière de participation publique

Dans la foulée du rapport Gautrin⁸², le gouvernement québécois s'est formellement engagé à travailler dans le sens de l'ouverture et de l'accessibilité des données publiques. Il vient ainsi rejoindre un ensemble de pays ayant développé, au cours des dernières années, des plateformes sur lesquelles les citoyens peuvent accéder à des bases de données ouvertes dans un format facilement utilisable. Mais au-delà de l'exercice de transparence, il est crucial de saisir l'ampleur des nouvelles possibilités de participation citoyenne et publique qui se présentent grâce aux nouvelles technologies, dont « l'externalisation ouverte⁸³ » (*crowdsourcing*) et les données ouvertes. En effet, si ces nouvelles technologies alimentent à l'heure actuelle des applications relativement simples, allant de la localisation des grands chantiers de construction à la surveillance des investissements dans des projets informatiques au sein d'institutions publiques (voir les exemples d'applications recensées dans le rapport Gautrin, au Canada et à l'international), des organisations de la société civile ont développé des applications particulièrement innovantes pour la participation publique, et porteuses de différents degrés d'engagement (du journalisme de données – *data journalism* – à une contribution citoyenne aux affaires publiques). Voici quatre exemples d'initiatives particulièrement innovantes et porteuses de nouvelles possibilités pour la participation publique :

« PARLIAMENT WATCH » EN ALLEMAGNE (VERSION LONGUE P. 86)

Le projet Parliament Watch⁸⁴ est né de l'esprit de deux jeunes, un sociologue et un informaticien, dans la ville de Hamburg en 2004, au lendemain d'une réforme du système électoral. Cette réforme faisait en sorte que les électeurs allaient devoir élire des individus plutôt que des partis. La question à résoudre était la suivante : comment les gens allaient-ils pouvoir faire un choix informé entre des candidats qu'ils ne connaissaient pas ? Mis sur pied en 2004 comme initiative bénévole, le projet a été formellement lancé en 2007 suivant l'enregistrement légal de l'organisation en tant qu'entreprise sociale sans but lucratif. Depuis cet objectif initial de fournir de l'information à la population concernant leurs élus, le site web a évolué vers un outil permettant aux citoyens et aux élus de dialoguer publiquement, dans un souci d'actualisation des valeurs de transparence et d'imputabilité parlementaire. En Allemagne, le projet couvre le parlement fédéral (622 élus), le parlement européen, 9 parlements régionaux (« state parliaments ») et 54 parlements communaux. En période préélectorale, le projet est étendu au dialogue avec tous les candidats. Le site, consulté en juillet 2013, compte une moyenne de 6 800 visiteurs uniques par jour et de 6 000 questions par mois.

Parmis les résultats de cette initiative : de nouvelles normes de discours pour l'élite politique allemande ; davantage de transparence et d'imputabilité ; une meilleure couverture médiatique ; de nouvelles sources pour le travail journalistique ; une amélioration de l'accessibilité des citoyens à l'information publique et de leur capacité à entrer en communication avec leurs élus. Ultimement, cet outil est garant d'une augmentation de la participation publique des citoyens, et inversement de la réactivité des élus, qui sont valorisés dans leur action individuelle, assouplissant le joug des lignes de parti.

Le degré d'engagement des citoyens à travers cette plateforme peut varier entre l'**information** et la **délibération**. Les fondateurs de Parliament Watch racontent qu'au début du projet, les élus démontraient de la résistance, mais qu'avec le temps, la majorité d'entre eux ont vu que cet outil de communication digital leur était bénéfique. En plus de répondre aux questions des citoyens, l'outil permet aux élus de suivre celles qui sont adressées aux autres représentants parlementaires. De plus, Parliament Watch offre aux politiciens un accès gratuit à un large nombre d'électeurs. Plusieurs élus apprécient l'opportunité de dialoguer directement avec les citoyens⁸⁵.

82. www.mce.gouv.qc.ca/publications/rapport-gautrin-web-2-2012-03-06.pdf

83. Le terme « *crowdsourcing* » est un néologisme sémantiquement calqué sur l'outsourcing (externalisation). La traduction littérale de « *crowdsourcing* » est « approvisionnement par la foule, ou par un grand nombre [de personnes] », mais l'expression ne reflète pas vraiment le sens anglo-saxon du terme. « Impartition à grande échelle » ou « externalisation distribuée à grande échelle », ou encore « externalisation ouverte » sont d'autres traductions possibles. (Source : Le grand dictionnaire terminologique, consulté le 20 octobre 2012.)

84. www.abgeordnetewatch.de/

85. « *An MP who is one of the 121 [in Hamburg] hardly has a regular platform of their own, and when they do, it is on a very limited basis, and sometimes [they are] even misquoted.* » Alexander-Martin Sardina, cité dans LFA Group, *Case study: Ashoka News & Knowledge Fellow Gregor Hackmack (Germany)*, p. 4. www.abgeordnetewatch.de/images/daten/CaseStudyParliamentWatch.pdf

Au Québec, le groupe Nord Ouvert travaille actuellement sur un tel projet portail de dialogue citoyens-élus. Le groupe souhaite créer une plateforme semblable pour chaque palier de gouvernement (fédéral, provincial dans toutes les provinces, et municipal dans trois grandes villes, pour commencer : Ottawa, Toronto et Montréal). Pour Montréal, le site peut déjà être consulté et est en cours de construction : www.mamairie.ca

« OPEN STATES » AUX ÉTATS-UNIS (VERSION LONGUE P. 88)

Open States⁸⁶ est l'initiative d'une communauté de programmeurs qui se sont rassemblés autour de l'idée de créer un site Internet qui permette aux citoyens américains de suivre l'actualité politique de leur État. L'utilisation est simple : il s'agit d'entrer une adresse dans l'un des 50 États, Washington D.C. ou Puerto Rico, et de commencer une recherche sur l'historique des votes des parlementaires ou à travers les fiches signalétiques des élus. Les citoyens et les journalistes peuvent ainsi suivre les activités de leurs élus et faire des recherches sur le contenu et l'évolution des projets de loi. Une application pour téléphone mobile est également téléchargeable.

Open States fonctionne grâce à une technique de transfert de données communément appelée « *data scraping* », qui consiste en la capture d'informations non destinées à un transfert pour utilisation par un autre programme informatique, mais plutôt destinées à une lecture humaine. Cette technique requiert de multiples interventions manuelles et est sujette aux erreurs dès que la présentation des données change de forme. Malgré ces inconvénients, le *data scraping* est actuellement la meilleure option de travail pour l'équipe d'Open States puisque la majorité des États ne rendent pas leurs données accessibles dans un format directement utilisable pour ce site. Un système de rapportage d'erreurs est actuellement en place pour contrebalancer les effets de cette situation.

Open States rejoint l'initiative allemande en offrant de nouvelles sources pour le travail journalistique et une amélioration de l'accessibilité des citoyens à l'information publique, mais n'inclut pas de plateforme de dialogue avec les élus, ce qui limite le degré d'engagement citoyen à l'information.

« CHALLENGE.GOV » AUX ÉTATS-UNIS (VERSION LONGUE P. 89)

Dans sa stratégie de septembre 2009 pour l'innovation américaine, le président Obama a appelé les agences gouvernementales à accroître leur capacité à promouvoir l'innovation en utilisant des outils tels que les concours et les défis pour inciter la population à contribuer à la résolution des problèmes difficiles. En mars 2010, le Bureau fédéral de la gestion et du budget (OMB) a publié un mémorandum sur l'utilisation des défis, des concours et des prix pour améliorer la capacité du gouvernement à encourager l'innovation. Le mémorandum de l'OMB fournissait un cadre politique et juridique pour guider les agences gouvernementales dans l'utilisation de ces outils. Le mémo promettait aussi que l'administration Obama allait rendre disponible « *a web-based platform for prizes and challenges within 120 days. This platform will provide a forum for agencies to post problems and invite communities of problem solvers to suggest, collaborate on, and deliver submissions.* » L'OMB a ensuite mandaté le US General Services Administration (GSA) de sélectionner une plateforme de défi en ligne. Huit organisations ont répondu à l'appel de soumission pour générer une plateforme sans frais d'utilisation. ChallengePost a été sélectionné et a conçu une plateforme permettant à l'ensemble des agences gouvernementales de faire participer le public à travers des concours et des compétitions.

Challenge.gov est donc une plateforme de défi en ligne administrée par la US General Services Administration (GSA), en partenariat avec ChallengePost, un logiciel d'administration de défi comme les *software competitions* et les *hackathons*. Encourageant l'innovation à coût modeste et le partage de connaissances et de solutions, Challenge.gov permet au gouvernement et aux citoyens d'échanger les meilleures idées pour relever les défis les plus pressants de la nation. Les objets des défis peuvent passer d'une simple suggestion d'idée à la création d'un logiciel ou tout autre type de produit ou service. Les défis sont affichés sur la plateforme par des agences gouvernementales à la recherche d'une solution à un problème particulier. Des incitatifs ou des récompenses, monétaires ou non, sont le plus souvent associés aux défis pour motiver les citoyens à y participer. En plus de soumettre des solutions aux défis affichés, les citoyens peuvent choisir de suivre un défi ou de participer aux discussions qui entourent son déroulement. Le site est administré par la US General Services Administration (GSA), mais les défis individuels sont créés et modérés par les agences qui les présentent.

86. openstates.org/

Ce site est exemplaire des nouvelles possibilités de participation publique offertes par les avancées technologiques. Simple à mettre en place, il est précurseur d'une culture de partage d'information plus directe et bidirectionnelle entre citoyens et, dans ce cas précis, gestionnaires responsables de la mise en œuvre de politiques publiques. Il s'agit donc bien d'un mécanisme d'engagement citoyen de type **collaboratif**.

« **CROWDSOURCING LEGISLATION** » EN FINLANDE (VERSION LONGUE P. 90)

Depuis mars 2012, en Finlande, en vertu du Citizens' Initiative Act, toute proposition législative rassemblant l'appui de 50 000 signatures sur 5,3 millions d'habitants, soit 0,1 % de l'électorat et à l'intérieur d'une période de 6 mois, est tenue d'être présentée et soumise au vote parlementaire. L'idée originale derrière Open Ministry est celle d'un jeune entrepreneur du web, Joonas Pekkanen qui, en lisant un article sur le Citizens' Initiative Act, a vu le potentiel d'utiliser la technologie de « l'externalisation ouverte » (*crowdsourcing*) pour l'écriture collective de propositions citoyennes qui soient déjà écrites en langage juridique, pour avoir le plus de chances possible de passer en session parlementaire. Ainsi, Open Ministry est une plateforme web opensource qui permet aux citoyens d'écrire, de manière collaborative, des propositions législatives à soumettre au Parlement finlandais, et de rassembler les signatures nécessaires pour présenter une initiative citoyenne. « A thousand pairs of eyes will spot potential problems easier and a thousand heads will come up with more new ideas than just a few⁸⁷. »

Ce système dit de « crowdsourced legislation » vient donner une autre envergure au droit d'initiative citoyenne, en démocratisant la rédaction et la signature des initiatives de manière exceptionnelle. L'engagement des citoyens que ce mécanisme rend possible se situe toujours au niveau de la **consultation** sur l'échelle de la participation publique, mais cet engagement est porteur d'une dimension proprement collaborative, bien qu'elle se limite à la collaboration entre les citoyens plutôt qu'entre ceux-ci et le gouvernement. L'initiative a déjà forcé le Parlement finlandais à prendre position sur des enjeux qui n'auraient autrement pas reçu d'attention pour des motifs partisans. En ce sens, l'intervention citoyenne a une valeur d'influence de l'ordre du jour, même si le changement législatif proposé ne passe pas au Parlement (qui n'a pas d'obligation à cet effet).

Malgré l'augmentation de sites gouvernementaux dédiés aux données ouvertes à travers le monde, incluant www.donnees.gouv.qc.ca au Québec, les engagements ne se matérialisent que très lentement et la quantité de données disponibles est encore très limitée. Ce sont donc manifestement encore de petites organisations de la société civile qui occupent le terrain et qui forcent l'innovation. Il apparaît néanmoins que l'efficacité et la pertinence des initiatives est directement proportionnelle à la collaboration gouvernementale. Le passage de l'information à la collaboration en matière de participation du public est illustré par la différence entre Open States et Parliament Watch. Le pas est franchi par le deuxième grâce à la mise en place d'une plateforme de dialogue qui crée un espace d'interaction entre les élus et les citoyens. En effet, si les gouvernements des États américains coopéraient davantage en rendant l'ensemble de leurs données ouvertes, les marges d'erreur liées à l'utilisation du *data scraping* par le site Open States seraient largement diminuées, parallèlement aux coûts de l'initiative. Quant à la technologie de « l'externalisation ouverte » (*crowdsourcing*), si Open Ministry offre un bel exemple de comment cette technologie peut démocratiser la gouvernance, d'autres exemples sont recensés à travers le monde en lien avec des processus de préparation budgétaire (Chicago, Calgary) ou de réforme constitutionnelle (Islande)⁸⁸. Elle offre des possibilités nouvelles pour la collecte d'informations auprès de très larges pans de la population et sur de courtes périodes de temps.

87. Oras Tynkkynen, « Foreword », dans Tanja Aitamurto, *Crowdsourcing for Democracy: A New Era in Policy-Making*, Publication of the Committee for the Future, 2012, p. 5.

88. Pour plus d'information sur ces expériences, voir Tanja Aitamurto, *Crowdsourcing for Democracy: A New Era in Policy-Making*, Publication of the Committee for the Future, 2012.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages de référence

Julia Abelson, François-Pierre Gauvin et Élisabeth Martin, « Mettre en pratique la théorie de la délibération publique : étude de cas du secteur de la santé en Ontario et au Québec », dans *Télescope*, vol. 17, n° 1, 2011.

Julia Abelson, *Stratégies de participation publique interactive efficace à l'élaboration des politiques et des programmes de santé*, Fondation canadienne pour l'amélioration des services de santé, 2011.

Tanja Aitamurto, *Crowdsourcing for Democracy: A New Era in Policy-Making*, Publication of the Committee for the Future, 2012.

AmericaSpeaks, *Listening to the City: Report of proceedings*, Civic Alliance to Rebuild Downtown New York, 2002.

AmericaSpeaks, *Taking Democracy to Scale: Creating a Town Hall Meeting for the Twenty-First Century*.

Ida-Elizabeth Andersen et Birgit Jaeger, « Scenario Workshops and Consensus Conferences: Towards More Democratic Decision-Making », dans *Science and Public Policy*, vol. 26, n° 5, 1999, p. 331-340. Conseil danois de la technologie : www.tekno.dk

Sherry R. Arnstein, « A Ladder of Citizen Participation », dans *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, n° 4, 1969.

Laurence Bherer, « La démocratie participative et la qualification citoyenne », dans *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 18, n° 2, 2006.

Laurence Bherer, « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », dans *Participations*, vol. 1, n° 1, 2011.

Laurence Bherer, « Les trois modèles municipaux de participation publique au Québec », dans *Télescope*, vol. 17, n° 1, 2011.

Loïc Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Seuil, coll. « La République des Idées », 2008.

Loïc Blondiaux et Yves Sintomer, « L'impératif délibératif », dans *Politix*, vol. 15, n° 57, 2002.

Ashley Boyd and Jane Berkow, « Rebuilding Ground Zero with Democracy: Listening to the City and the 21st Century Town Meeting », dans *Group Facilitation: A Research & Applications Journal*, no 6, printemps 2004.

Julie Caron-Malenfant et Thierry Conraud, *Guide pratique de l'acceptabilité sociale : pistes de réflexion et d'actions*, Montréal, D.P.R.M. Éditions, 2009.

États généraux sur la réforme des institutions démocratiques (Comité directeur des), *La participation citoyenne au cœur des institutions démocratiques québécoises : rapport du Comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques*, Québec, Gouvernement du Québec (Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques), 2003.

Stephen L. Elkin et Karol Edward Soltan (dir.), *Citizen Competence and Democratic Institutions*, Pennsylvania State University Press, 1999, chapitre XII, p. 279-290.

EKOS Research Associates, *Citizens' Dialogue on Public Health Goals in Canada: Final Findings*, Ottawa, EKOS Research Associates, 2005.

Bernard Degen, « Initiative populaire », dans *Dictionnaire historique de la Suisse*, version du 8 mai 2008.

Frank Fisher, *Democracy and Expertise: Reorienting Policy Inquiry*, Oxford University Press, 2009.

J.S. Fishkin & R. Jowell, « Deliberative Polling and Public Consultation », dans *Parliamentary Affairs*, vol. 53, n° 4, 2000, p. 657-666.

Archon Fung, « Varieties of Participation in Complex Governance », dans *Public Administration Review*, numéro spécial, décembre 2006.

Archon Fung, « Démocratiser le processus d'élaboration des politiques », dans *Télescope*, vol. 17, n° 1, 2011.

Archon Fung, « British Columbia Citizens' Assembly on Electoral Reform », sur le site Participedia BETA.

Frédéric Gagné (Commissaire à la santé et au bien-être), *L'importance du débat public et les conditions qui y sont propices : un guide du Commissaire à la santé et au bien-être – version détaillée*, Québec, Gouvernement du Québec, 2012.

John Gastil et Peter Levine (dir.), *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, Project of the Deliberative Democracy Forum, Jossey-Bass Publishing, 2005.

Stéphanie Gaudet, « La participation sociale des Canadiens : une analyse selon l'approche des parcours de vie », dans *Canadian Public Policy – Analyse des politiques*, vol. 37, numéro spécial, 2011.

Mario Gauthier et Louis Simard, « Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec : genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique », dans *Télescope*, vol. 17, n° 1, 2011.

Jean-Herman Guay, « L'apprentissage de la démocratie », dans *Éthique publique*, vol. 13, n° 2, 2011.

Instituts de recherche en santé du Canada, *Recueil de cas sur l'engagement de citoyens dans la santé*, Instituts de recherche en santé du Canada, 2012.

INM services-conseil, *Responsabilités et pouvoirs de la Ville de Sept-Îles pour les projets dans le secteur minier – Cadre légal et réglementaire*, 14 janvier 2013.

Institut du Nouveau Monde, *Vers une nouvelle vision partagée du développement minier au Québec*, Bilan de la Conversation publique de l'INM sur l'avenir minier du Québec, septembre 2012.

Institut du Nouveau Monde, avec la collaboration de la Corporation de protection de l'environnement de Sept-Îles, *Responsabilités et pouvoirs de la Ville de Sept-Îles pour les projets dans le secteur minier*, 2012.

Institut du Nouveau Monde, avec la collaboration de la Corporation de protection de l'environnement de Sept-Îles, *Étude sommaire sur les processus et les facteurs d'acceptabilité sociale pour le secteur industriel*, février 2013.

Institut du Nouveau Monde, avec la collaboration de la Corporation de protection de l'environnement de Sept-Îles, *Guide d'accompagnement des citoyens pour se préparer à une audience publique sur l'environnement*, 2013.

International Association for Public Participation, « Painting the Landscape: A Cross-Cultural Exploration of Public-Government Decision-Making », dans *Preliminary Findings Reports*, août 2009.

International Association for Public Participation, *Public Participation Spectrum*, 2007.

Involve, *Imagine Jersey 2035, Preparing for the Future: Report of consultation findings by Involve for the States of Jersey*, février 2008.

Simon Joss, « Danish consensus conferences as a model of participatory technology assessment: an impact study of consensus conferences on Danish Parliament and Danish public debate », dans *Science and Public Policy*, vol. 25, n° 1, février 1998.

Daniel Kahane et Daniel Weinstock, « Introduction », dans David Kahane et al. (dir.), *Deliberative Democracy in Practice*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2010.

Diane Lamoureux, « Démocratiser radicalement la démocratie », dans *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 21, n° 1, 2008.

Jan E. Leighley, « Attitudes, Opportunities and Incentives: A Field Essay on Political Participation », dans *Political Research Quarterly*, vol. 48, n° 1, 1995.

LFA Group, *Case study: Ashoka News & Knowledge Fellow Gregor Hackmack (Germany)*, p. 4.

The Loka Institute, *Tracking Danish-Style, Citizen-Based Deliberative Consensus Conference Worldwide*, 2013.

Ian McLean et Alistair McMillan, « Democracy », dans Ian McLean et Alistair McMillan (dir.), *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, 3^e édition, Oxford University Press, 2012.

Francesco Molinari, « eParticipation that Works », dans *JeDem*, vol. 4, n° 2, 2012, p. 245-264.

Gilles Paquet, « L'impasse de l'impolitique », dans Miriam Fahmy (dir.), *L'État du Québec 2011*, Boréal, p. 450-451.

Léonore Pion et Florence Piron (dir.), *Aux sciences, citoyens !*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2009.

- Office de consultation publique de Montréal, *Consultations publiques*, Montréal, 2011.
- Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, *CPRN and Deliberative Dialogue – A Primer*, 2005.
- Jonathan Rose, *Les citoyens sont-ils à la hauteur du processus constituant ? Ce que les assemblées citoyennes peuvent nous enseigner*, Université Queen's, Département de science politique, 2009.
- Gene Rowe et Lynn J. Frewer, « A Typology of Public Engagement Mechanisms », dans *Science, Technology & Human Values*, vol. 30, no 2, 2005.
- Santé Canada, *Participation du public à la prise de décision*, Ottawa, 2000.
- Santé Canada, *Politiques et boîte à outils concernant la participation du public à la prise de décisions*, Direction générale de la politique de la santé et des communications, 2000.
- Ministère de la Santé et des Services sociaux, Direction générale de la santé publique, Service des orientations en santé publique, *Évaluation d'impact sur la santé lors de l'élaboration de projets de loi et de règlement au Québec*, Québec, 2006.
- Yves Sintomer, « Délibération et participation : affinité élective ou concepts en tension ? », dans *Participations*, vol. 1, n° 1, 2011.
- Maria Simone, « Deliberative Democracy Online: Bridging Networks With Digital Technologies », dans *The Communication Review*, vol. 13, n° 2, 2010, p. 120-139.
- Yves Sintomer et Julien Talpin, « La démocratie délibérative face au défi du pouvoir », dans *Raisons politiques*, n° 42, 2011.
- Nikki Slocum et al., *Méthodes participatives : un guide pour l'utilisateur*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 2006.
- Graham Smith, *Beyond the Ballot: 57 Democratic Innovations from Around the World*, Londres, Power of Inquiry, 2005.
- Graham Smith, *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge University Press, 2009.
- Michel Venne, « Des citoyens responsables », dans *Télescope*, vol. 17, n° 1, 2011.
- Michel Venne, « La participation donne confiance », dans *Éthique publique*, vol. 13, n° 2, 2011.
- Michel Venne, « Les citoyens, la biodiversité et le pouvoir », dans *La Lettre de l'OCIM*, n° 144, 2012.
- Ville de Deux-Montagnes, *Le courage d'agir ensemble : rapport final des comités citoyens consultatifs*, 2010.
- Melissa S. Williams, « Représentation de groupe et démocratie délibérative : une alliance malaisée », dans *Philosophiques*, vol. 29, n° 2, 2002.
- Julien Talpin, « Approfondir la démocratie : des réformes institutionnelles et leurs conditions sociales de possibilité », dans *Éthique publique*, vol. 13, n° 2, 2011, p. 153.
- Scott Wright et John Street, « Democracy, Deliberation and Design: The Case of Online Discussion Forums », dans *New Media & Society*, vol. 9, n° 5, 2007, p. 849-869.

Publications gouvernementales

- Andres Barnes et James R. Robertson, *Les projets de réforme électorale dans diverses provinces du Canada*, Bibliothèque du Parlement, révisé le 18 août 2009.
- Ville de Deux-Montagnes, *Politique d'information, de consultation et de participation*, 2008.
- Ville de Gatineau, *Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales*, 2004.
- Ville de Montréal, *L'interaction avec le public : guide pratique à l'intention des promoteurs privés, publics ou communautaires*, Sommet de Montréal, 2005.
- Ville de Québec, *Espace d'expression : la participation des citoyennes et des citoyens à la vie municipale de Québec*, 2005.
- Ville de Sherbrooke, *Politique de consultation citoyenne*, 2009.

Gouvernement du Canada, Santé Canada, *Politiques et boîte à outils concernant la participation du public à la prise de décisions*, Direction générale des communications et de la consultation, 2000.

Gouvernement du Canada, Santé Canada, Bureau de la participation des consommateurs et du public, *Cadre de participation du public de la Direction générale des produits de santé et des aliments*, Ottawa, 2005.

Gouvernement du Québec, *Charte des droits et libertés de la personne*.

Gouvernement du Québec, Affaires municipales, Régions et Occupation du territoire, *Mécanismes de consultation publique en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme*, 2012.

Gouvernement du Québec, Affaires municipales, Régions et Occupation du territoire, *Conférence régionale des élus*, 2012.

Gouvernement du Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, *Régimes et procédures d'évaluation environnementale au Québec*.

Gouvernement du Québec, Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, *La municipalité régionale de comté : compétences et responsabilités – guide explicatif*, avril 2009.

Gouvernement du Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec (MSSS), *La participation citoyenne au cœur de la responsabilité populationnelle – Document de soutien*, septembre 2006.

Gouvernement du Québec, Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, *Culture aujourd'hui demain : Agenda 21 de la culture*, 2011.

Gouvernement du Québec, *Loi sur les cités et les villes*, chapitre C-19, section IX, 322.

Gouvernement du Québec, *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, chapitre 0.3.

Gouvernement du Québec, *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, chapitre E-22.

Gouvernement du Québec, *Loi sur le développement durable*, chapitre D-8.1.1.

Gouvernement du Québec, *Loi sur le Commissaire à la santé et au bien-être*, chapitre C-32.1.1.

Ministère de la Justice de la Finlande, *Citizens' initiative will be introduced in the beginning of March*, 12 janvier 2012.

Sites web

Assemblée nationale du Québec : www.assnat.qc.ca

AmericaSpeaks : www.americaspeaks.org

Association internationale pour la participation publique (IAP2) : www.iap2.org

Citizen Participation in Science and Technology : www.cipast.org

Fondation Roi Baudouin : www.kbs-frb.be

Involve : www.involve.org.uk

Office de consultation publique de Montréal : www.ocpm.qc.ca

Participedia : www.participedia.net

The U.S. White House : www.petitions.whitehouse.gov

Sondages

Baromètre citoyen des institutions politiques, sondage réalisé conjointement par la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires et CROP. www.fss.ulaval.ca/cms_recherche/upload/chaire_democratie/fichiers/sondage_universite_laval__indice_citoyen.pdf.

Sondage web sur la démocratie et la participation citoyenne confié au Bureau d'interviewers professionnels (BIP) par l'Institut du Nouveau Monde, « Rapport d'analyse des résultats », 22 mai 2013. www.inm.qc.ca/democratie/documentation/ce-que-les-quebecois-en-pensent

Articles de journaux

John Bingham, « Ministers accused of « sham » consultation over gay marriage », *The Telegraph*, 10 décembre 2012.

Mapleleafweb, « BC Citizens' Assembly Backgrounder », 2004.

Édouard Pflimlin, « L'initiative européenne citoyenne, une avancée démocratique dans l'UE », dans *Le Monde*, mars 2013.

Le Nouvel Observateur, « Grande-Bretagne : le gouvernement veut autoriser le mariage homosexuel », 11 janvier 2012.

Radio-Canada, « La Californie rejette la légalisation de la marijuana », 3 novembre 2010.

Radio-Canada, « Le ministre Moreau agit contre les pétitions en ligne », 16 février 2011.

Radio-Canada, « Les référendums d'initiative populaire : une mesure répandue ? », 24 août 2012.

Radio-Canada, « Reportage sur l'historique du VUT en Colombie-Britannique », 12 mai 2009. En ligne.

ANNEXE : FICHES D'EXPÉRIENCES

FORUM DE CONSULTATION DU COMMISSAIRE À LA SANTÉ ET AU BIEN-ÊTRE

DESCRIPTION

MISSION : Le Forum de consultation du Commissaire à la santé et au bien-être est une instance délibérative formée de 18 citoyens venant de chacune des régions du Québec, et de 9 experts. Il travaille en collaboration et en complémentarité avec d'autres institutions et organismes qui poursuivent le même objectif que le Commissaire, soit l'amélioration de la santé et du bien-être de la population.

SITE WEB : www.csbe.gouv.qc.ca

FONCTIONNEMENT

La procédure de sélection des personnes aptes à composer le Forum de consultation est régie par un règlement et ses membres sont tenus de suivre un code d'éthique. Les membres du Forum sont nommés par le Commissaire pour un mandat de trois ans. Ces membres débattent d'enjeux complexes, échangent et confrontent divers arguments, mais aussi différentes rationalités, tout en étant alimentés par l'information provenant du Commissaire ou d'autres sources. Cette forme de débat, inspirée des méthodes délibératives, favorise l'évolution des points de vue à travers un dialogue orienté vers la recherche du bien commun. Les savoirs qui se développent et se transforment pendant ces délibérations alimentent la réflexion du Commissaire sur le système de santé et de services sociaux, en combinaison avec les résultats d'autres formes de participation publique. Un exemple de combinaison de formes de participation publique : la consultation sur les enjeux éthiques soulevés par l'implantation d'un programme québécois de dépistage prénatal de la trisomie 21. Pour répondre à cette demande, le Commissaire a eu recours à trois formes de participation publique : un appel ciblé de mémoires ; une consultation publique en ligne ; la tenue de séances délibératives avec le Forum de consultation du Commissaire.

Les membres du Forum se réunissent quatre fois par année, durant deux jours. Avant chaque rencontre, ils reçoivent des documents pour alimenter leurs réflexions, dont un guide de consultation conçu pour les préparer aux délibérations, qui présente les objectifs et le déroulement de la rencontre, fournit de l'information en lien avec le sujet à l'ordre du jour ainsi que les questions qui feront l'objet des délibérations. Les séances sont animées par une modératrice externe et allient plusieurs techniques de délibération, dont des plénières et des discussions en sous-groupes. La présidence du Forum est assurée par un des membres, élu par les autres membres à cette fin.

RÉSULTATS

Les résultats des délibérations du Forum font l'objet d'un compte rendu rédigé par la secrétaire du Forum, validé et adopté par les membres. Les rapports du Commissaire doivent faire état de la consultation du Forum et du résultat de ses délibérations. Ces documents sont transmis au ministre de la Santé et des Services sociaux et la plupart sont également déposés à l'Assemblée Nationale. Le Commissaire peut les diffuser largement afin d'éclairer le débat qui a cours dans l'espace public.

ÉVALUATION

Tout au long de son mandat, le premier Forum (2009-2012) a été accompagné par une équipe de chercheurs universitaires mandatés par le Commissaire pour en évaluer la mise en place, le fonctionnement et les impacts. Les résultats de l'évaluation ont démontré que les efforts déployés par l'organisme pour soutenir le travail du Forum ont porté fruit. Louise Delagrave, actuelle Secrétaire du Forum de consultation, note néanmoins que, « au-delà des enjeux plus immédiats et concrets liés à la mise en place et au fonctionnement du Forum de consultation, il demeure difficile de mesurer ses impacts, surtout lorsqu'on parle de retombées sur le système québécois de santé et de services sociaux. Ceci tient notamment au rôle consultatif et non décisionnel du Forum auprès du Commissaire, qui joue lui-même un rôle consultatif auprès du ministre de la Santé et des Services sociaux. Par ailleurs, de telles retombées s'inscrivent dans le temps. L'organisation doit donc se montrer transparente face aux membres quant à leur réel pouvoir d'influence, et ce, dès le processus de recrutement. » (Louise Delagrave, citée dans Institut du Nouveau Monde, Dossier « Démocratie et participation citoyenne », Centre de documentation (www.inm.qc.ca/democratie/documentation/participation-publique/instances/provinciales/forum-de-consultation-du-commissaire-a-la-sante-et-au-bien-etre)).

À plus court terme, selon l'équipe de chercheurs mandatés par le Commissaire, les impacts les plus marquants du Forum ont été observés sur le plan de l'apprentissage organisationnel : en effet, « l'expérience des trois dernières années démontre un apprentissage collectif significatif [...] directement observable dans les expérimentations, les approches participatives et délibératives sophistiquées mises en œuvre, mais aussi dans une valorisation du Forum comme une partie intégrale des façons de faire du Commissaire ». (Julia Abelson, François-Pierre Gauvin et Élisabeth Martin, *Le Forum de consultation du Commissaire : retour sur trois années d'évaluation*, Hamilton, McMaster University, 2011.)

L'expérience développée de part et d'autre a grandement contribué à une maturation beaucoup plus rapide de la deuxième cohorte, surtout avec la présence de quelques anciens membres de la première, prêts à relever le défi une seconde fois.

Le Forum de consultation du Commissaire à la santé et au bien-être engage une participation de type délibératif. Il s'agit d'une participation fermée, puisque les participants sont sélectionnés par le Commissaire, en fonction de critères réglementés, notamment de représentation territoriale. Cette instance vient bonifier la méthode d'une commission parlementaire traditionnelle en y ajoutant une dimension de délibération entre citoyens, plutôt que, plus strictement, entre les parlementaires composant le comité directeur.

LEÇONS

- La richesse et la pertinence du Forum reposent sur la mise en commun des connaissances et des expériences de ses membres.
- Les retombées des travaux du Forum de consultation s'inscrivent dans le temps.

BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT (BAPE)

DESCRIPTION

MISSION : Le BAPE est un organisme consultatif, permanent et indépendant des autorités gouvernementales, dont la mission est d'informer et de consulter la population sur des questions relatives à la qualité de l'environnement, qui lui sont soumises par le ministre du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs. Le BAPE est l'organisme qui est mandaté pour mener des consultations publiques en environnement dans le Québec méridional. (En milieu nordique, c'est la Convention de la Baie James qui identifie les organismes aptes à consulter.)

SITE WEB : www.bape.gouv.qc.ca

FONCTIONNEMENT

Le BAPE fournit des évaluations sur les projets qui sont soumis au Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement. L'étude d'impact prévoit une période d'information au cours de laquelle les citoyens peuvent demander la tenue d'audiences publiques sur le projet en question. Lorsqu'elles sont demandées, ces audiences se déroulent en deux temps : une première partie vise à colliger et à diffuser l'information, puis une seconde partie permet la délibération des citoyens. Les commissions d'enquête constituées par le président du BAPE agissent en toute indépendance.

Il existe deux moyens pour que le ministre enclenche un processus d'audience publique⁸⁷. 1) Déclenchement sur demande d'une personne, d'un groupe ou d'une municipalité, dans le cadre d'un processus d'évaluation et d'un examen des impacts sur l'environnement, tel que prévu par la Loi sur la qualité de l'environnement pour tout projet atteignant un niveau d'activité minimum (ce qu'on appelle le « seuil d'assujettissement »), prévu dans le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement. Par exemple, dans le cas des projets miniers, le minimum est de 7 000 tonnes de minerai extrait ou traité par jour. À moins que le ministre du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs ne juge la demande frivole, celui-ci saisira le BAPE du mandat de mettre en branle un processus d'audience publique. 2) Déclenchement sur demande du ministre, « sur des sujets généraux qui préoccupent et mobilisent l'opinion publique nationale, mais qui ne sont pas des projets assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement ». On parle alors, notamment, d'audiences génériques.

RÉSULTATS

Depuis sa création, le BAPE a produit plus de 275 rapports d'enquête, et on estime que plus de 100 000 personnes ont assisté à des séances d'audiences publiques organisées par cet organisme. Fort de cette expérience, le BAPE est généralement considéré comme un leader en matière d'information et de consultation publique au Québec, et il jouit d'une réputation enviable à l'échelle internationale. Le BAPE a notamment inspiré la Commission nationale du débat public (CNDP) en France et plusieurs pays d'Afrique francophone. Il a également grandement influencé le dispositif de participation mis en place par l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM).

ÉVALUATION

Le type de participation du BAPE est consultatif et ouvert dans la mesure où tous les citoyens peuvent présenter une demande d'audience, mais ce sont dans les faits les groupes organisés qui en font le plus souvent la demande. Le BAPE étant un organisme consultatif, ses avis ne sont pas contraignants. Cela dit, ils bénéficient d'une autorité morale non négligeable et profitent d'une importante couverture médiatique. Le travail entrepris par le BAPE occasionne donc un certain effet d'entraînement sur l'opinion publique. Comme le précise Jean Baril, « un tel organisme n'est certainement pas étranger au fait que la population québécoise exige de plus en plus d'être informée et consultée sur les projets pouvant affecter l'environnement. [...] Au-delà de nos appréciations des décisions finales prises par les gouvernements, il demeure que la participation publique aux audiences du BAPE ainsi que la publication de ses rapports constituent des outils pédagogiques fort importants et qui ont aidé la population québécoise à mieux comprendre les enjeux scientifiques, écologiques, économiques et sociaux de différents grands projets. » (Jean Baril, « Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement », dans Léonore Pion et Florence Piron (dir.), *Aux sciences, citoyens !*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2009, p. 84.) L'organisme a en effet opté dès sa création pour une définition large de la notion d'environnement, ce qui en a fait un précurseur en matière de développement durable.

Malgré cet engagement en faveur des idéaux de la participation démocratique et du développement durable, l'utilité et l'existence du BAPE sont régulièrement remises en question, non seulement par les grands promoteurs et les milieux d'affaires, mais également par les gouvernements successifs et certains groupes de citoyens. (Mario Gauthier, « Jean Baril, Le BAPE devant les citoyens : compte rendu de lecture », dans *Recherches sociographiques*, vol. 50, n° 2, mai-août 2009, p. 416-420.)

L'implication tardive du BAPE dans un processus de décision est souvent déplorée, puisque l'évaluation ne s'effectue pas en amont au même titre que l'évaluation environnementale stratégique. On regrette également que le BAPE ne s'applique qu'à un nombre de projets limité et qu'il ne permette la participation que sur une courte durée.

LEÇON

- Si le BAPE a indiscutablement permis d'institutionnaliser un droit à la participation des citoyens à l'évaluation des impacts environnementaux de grands projets, il ne peut plus être perçu comme l'institution incarnant « l'idéal participatif »⁸⁸ au Québec puisque sa procédure limite le degré de participation des citoyens à la consultation (la présentation des points de vue de manière successive), sans faciliter l'échange et atteindre les degrés plus profonds que sont la délibération et la collaboration.

LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION (CSE)

DESCRIPTION

MISSION : Cette institution permanente vise à conseiller le ministre sur toute question relative à l'éducation, en produisant des études ou des rapports, ainsi qu'en formulant des avis et des recommandations. Le CSE peut effectuer ou commander les études jugées nécessaires à son mandat. Il peut également solliciter ou recevoir des requêtes, des suggestions ou des opinions d'organismes, de groupes ou de citoyens.

SITE WEB : www.cse.gouv.qc.ca

FONCTIONNEMENT

Le Conseil supérieur de l'éducation est composé de 22 membres, incluant son président, issus du monde de l'éducation et d'autres secteurs d'activité de la société québécoise. Ces membres sont nommés par le gouvernement après consultation auprès des

associations ou organisations les plus représentatives des étudiants, des parents, des enseignants, des administrateurs scolaires et des groupes socioéconomiques. Ils sont nommés en tant que citoyens et non en tant que représentants d'un organisme donné. Le sous-ministre du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, ou son représentant, est membre adjoint d'office du Conseil, sans toutefois avoir droit de vote. Les membres du Conseil sont nommés pour un mandat de quatre ans, qui ne peut être renouvelé qu'une seule fois. Ils ne reçoivent aucun traitement, à l'exception de la personne nommée à la présidence, qui exerce cette fonction à temps plein. Dès leur nomination, les membres du Conseil adhèrent au Code d'éthique et de déontologie du Conseil.

Le CSE confie à une commission interne, au Comité du rapport sur l'état et les besoins de l'éducation, ou encore à des comités ad hoc le mandat de proposer des orientations ou de formuler des recommandations au ministre sur des questions relatives à un ordre ou à un secteur d'enseignement, ou encore à l'état et aux besoins de l'éducation. Ces différentes entités doivent préparer des projets d'avis, des rapports ou des mémoires qui seront soumis au Conseil pour adoption.

La réflexion du Conseil est le fruit de délibérations entre ses membres. Ces délibérations sont alimentées par des études documentaires, par l'audition d'experts, ainsi que par des consultations. En règle générale, les consultations menées par le Conseil sont réalisées auprès des acteurs du milieu (les enseignants, les écoles, les syndicats, les fédérations professionnelles, les associations de parents, etc.), et non auprès de la population au sens large.

RÉSULTATS

Il n'existe pas, à notre connaissance et après vérification auprès d'une employée du CSE, d'études ou de données sur les résultats des travaux du CSE en termes d'impact sur les choix de politiques publiques du gouvernement du Québec. Il est probable que l'impact du CSE se mesure à moyen ou long terme. Aussi, il n'est pas toujours aisé de démontrer que des travaux menés sur un thème X ont conduit à une modification ou à l'adoption d'une politique Y. Dans les cas où le Conseil est consulté pour une modification à un règlement (avis réglementaire), il est plus aisé de mesurer dans quelle mesure ses recommandations ont été prises en considération. Toutefois, même dans ces cas, il n'est souvent pas le seul à promouvoir telle ou telle avenue. Aussi, il serait présomptueux d'affirmer qu'il est la cause exacte d'une modification donnée. Il arrive toutefois que le Conseil propulse à l'agenda politique des questions qui occupaient moins l'espace public. À titre d'exemple, l'avis « Mieux accueillir et éduquer les enfants d'âge préscolaire, une triple question d'accès, de qualité et de continuité des services », qu'il a réalisé en 2012, a été cité par plusieurs sources, y compris lors du discours d'ouverture de la première ministre du Québec. Pour un panorama des publications du CSE : www.cse.gouv.qc.ca/FR/Publications_main/index.html.

ÉVALUATION Le type de participation engagé par le CSE est fermé (étant donné les critères de sélection des participants) et délibératif (étant donné que les citoyens membres de ses commissions et comités délibèrent des enjeux à l'ordre du jour). Il faudrait, pour juger de la qualité des processus de participation mis en œuvre par le CSE, analyser de manière détaillée les rapports annuels qui rendent compte avec précision des démarches empruntées.

Soulignons que malgré la difficulté à rendre compte des résultats du CSE, un effet documenté de son indépendance et de sa vocation de réflexion critique est qu'il peut choisir les sujets des avis qu'il émet et les thèmes des rapports qu'il produit sur l'état et les besoins de l'éducation. En vertu des règlements établis pour sa régie interne, il peut déterminer lui-même le moment et le mode de leur diffusion. Il s'agit d'un organisme autonome, distinct du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport.

LEÇONS

- Un effet documenté de l'indépendance et de la vocation de réflexion critique du CSE est qu'il peut choisir les sujets des avis et des rapports qu'il produit.
- L'impact du CSE se mesure à moyen ou long terme. Dans les cas où le Conseil est consulté pour une modification à un règlement (avis réglementaire), il est aisé de mesurer dans quelle mesure ses recommandations ont été prises en considération.
- Il arrive que le Conseil propulse à l'agenda politique des questions qui occupaient moins l'espace public.

LE COMITÉ DIRECTEUR DES ÉTATS GÉNÉRAUX SUR LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES (2003)

CONTEXTE

Le 20 juin 2002, Bernard Landry, premier ministre du Québec, et Jean-Pierre Charbonneau, ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques, rendaient public un document de réflexion intitulé *Le pouvoir aux citoyens et aux citoyennes*. Celui-ci abordait 10 thèmes liés aux institutions démocratiques, incluant la modification du mode de scrutin. Le 5 septembre 2002, M^e Claude Béland était appelé à présider le Comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques.

FONCTIONNEMENT

Le comité directeur était constitué de neuf citoyens dont la composition reflétait la réalité québécoise : jeunes, aînés, hommes, femmes, représentants de la communauté anglophone et des communautés ethnoculturelles. La responsabilité première du comité directeur était de concevoir, préparer et tenir les États généraux sur la réforme des institutions démocratiques. Pour ce faire, le comité directeur a procédé à une vaste consultation de la population du Québec sur les enjeux de la réforme, reçu les mémoires des individus et des groupes et consulté des experts en matière d'institutions politiques. Les constats établis par le comité directeur au cours des diverses consultations ont été soumis aux participants des États généraux dans le but d'aller plus loin dans la réflexion et de mieux préparer les recommandations à soumettre au ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques.

Dans l'accomplissement de son mandat, le comité directeur a été appuyé sur l'ensemble du territoire par 17 responsables régionaux, soit un par région. Chacune de ces personnes a contribué à préparer la visite du comité directeur dans les régions et, en certains cas, elles ont agi en tant qu'animatrices du milieu pour l'ensemble de la démarche : diffusion de documents de consultation, contacts avec les médias régionaux et locaux, choix des participantes et participants aux États généraux et diffusion de l'information à ces derniers. L'ensemble de ces représentantes et représentants régionaux s'est joint aux neuf membres du comité directeur pour former le Bureau des États généraux.

Le comité a tenu ses consultations entre le 15 octobre et le 27 novembre 2002. Près de 225 mémoires étaient présentés. Les États généraux ont eu lieu les 22 et 23 février 2003, et 825 personnes y ont participé. Ils ont étudié les nombreux mémoires préparés par plus de 200 d'entre eux et analysé les résultats de nombreux questionnaires provenant de l'enquête menée dans le cadre de la consultation. Ils ont pris le temps d'entendre le point de vue de plusieurs experts et de divers groupes, et de participer à des débats sur de nombreuses tribunes. Enfin, ils ont fait connaître par leurs votes leurs préférences ou opinions sur les propositions qui leur ont été présentées.

RÉSULTATS

Les participants aux consultations se sont prononcés sur les 10 questions portant sur les thèmes abordés dans le document de consultation. En mars 2003, le comité remettait son rapport⁹⁹ au gouvernement. Le comité y faisait 14 recommandations, dont l'adoption d'un mode de scrutin de représentation proportionnelle régionale, qui serait la meilleure façon de réussir à instaurer un nouveau rapport de confiance avec les élus, de favoriser le pluralisme politique et la participation des régions tout en donnant plus de pouvoir au vote des citoyens. Le rapport recommandait au gouvernement de soumettre aux Québécois par référendum, et ce avant la fin de la moitié de son prochain mandat, un mode de scrutin de représentation proportionnelle régionale.

À la réception du rapport, Jean-Pierre Charbonneau, ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques, affirmait déjà : « C'est un processus qui va prendre un certain nombre d'années, mais il faudra se donner un objectif de résultat dans le temps. » La question de la réforme du mode de scrutin a continué à ne pas faire l'unanimité au sein de la classe politique et économique. Au moment d'écrire ces lignes, 10 ans après les États généraux et 6 ans après la Commission spéciale sur la Loi électorale en 2006 (qui sera traitée à la section 7.3), peu de choses concrètes ont été faites dans le sens des recommandations du comité directeur, sinon l'adoption de la loi sur la tenue d'élections à date fixe et la progression de certaines idées au sein du public et de la classe politique québécoise. Ces résultats s'inscrivent certainement dans la foulée des États généraux de 2003, même s'ils n'en sont vraisemblablement pas l'unique incubateur.

ÉVALUATION

L'expérience a engagé un degré de participation à la fois consultatif et délibératif. Le processus de participation publique des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques a été exemplaire du point de vue de sa conformité avec les règles de l'art de la participation publique. Même si les résultats du processus traînent à se matérialiser, il faut admettre que le sujet est complexe et que l'ensemble des recommandations du comité directeur sont encore valables, du point de vue de leur actualité comme de leur légitimité. Ces recommandations continuent d'alimenter le débat public sur les institutions et la vie démocratique québécoise.

LEÇON

- La formation d'un comité directeur qui soit composé de citoyens reflétant la diversité québécoise est une caractéristique à retenir de cette expérience. Le principe pourrait être reproduit, en particulier lorsqu'une démarche de participation publique touche absolument l'ensemble des citoyens québécois, nonobstant leurs intérêts particuliers, leur expertise, leur provenance, etc.

LE DIALOGUE ENTRE CANADIENS SUR LES OBJECTIFS DE SANTÉ PUBLIQUE AU CANADA (2005)

CONTEXTE

Santé Canada est peut-être le ministère fédéral qui a la tradition de participation publique la plus ancienne et la plus approfondie, notamment grâce à sa collaboration avec les Instituts de recherche en santé du Canada, à l'origine du Cadre d'engagement des citoyens. Cette tradition s'exprime notamment par le fait que le ministère s'est doté de plusieurs outils à l'intention de son personnel et du public pour assurer la concordance des besoins de santé de la population avec ses politiques et ses pratiques⁹⁰.

Le début des années 2000 a vu plusieurs débats prendre place concernant des enjeux de santé publique, par exemple sur la question des inégalités de santé entre les citoyens, la santé des enfants, les bonnes habitudes de vie, l'environnement, etc. Un exemple d'un événement tenu dans le cadre de ces débats est le dialogue entre Canadiens sur les objectifs de santé publique du Canada (2005), commandé par l'Agence de la santé publique du Canada dans la foulée du rapport de la Commission sur l'avenir du système de santé, le rapport Romanow (2002), ainsi que de l'Accord des premiers ministres sur le renouvellement des soins de santé (2004) : « The 2004 Accord required "governments" to "set goals and targets for improving the health status of Canadians through a collaborative process with experts." The Citizens' Dialogue on Public Health Goals in Canada was intended to allow Canadian citizens to provide recommendations respecting those goals⁹¹. »

Pour obtenir une contribution citoyenne sur les objectifs canadiens de santé publique, l'Agence de santé du Canada a confié à EKOS Research Associates, aux Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques (RCRPP) et à OneWorld le mandat d'organiser des dialogues citoyens sur les enjeux et problèmes particuliers liés aux objectifs de santé publique : les inégalités de santé chez les citoyens canadiens, la santé des enfants, la nutrition et la forme physique, la préparation aux catastrophes et la protection environnementale.

FONCTIONNEMENT

Cinq dialogues ont eu lieu en août 2005 dans cinq endroits différents au Canada (Vancouver, Edmonton, Toronto, Québec et Halifax). Les 102 participants aux rencontres ont été sélectionnés au hasard tout en respectant un modèle d'échantillonnage en termes d'âge, de situation économique, de genre, de représentation des groupes minoritaires et d'autres données démographiques liées au territoire où la rencontre avait lieu. Environ 20 participants se réunissaient donc physiquement à chaque endroit.

La méthode délibérative utilisée pour les rencontres avait été développée par les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques (RCRPP). Le déroulement détaillé est disponible en ligne. Conformément à cette méthode, les participants recevaient, en guise de préparation à la rencontre, un cahier du participant incluant de l'information sur la procédure des dialogues et sur les thèmes de délibération. Chaque rencontre, d'une durée approximative d'une journée et demie, était divisée en deux parties : une séance d'information un vendredi soir, suivie d'une journée de discussion le samedi suivant. L'animation prévoyait la contribution des participants à la formulation des questions de discussion, au regroupement des objectifs de santé publique discutés, ainsi qu'à leur priorisation. Les participants remplissaient un questionnaire au début et à la fin de l'exercice pour enregistrer l'évolution potentielle de leurs perspectives et pour en analyser l'incidence. Les rencontres étaient animées par deux professionnels, une personne des RCRPP et une autre de EKOS Research Associates. Deux employés de l'Agence de santé publique assistaient à chaque rencontre à titre d'observateurs.

RÉSULTATS

Après chaque dialogue, les organisateurs analysaient les commentaires enregistrés lors des séances plénières, ainsi que les résultats des questionnaires. EKOS Research Associates a publié certains de ces résultats dans un rapport intitulé *Citizens' Dialogue on Public Health Goals in Canada: Final Findings Report*⁹³. Un groupe de travail sur la formulation des objectifs de santé publique a repris ces résultats, ainsi que ceux d'autres consultations avec des citoyens ou experts canadiens, pour développer

11 objectifs de santé publique du Canada qui ont été révélés et à nouveau discutés lors d'une conférence nationale tenue en octobre 2005, à laquelle ont participé 10 citoyens ayant pris part à l'un des cinq dialogues (deux pour chaque événement). Toujours en octobre 2005, le premier ministre canadien a conclu la déclaration de neuf objectifs de santé publique pour le Canada.

ÉVALUATION

Dans leur rapport final, EKOS Research Associates présentent une évaluation de l'expérience délibérative. D'un point de vue quantitatif, ils ont fait ressortir les points suivants (version française non disponible) :

1. *The health of the natural environment and universal access/inclusivity were ranked low as public health goals in the initial survey, but ranked high as public health goals in the final survey.*
2. *Many participants assigned a high ranking to a greater number of public health goals (often three or four) in the final survey than in the initial survey (often one or two).*
3. *No substantial change occurred in participants' confidence in Canadian public health officials or attitudes about "the future health of Canadians".*

EKOS

Research Associates interprètent les résultats 1 et 2 comme une preuve du fait que les participants sont passés par un processus d'apprentissage et que leurs perspectives ont été élargies au cours des délibérations. EKOS Research Associates synthétisent aussi les évaluations faites par les participants comme suit :

- *Most participants said they had had a positive experience during the Citizens' Dialogue.*
- *Many participants "expressed surprise" at the similarity of their views on public health goals to those of the other participants.*
- *Many participants stated that they had learned new and valuable information about public health—and particularly that the concept of "public health" included more issues than they had initially thought—and had gained new perspectives on public health, during the Citizens' Dialogue.*

Toujours selon l'évaluation de EKOS Research Associates, six des sept objectifs de santé publique recommandés par les citoyens (tous les objectifs sauf celui sur la dépendance aux drogues) ont été reflétés dans les objectifs préliminaires présentés par le groupe de travail sur la formulation des objectifs, et ces six objectifs ont aussi été reflétés dans les neuf objectifs de santé publique déclarés par le premier ministre en octobre 2005. Comme l'observent Lisa Birch et François Pétry, « The consistency of six of the Citizens' Dialogue's seven recommended goals with the 2005 Canadian First Ministers' Health Goals for Canada lends some credence to the citizens' claims to their own expertise in health policy matters⁹⁴. »

Parmi les facteurs de succès de cette expérience, soulignons la qualité d'une méthode délibérative confiée au savoir-faire de professionnels, ainsi que la crédibilité du système d'échantillonnage : « The use of random sampling in participant selection and the use of a survey involving a control sample to test the representativeness of the participant sample lend credibility to the results of the Citizens' Dialogue⁹⁵. » On peut également identifier la clarté des objectifs visés, l'engagement de l'Agence de santé publique du Canada vis-à-vis du processus et l'actualité de la démarche, qui s'inscrivait dans un échéancier politique précis. C'est ce dernier groupe de facteurs qui en a fait une démarche de participation **collaborative**.

Terminons en soulignant qu'au moment d'écrire ces lignes, nous sommes informés que Santé Canada a démantelé son bureau de la participation publique. Seulement deux officiers sont restés en poste dans un rôle de soutien-conseil aux bureaux régionaux.

LEÇONS

- L'évaluation de l'expérience par EKOS Research Associates témoigne du processus d'apprentissage et d'évolution des opinions citoyennes à travers la délibération.
- Toujours selon l'évaluation de EKOS Research Associates, la concordance entre les objectifs de santé publique ayant été priorisés par les citoyens et ceux priorisés par l'analyse gouvernemental soutient le principe de la capacité des citoyens d'affirmer leur propre expertise sur des enjeux de santé.
- Les facteurs de succès de cette expérience sont en lien avec le respect des règles de l'art de la participation publique, l'engagement de l'Agence de santé publique du Canada vis-à-vis du processus et son inscription dans un échéancier politique précis.

LE COMITÉ DE CITOYENS DE LA COMMISSION SPÉCIALE SUR LA LOI ÉLECTORALE (2006)

CONTEXTE

Le 15 décembre 2004, le ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques a déposé à l'Assemblée nationale un avant-projet de loi remplaçant la Loi électorale. Cette initiative s'inscrivait vraisemblablement dans la foulée des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques traitées à la section 6.1. Le 15 juin 2005, l'Assemblée nationale a créé une commission spéciale, composée de neuf députés, en vue de l'étude de cet avant-projet de loi.

La Commission spéciale sur la Loi électorale, en plus de se pencher sur une proposition d'un nouveau mode de scrutin, avait pour mandat d'étudier et de consulter la population du Québec sur d'éventuels changements à apporter aux modalités d'exercice du droit de vote, dont certaines sont contenues dans l'avant-projet de loi remplaçant la Loi électorale, ainsi que sur diverses questions associées à l'organisation des élections (la tenue des élections à date fixe ; le jour du scrutin ; la liste électorale permanente et sa révision ; le vote électronique ; toute autre question relative à l'avant-projet de loi ou à la Loi électorale).

FONCTIONNEMENT

Conformément à la motion qui lui a donné le jour, la Commission était assistée dans ce mandat par un comité citoyen formé de huit électeurs du Québec. Ces quatre hommes et quatre femmes d'âges différents, représentant des régions distinctes du Québec, ont été sélectionnés au hasard par une firme indépendante parmi plus de 2 400 candidatures reçues au cours de l'automne 2005. Les membres de ce comité allaient assister à l'ensemble des auditions publiques et soumettre à la Commission leurs observations, conclusions et recommandations, pour enrichir les réflexions des parlementaires en plus d'apporter une perspective différente aux travaux de la Commission.

À l'automne 2005, la Commission spéciale sur la Loi électorale a publié un cahier d'information sur les questions électorales résumant les modalités prévues dans l'avant-projet de loi. Un dépliant invitant les citoyens à participer aux travaux de la Commission a par ailleurs été distribué par la poste dans les 3 340 000 foyers québécois. Les experts et les représentants des partis ont présenté leur réflexion en novembre 2005, alors que les auditions publiques en consultation générale se sont déroulées entre les mois de janvier et mars 2006, dans 16 villes du Québec. Cette tournée, ainsi que la participation importante et enthousiaste de la population, montrent sans équivoque que les citoyens du Québec se sentent concernés par l'état de leur démocratie. En plus de présenter des mémoires en bonne et due forme, les citoyens étaient invités à faire connaître leur opinion de vive voix ou par le truchement de formulaires de commentaires en version imprimée ou électronique.

Au total, 1 170 citoyens ont choisi d'exprimer leur point de vue par le site Internet de la Commission. Environ 4 200 exemplaires du cahier d'information ont été distribués, lequel contenait un formulaire de commentaires à remplir et une enveloppe affranchie. Ainsi, 371 commentaires manuscrits ont été retournés par le courrier. La Commission innovait, entre autres, en laissant aux citoyens le soin de choisir de donner leur point de vue sans avoir à présenter un mémoire. Ainsi, 380 groupes ou individus ont demandé à se faire entendre. Enfin, le secrétariat de la Commission a reçu 371 mémoires. Lors de la consultation générale et des consultations particulières, 379 personnes et organismes ont fait entendre leur point de vue.

RÉSULTATS

Le 21 avril 2006, six des huit membres du comité citoyen ayant participé aux travaux de la Commission rendaient public leur rapport (deux membres s'en étant dissociés). Dans ce rapport majoritaire, le comité appuie un mode de scrutin mixte compensatoire, mais n'adhère pas à la proposition de l'avant-projet de loi. À la différence de la proposition du gouvernement faisant l'objet de la consultation, leur recommandation aurait notamment comme attributs :

- une compensation nationale (c'est-à-dire à l'échelle de l'ensemble du Québec plutôt que de districts régionaux) ;
- un seuil national de 5 % des votes recueillis pour qu'un parti politique puisse participer à la distribution de sièges à la proportionnelle ;
- après le calcul de la compensation nationale, une distribution des sièges à la proportionnelle à partir de listes régionales ;
- la possibilité d'exprimer deux votes distincts.

Ces éléments ne représentent qu'une part bien mince du contenu du rapport du comité citoyen. La production de ce rapport représente un véritable tour de force : dans des délais très serrés, le comité a présenté un rapport substantiel, complet et comprenant plusieurs idées originales qui témoignent d'un effort sérieux d'analyse et de synthèse des divers témoignages. Ainsi, les observations du comité touchent également aux modalités d'exercice du droit de vote et à des enjeux comme les gouvernements de coalition, la

représentation des femmes et des groupes minoritaires, la participation politique des jeunes, le vote électronique et le financement des dépenses électorales.

Dans son rapport final déposé peu après celui du comité citoyen, la Commission dresse un bilan positif de la participation à ses travaux. « La tournée lors de la consultation générale ainsi que les représentations des experts sur ces questions ont démontré aux parlementaires la pertinence de procéder à une réforme du mode de scrutin. Les questions qui restent en suspens sont des questions d'opportunités, de calendrier et de modalités⁹⁶. » Dans la première partie du rapport, les députés recommandent notamment l'adoption de mesures destinées à faciliter le processus de révision de la liste électorale et à rendre plus accessible le vote par anticipation.

Le 11 mai, le ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques, M. Benoît Pelletier, a présenté le projet de loi 22 modifiant la Loi électorale pour favoriser l'exercice du droit de vote. Ce projet de loi a été adopté le 14 juin, à l'unanimité.

Dans la deuxième partie du rapport, les députés recommandent que le mode de scrutin « soit réformé et modernisé », tout en adoptant une position prudente. Ainsi, ils s'entendent pour demander qu'un nouveau mode de scrutin « prenne davantage en considération la pluralité des expressions politiques » et « tende vers l'application du principe de l'égalité des voix ». Les députés soulignent également la nécessité que ce nouveau système « respecte la représentativité des régions ». De plus, à la lumière des nombreuses suggestions formulées lors de la consultation, ils prennent une certaine distance par rapport à la proposition de mode de scrutin de l'avant-projet de loi, estimant que les modalités de cette proposition ne doivent pas être « intégralement retenues ».

ÉVALUATION

Dans leur rapport final, les parlementaires membres du comité directeur de la Commission reconnaissent l'apport du comité et affirment s'en être amplement nourris pour la formulation de leurs propres recommandations. La sélection des membres du comité citoyen, leur participation aux audiences et leurs mécanismes de délibération interne peuvent être retenus comme les principaux facteurs de succès pour l'atteinte de cet objectif particulier qui était d'informer les travaux parlementaires du fruit des délibérations citoyennes.

LEÇON

- Le comité citoyen de la Commission sur la Loi électorale a permis de bonifier le processus consultatif d'un mécanisme de délibération citoyenne, sans quoi la dimension délibérative aurait été la chasse gardée des parlementaires.

ASSEMBLÉE CITOYENNE EN COLOMBIE-BRITANNIQUE SUR LA MODIFICATION DU MODE DE SCRUTIN (2009)

CONTEXTE

Plutôt que de confier aux parlementaires en poste les décisions concernant la délimitation géographique des circonscriptions électorales, les règles sur le financement des campagnes électorales et les modes de scrutin, le gouvernement de la Colombie-Britannique a décidé en 2009 de confier aux citoyens la tâche de définir le système électoral le plus démocratique. Leur souhait était qu'une recommandation formulée par une assemblée de citoyens ordinaires plutôt que par des politiciens professionnels ou des élites politiques soit porteuse d'un système électoral plus légitime pour les Britanno-Colombiens, qui évite de privilégier des modalités favorisant la réélection d'un parti ou d'un autre.

L'Assemblée citoyenne sur la réforme électorale est une instance créée par le gouvernement de la Colombie-Britannique. L'Assemblée était mandatée d'enquêter sur des scénarios de réformes et de recommander des modifications au système électoral de la province. Il s'agissait d'une initiative sans précédent : une assemblée indépendante et non partisane composée de citoyens réunis afin d'examiner le système électoral de la province.

FONCTIONNEMENT

L'Assemblée comptait 160 membres, soit 80 femmes et autant d'hommes. Deux d'entre eux étaient des autochtones, tandis que les autres représentaient chacune des 79 circonscriptions électorales de la Colombie-Britannique. Ces membres ont été choisis au hasard sur une liste de noms reflétant la composition de la population de la Colombie-Britannique sur les plans du sexe, de l'âge et de la répartition géographique⁹⁷. L'Assemblée a consacré près d'un an (de janvier 2004 au 10 décembre 2004, date à laquelle elle a remis son rapport) à tenter de déterminer si la Colombie-Britannique devait modifier son système électoral. Son travail a été divisé en trois phases pour faciliter les délibérations :

- Durant la première phase, qui a mobilisé six fins de semaine entre janvier et mars, l'Assemblée a étudié les différents systèmes électoraux utilisés dans le monde. Le 21 mars, elle publie une « déclaration préliminaire à la population de la Colombie-Britannique », dans laquelle elle résume ses travaux et présente des renseignements sur différentes questions relatives au système électoral.
- Durant la deuxième phase de ses travaux, de mai à juin, l'Assemblée a tenu des audiences publiques et étudié les mémoires soumis par la population.
- Durant la dernière phase, qui s'est déroulée à l'automne 2004, l'Assemblée s'est prononcée sur le système électoral qu'elle jugeait le mieux adapté à la province et a formulé des recommandations à cet effet. Les membres de l'Assemblée ont reçu pour instruction de s'assurer de la conformité du système qui ferait l'objet de leur recommandation à la Constitution canadienne et au régime parlementaire de Westminster.

Le 24 octobre 2004, l'Assemblée a choisi le mode de scrutin à vote unique transférable (VUT) pour la Colombie-Britannique.

RÉSULTATS

Cette recommandation a fait l'objet d'une question référendaire soumise aux électeurs de la Colombie-Britannique lors des élections provinciales tenues le 17 mai 2005. Pour être adoptée, elle devait recueillir au moins 60 % des votes valables, ainsi que la majorité simple des votes valables dans 60 % des 79 circonscriptions électorales de la province. Elle a été rejetée de peu : elle a remporté 57 % des voix exprimées dans l'ensemble de la province et obtenu la majorité simple dans 77 circonscriptions sur 79. « *Some criticized the required majority as too stringent, but others contended that a super-majority was appropriate to ratify a measure of constitutional importance and to ensure adequate support from the entire province*⁹⁸. »

Compte tenu de ces résultats serrés, le 12 septembre 2005, le discours du trône ouvrant la première session de la 38^e législature précise que le gouvernement tiendra un autre référendum sur le VUT et la délimitation des circonscriptions électorales en novembre 2008, en même temps que les élections municipales. « L'Assemblée des citoyens, qui avait consulté la population avant de présenter la formule du VUT, est d'avis que le nouveau mode de scrutin n'avait pas été assez bien expliqué aux électeurs en 2005. Il n'avait pas, non plus, été assez publicisé⁹⁹. » Un financement égal serait alors accordé aux partisans et aux opposants pour leur permettre de mener activement leurs campagnes d'information, selon les mêmes règles et seuils que lors du référendum de mai 2005.

Le directeur général des élections de la province craignait toutefois que les changements ne puissent être apportés à temps pour la tenue d'un référendum en novembre 2008. C'est pourquoi le gouvernement a annoncé, le 25 mai 2006, que le référendum sur la réforme électorale aurait lieu en même temps que les élections générales provinciales de 2009, et la mise en œuvre du système de VUT devait avoir lieu lors des élections générales de 2013, au cas où les électeurs choisiraient ce système¹⁰⁰.

Un référendum sur le système électoral de VUT a eu lieu en mai 2009. En dépit de l'appui de quelques politiciens actuels et anciens, ainsi que de la Fédération canadienne des contribuables et d'éminents artistes et environnementalistes, la proposition de VUT est demeurée loin du minimum de 60 % des votes nécessaire pour être adoptée, n'obtenant que 39 % des votes à l'échelle de la province et 7 des 85 circonscriptions électorales (alors que le minimum était de 51)¹⁰¹.

Bien que l'Assemblée des citoyens ait été une initiative du Parti libéral du premier ministre, seul le Parti vert a approuvé sa proposition du vote unique transférable. Le Parti vert préférerait d'ailleurs le système mixte avec compensation, mais le vote unique transférable était préféré au statu quo. Gordon Campbell a félicité l'Assemblée pour un processus qui pourrait être utilisé dans d'autres domaines tels que la santé et l'éducation, mais les partis politiques sont restés largement silencieux sur les mérites et les faiblesses de la proposition.

Les Britanno-Colombiens pouvaient en apprendre davantage sur les travaux de l'Assemblée en regardant les enregistrements vidéo, diffusés à plusieurs reprises sur le service de télévision de l'Assemblée législative provinciale. L'Assemblée a également maintenu une communication constante avec les médias, et avait un site web constamment mis à jour qui, en novembre 2004 avait attiré plus de 47 000 visiteurs de 148 pays. En mars 2005, une coalition du « Non » s'est formée, composée de personnalités de tout le spectre politique, pour contrer la coalition du « Oui », qui comprenait un groupe formé par d'anciens membres de l'Assemblée citoyenne. En dépit de ces campagnes d'information du public, les résultats des sondages suggéraient que, au moment du référendum, environ la moitié des électeurs de la Colombie-Britannique n'étaient pas au courant du référendum.

ÉVALUATION

Comment analyser le fait que la recommandation de l'Assemblée citoyenne n'ait pas été retenue par la population de la Colombie-Britannique lors de deux référendums consécutifs ? Ce résultat délégitime-t-il le processus ? Des analystes¹⁰³ ont proposé quelques pistes d'explication du fossé entre la recommandation de l'Assemblée citoyenne et la volonté des électeurs. Premièrement, si la

sélection aléatoire des membres de l'Assemblée visait à la rendre représentative du public, il reste que les citoyens n'étaient pas obligés d'y participer, contrairement aux jurys juridiques. Étant libres de décliner l'invitation, il est possible que la majorité des membres ayant accepté d'y participer aient été plus actifs et engagés que la majorité de la population. Le même principe explique pourquoi les sondages d'intentions de vote font généralement des prévisions plus à gauche que dans la réalité. Participer à l'Assemblée pourrait également avoir été plus attrayant pour les réformateurs que pour les satisfaits du statu quo. Le processus de sélection a assuré la représentativité géographique, de genre et de groupes d'âge, mais pas des origines ethniques, du statut d'autochtone ou des statuts socioéconomiques. Si les critères de sélection accordaient une représentation égale des hommes et des femmes, pourquoi n'avoir pas aussi fait en sorte que les voix des groupes défavorisés ou des citoyens d'origines diverses aient été représentées ? Enfin, il reste à clarifier si les membres estimaient qu'ils devaient faire valoir leurs points de vue personnels, ou représenter ceux de leur quartier, de la province dans son ensemble, ou encore ce qu'ils entendaient lors des auditions. L'Assemblée aurait-elle pris des décisions différentes si les mécanismes de sélection de ses membres et ses cibles de représentation avaient été différents ?

D'autres analystes suggèrent que le processus de délibération a été consciemment ou inconsciemment guidé par le personnel organisateur. Les citoyens ne contrôlaient ni la structure des délibérations, ni son calendrier ou son ordre du jour. Les décisions du personnel au sujet de ces facteurs, le contenu du matériel d'information préparatoire et la sélection des experts qui ont parlé aux membres de l'Assemblée pourraient avoir biaisé les délibérations. En outre, les membres n'avaient pas le choix sur les priorités de la réforme, mais ont été limités par leur mandat pour se concentrer uniquement sur la loi électorale, négligeant d'autres éléments importants, tels que les circonscriptions électorales ou le financement des campagnes.

Au-delà des biais potentiels, il y a peu de doute que les délibérations de l'Assemblée aient été riches et sérieuses. Il n'empêche que la population a rejeté le résultat de cette délibération citoyenne, et cela par deux fois. Il reste aussi que l'exercice a coûté 5,5 millions de dollars¹⁰⁴. S'il est possible que les règles de l'art de la participation publique n'aient pas été entièrement respectées, minant son résultat, peut-on également penser que la population n'était simplement pas prête à accueillir le résultat d'une « bonne » délibération ? Il est possible que le mandat confié à l'Assemblée citoyenne, celui de solutionner un enjeu qui n'était peut-être pas encore mûr pour la société dans son ensemble, ait été trop ambitieux.

LEÇON

- Cette expérience démontre que la délibération citoyenne reste un exercice coûteux, complexe, qui n'est pas une panacée. Le grand défi de l'initiateur d'une démarche de délibération citoyenne est de bien cerner le contexte, de bien choisir sa méthode, pour se donner le plus de chances possible d'atteindre ses objectifs.

LE JURY CITOYEN SUR LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES (2009-2010)

CONTEXTE

En 1977, au terme d'un large débat public, l'Assemblée nationale du Québec adopte une loi mettant fin à ce régime et régleme le financement et le contrôle des dépenses électorales. Trente ans après l'adoption de la loi, plusieurs personnes soutiennent, mais sans jamais pouvoir le prouver, que cette interdiction est contournée. Certains cas de figure semblent démontrer que les employés de compagnies servent d'écran à des contributions corporatives.

En 2000, 2003 et 2006, des initiatives ont été entreprises par le Directeur général des élections du Québec pour implanter des solutions durables et contrer ainsi le phénomène. Plusieurs experts ont alors tour à tour recommandé de « légaliser » une certaine forme de contributions corporatives ou encore de réformer la Loi électorale de sorte à en reconnaître l'existence. Loin de faire l'unanimité, ces propositions ont, en 2007, été rejetées par le groupe de réflexion formé par le Directeur général des élections du Québec (DGEQ) pour étudier la question. Les représentants des partis ont plutôt jugé préférable de conserver telle quelle la loi actuelle en rectifiant certains aspects spécifiquement liés au financement corporatif.

Plusieurs raisons ont milité en faveur de la reprise du débat sur ce sujet. Les allégations voulant que le système actuel puisse facilement être contourné et qu'il le soit, dans les faits, circulent encore. Le sujet refait surface périodiquement dans les médias. On évoque aussi souvent le financement des partis politiques en lien avec d'autres enjeux sensibles, tel le processus d'attribution de contrats publics, comme lors de la campagne électorale municipale de l'automne 2009. Un projet de loi a été déposé suite aux récentes élections municipales afin de modifier la Loi électorale, notamment sur les règles de financement des partis politiques. Ce projet de loi a même fait l'objet de consultations parlementaires deux semaines après le dévoilement du verdict du jury citoyen.

Le DGEQ, qui a le devoir de faire respecter la Loi, jugeait important d'obtenir un éclairage citoyen sur la question. C'est pour l'accompagner dans cette démarche qu'il a confié à l'Institut du Nouveau Monde (INM) le mandat de coordonner l'organisation du jury citoyen.

FONCTIONNEMENT

« La méthode du jury de citoyens permet de faire participer des citoyens informés à la prise de décisions politiques. Le jury se compose de 12 à 24 citoyens sélectionnés au hasard et informés des différentes perspectives, souvent par des experts appelés « témoins ». Les membres du jury entament ensuite un processus de délibération et des sous-groupes sont souvent formés en vue de se concentrer sur différents aspects de la question. Enfin, les membres rendent une décision ou émettent des recommandations au travers d'un rapport. L'organisme commanditaire (ministère, autorité locale, par exemple) doit réagir à ce rapport, soit en le mettant en œuvre, soit en expliquant pourquoi il le désapprouve. Au cours d'un processus qui dure généralement de 4 à 5 jours, le jury de citoyens a pour objectif de contribuer à une prise de décision plus démocratique¹⁰⁵. »

Quatre étapes de l'organisation d'un jury citoyen

1. *L'appel de candidature, du 3 au 30 novembre 2009*
3 400 citoyens du Québec, sélectionnés au hasard, ont reçu une invitation à soumettre leur candidature. Le jury a été constitué à partir des candidatures reçues selon un processus de sélection aléatoire.
2. *Les activités préparatoires, du 6 au 15 janvier 2010*
Une semaine avant de se réunir, les jurés ont pris part à une conférence téléphonique et ont reçu de la documentation sur le financement des partis politiques. La veille des audiences ouvertes au public, le jury s'est réuni afin de se préparer adéquatement à remplir son mandat.
3. *Les audiences ouvertes au public, les 16 et 17 janvier 2010*
Les jurés ont assisté aux présentations de huit témoins experts et des représentants des quatre partis politiques représentés à l'Assemblée nationale du Québec, qui leur ont présenté divers points de vue sur la question. Le grand public a également pu assister aux audiences, et quelques moments ont été prévus pour permettre l'interaction du public avec les témoins experts. Les audiences se sont tenues au Musée national des beaux-arts du Québec.
4. *Les délibérations et le verdict, les 30 et 31 janvier et le 1^{er} février 2010*
Les jurés se sont de nouveau réunis pour délibérer à huis clos. Au terme des délibérations, un verdict a été remis au DGEQ puis rendu public en conférence de presse et distribué aux membres de l'Assemblée nationale.

Comité consultatif

Préalablement à l'appel de candidature, un comité formé de sages a été consulté sur des questions méthodologiques, de programmation des audiences et de calendrier des activités. Leurs conseils ont contribué à l'intégrité du processus. Les personnes qui ont formé ce comité sont : Francine Barry, DGE et présidente de la Commission de la représentation électorale par intérim (novembre 1999 à mai 2000), Claude Béland, président du comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques (2003), et Benoît Pelletier, ancien ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques (2005-2007).

RÉSULTATS

L'organisation d'un jury citoyen sur un enjeu crucial du système politique québécois constituait une première au Québec. L'INM avait déjà expérimenté un projet de jury citoyen de moindre envergure, lui confirmant l'applicabilité du concept. Une telle démarche s'est avérée une façon innovante d'obtenir d'un petit groupe de citoyens, sélectionnés de façon aléatoire, un avis éclairé sur la question du financement des partis politiques.

Valeur de l'exercice

Le jury citoyen sur le financement des partis politiques a démontré que la méthodologie du jury est d'une très grande valeur pour apporter un éclairage citoyen sur un enjeu politique controversé. Cette méthode assure que le verdict a été préparé par un petit groupe de personnes qui n'avaient pas d'a priori ou d'intérêts spécifiques dans le débat, et qui ont accepté de recevoir, par le truchement des activités prévues, une formation spécifique sur les enjeux débattus.

Le recours à cette méthode nous apparaît fort utile pour une institution comme le DGEQ. Le résultat obtenu est une contribution importante à la réflexion sur la question du financement des partis politiques. Le verdict est une autre pièce – citoyenne – à ajouter au dossier du financement des partis politiques, l'une des seules encore manquantes.

Par ailleurs, le DGEQ a répondu au verdict en conférence de presse et a déposé le verdict du jury lors de sa comparution en commission parlementaire sur la révision de la Loi électorale, qui se tenait au même moment.

ÉVALUATION

Dans le bilan de l'expérience, les participants ont évalué tous les aspects de leur participation. Ceux-ci se sont dits en général satisfaits de l'expérience, du verdict qu'ils ont produit et de la fierté qu'ils ont retirée de leur participation, tout en formulant des suggestions pour améliorer le processus, principalement en rapport au temps alloué pour se préparer.

Une évaluation en lien avec les objectifs initiaux qui avaient été fixés a également été effectuée. Pour l'évaluation détaillée, consulter le bilan : archives.inm.qc.ca/index.php?option=com_content&view=article&id=650&catid=102&Itemid=463

Pistes de réflexion sur certains aspects relatifs à l'organisation d'un jury citoyen

Le bilan de l'exercice a démontré que le jury a été un succès, tant du point de vue de la logistique et du partenariat que sur le plan des résultats obtenus. Le bilan propose des pistes de réflexion qui sont autant de leçons pour l'organisation d'autres jurys.

1. Temps alloué aux jurés

Certains jurés ont exprimé leur insatisfaction quant au temps disponible lors des délibérations (et, dans une moindre mesure, pour la journée préparatoire), et ce, malgré leur très haut niveau de satisfaction face au verdict (se référer aux résultats du questionnaire d'évaluation présentés à partir de la page 19 du bilan, ainsi qu'aux résultats complets et aux commentaires présentés à l'annexe 5). Le temps consacré par les jurés est considérable, et nombre d'entre eux ont dû s'absenter de leur travail, s'éloigner de leur famille, parcourir de très grandes distances pour remplir leur mandat. Advenant qu'un autre jury citoyen soit organisé, il serait important d'analyser attentivement les avantages et les inconvénients d'allonger la période de temps allouée aux jurés pour remplir leur mandat. L'équilibre de la répartition du temps entre la préparation, les audiences, les délibérations et l'adoption du verdict (ici, l'adoption du verdict s'est faite immédiatement à la fin des délibérations, alors qu'il aurait pu être bénéfique de permettre aux jurés d'y réfléchir une journée de plus), les déplacements des jurés (durée, distance, coût), l'aménagement d'espaces de réflexion individuels et en groupe et l'impact de l'investissement exigé des citoyens sur le nombre de candidatures déposées sont autant d'aspects à prendre en considération.

2. Rémunération des jurés

En lien avec le temps alloué aux jurés, il serait opportun d'analyser avec soin la possibilité ou non de les rémunérer pour leur travail. Les variables dont il faudrait tenir compte sont, notamment, le sujet traité, le temps consacré, le budget, le niveau d'engagement souhaité, le nombre de candidatures nécessaire et la taille du jury. Plusieurs expériences recensées indiquent que les jurés ont reçu une rémunération. Or, l'INM a l'habitude de mobiliser des citoyens dans des démarches de participation citoyenne sans jamais les rémunérer et sans observer d'impacts négatifs sur la qualité du travail accompli découlant de cette position.

3. Crédibilité du processus de sélection

Le processus de sélection, basé essentiellement sur le principe aléatoire, mérite d'être reproduit. Il est un gage de la diversité des individus réunis, de la richesse des points de vue représentés et de la crédibilité de la démarche.

LEÇONS

- La rigueur qu'exige la méthodologie du jury citoyen est largement récompensée par la crédibilité du verdict qui est rendu. Le respect de la méthodologie assure que le verdict n'est pas partisan et qu'il provient d'un groupe bien informé et encadré.
- Parmi les conditions de réussite d'un jury citoyen : l'indépendance de l'équipe de projet face au commanditaire, le caractère aléatoire et la rigueur du processus de sélection, la formulation d'une question appropriée, la maturité sociale du débat, le choix des techniques d'animation et l'engagement du commanditaire à analyser le verdict et à y donner suite.

L'AGENDA 21 DE LA CULTURE (2010)

CONTEXTE

L'élaboration d'un Agenda 21 de la culture pour le Québec était une initiative du ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine. Il s'agissait de l'action-phare du Plan d'action de développement durable 2009-2013 du Ministère, intitulé « Notre culture au cœur du développement durable ». La démarche s'inscrivait dans une vision selon laquelle l'apport de tous est nécessaire pour tisser des liens entre culture et économie, culture et environnement, culture et dimension sociale et tracer ainsi ensemble l'avenir de la culture au Québec.

La démarche de l'Agenda 21 de la culture était un appel à la participation et à l'engagement de tous les milieux en vue de mener le Québec à se doter d'un Agenda 21 de la culture en 2011. Les objectifs étaient de renouveler notre compréhension collective du rôle de la culture, de créer de nouveaux liens entre différents secteurs de la société et de reconnaître la culture comme une dimension essentielle du développement de notre société.

FONCTIONNEMENT

La démarche a été précédée de plusieurs rencontres avec des partenaires, ainsi que d'un atelier de préfiguration (atelier de réflexion sur les objectifs de la démarche), afin de tenir compte des besoins des différents acteurs dans le design de la démarche s'échelonnant sur neuf mois. La démarche a été inaugurée publiquement en septembre 2010 par la ministre de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, qui a confié à des porteurs de vision et à un comité de liaison la responsabilité de consulter leurs milieux respectifs afin de préparer des propositions préliminaires pour l'Agenda 21 de la culture pour le Québec. De novembre 2010 à avril 2011, des dialogues ont été organisés par le comité de liaison auprès de différents groupes cibles, conduisant à l'élaboration de propositions préliminaires pour l'Agenda 21 de la culture. Au total, 98 activités ont été organisées dans 44 municipalités québécoises :

- 59 activités dans 11 régions réalisées par le comité de liaison composé de personnalités représentatives de divers secteurs de la société québécoise.
- 39 Cafés « culture et développement » organisés par les directions régionales du ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, les Conseils régionaux de la culture et d'autres partenaires, dont les Forums jeunesse, sur l'ensemble du territoire québécois.
- La Folle soirée « culture et développement durable » au Musée de la civilisation, le 18 février 2011, qui a attiré plus de 1 500 personnes.
- Près de 3 900 personnes de différents milieux ont échangé sur la place de la culture dans le développement durable. Les échanges sur le site web de l'Agenda 21C et dans les médias sociaux ont été nombreux. En six mois, le site web, avec ses billets de blogue, ses vidéos et ses photos, a permis la diffusion de contenus inspirants, et les médias sociaux ont été actifs.

En mai 2011, la démarche publique s'est conclue par la tenue du forum national « L'avenir de la culture au Québec » (sur invitation). Il s'agissait d'un événement permettant à tous les acteurs invités de prendre connaissance des principaux constats issus des activités antérieures, et, à l'aide de méthodes délibératives, de formuler des propositions pour l'Agenda 21 de la culture (webdiffusion en direct). La formulation de l'Agenda 21 de la culture a été entreprise à l'été 2011 par le Ministère en concertation avec le comité de liaison, et elle a été proposée à la population à l'automne 2011, dans le cadre d'activités soulignant le 50^e anniversaire du Ministère. La période de mise en œuvre d'une charte d'engagement, d'ententes de partenariat, de plans d'action intersectoriels et d'autres actions liées à l'Agenda s'est étendue à travers l'année 2012.

RÉSULTATS

La démarche a débouché sur un Agenda 21 de la culture pour le Québec, accompagné d'une charte d'engagement qui précise les principes à respecter et les objectifs à viser pour intégrer pleinement la culture dans le développement durable de la société québécoise. Ce document fondateur a donné l'impulsion au renouvellement de l'approche québécoise dans le domaine de la culture, et a ainsi permis d'établir les assises d'un nouveau chapitre de la politique culturelle du Québec.

ÉVALUATION

L'Agenda 21 de la culture a engagé un degré de participation allant de la **discussion** (les 98 activités, notamment les Cafés culture et développement – cafés de conversation) à la **délibération** (le Forum national). Tous les citoyens et l'ensemble des parties prenantes étaient invitées à participer à la démarche, et des moyens conséquents ont été mis en œuvre pour assurer cette large participation.

LEÇONS

- Le temps accordé à la préparation des différents milieux en amont du lancement de la démarche a été un facteur de réussite.
- Les défis liés à la mobilisation d'acteurs d'une diversité de secteurs ont été largement récompensés par la large adhésion que le processus a permis de susciter auprès d'acteurs qui, traditionnellement, ne se sentent pas touchés par les enjeux.
- Le recours à un comité de liaison et à des porteurs de visions, désignés par la ministre, a fourni à chaque secteur un représentant qui jouissait d'une crédibilité, favorisant d'autant la participation.
- Le caractère prospectif et positif de cette démarche, dans un contexte qui n'était pas caractérisé par une crise, a fait en sorte que la contribution des acteurs ne se limitait pas à la représentation de leurs intérêts propres, et qu'ils adoptaient plus volontairement une vision d'avenir et un regard systémique.

LA CONVERSATION PUBLIQUE SUR L'AVENIR MINIER (2011-2012)

CONTEXTE

La Conversation publique sur l'avenir minier du Québec s'est organisée dans un contexte mondial et national opportun, alors qu'un appétit affirmé s'exprimait pour un débat public élargi, tant du côté de l'industrie minière que du côté de la communauté, des organisations intéressées par ce débat et des citoyens.

La démarche visait à la fois l'établissement d'une information objective et impartiale, l'organisation d'une tribune d'expression des citoyens, d'échanges et de recherche de solutions, et l'identification des points de vue des citoyens ainsi que leur transmission au gouvernement, à l'industrie et aux acteurs socioéconomiques. L'objectif était que cette démarche soit inclusive et aille plus loin que les débats déjà existants et relativement déjà campés, en misant sur l'intelligence individuelle et collective des citoyens pour faire avancer les échanges. Pour ce faire, la formule privilégiée a été celle de la conversation publique, tenue à la manière d'une conversation de café.

FONCTIONNEMENT

La démarche a été imaginée, initiée et organisée par l'INM. L'industrie minière, via son regroupement Minalliance, a été invitée à assumer une grande partie des coûts, ce qu'elle a accepté, alors qu'une entente très claire venait garantir l'indépendance de l'Institut dans la mise en œuvre, avec le soutien d'un comité consultatif diversifié. Une documentation objective et solide, à laquelle ont contribué des relecteurs externes, a d'abord été mise à la disposition de la population sur le site Internet de l'INM. Du début mars à la fin mai 2012, 11 rencontres de Conversation publique dans 10 villes du Québec ont été tenues, dont 3 ont permis de réagir à un premier bilan intérimaire. Une plateforme de discussion en ligne sur le web a permis à d'autres personnes de joindre la Conversation, et une imposante opération de communication publique a permis de toucher un public élargi, assurant une large collecte d'informations et de points de vue reflétés dans le bilan de la démarche¹⁰⁷.

RÉSULTATS

La Conversation publique a permis d'identifier les conditions préalables à une nouvelle vision du développement minier au Québec. De manière plus quantitative, on note également :

- 9 760 150 contacts médiatiques avec les lecteurs et auditeurs, joints par les médias nationaux et régionaux ;
- 12 000 abonnés à l'infolettre de l'INM ayant reçu les invitations à participer à la démarche ;
- 9 500 téléchargements de la vidéo de promotion de la démarche ;
- 3 270 visiteurs uniques du site web ;
- 2 000 personnes ayant consulté la documentation publiée sur le site web ;
- 1 000 documents-synthèse du Cahier du participant distribués à travers le Québec ;
- Quelque 500 participants directs à la démarche : 487 inscrits aux 11 activités de la tournée régionale, 395 participants ayant enregistré formellement leur présence sur place, 88 participants à la plateforme de discussion en ligne, dont 27 ont aussi participé à une des rencontres de la tournée ;
- 245 reportages nationaux et régionaux dans les médias et sur le web ;
- 96 % de taux de satisfaction des participants à l'égard de la documentation fournie.

Le bilan de la démarche a été transmis au gouvernement du Québec et rendu public à l'automne 2012.

ÉVALUATION

La Conversation publique a permis d'atteindre les objectifs suivants :

- Identifier les conditions préalables à une nouvelle vision du développement minier au Québec.
- Exposer au grand public, dans une forme objective et impartiale, les grands enjeux liés à l'exploration et à l'exploitation des ressources minérales au Québec ;
- Offrir aux acteurs socioéconomiques et aux citoyens une tribune pour exprimer leurs questionnements, leurs préoccupations et leurs pistes de solutions à cet égard ;

- Faire émerger des consensus sur les enjeux les plus importants et sur des pistes de solutions ; à défaut de consensus, identifier les sujets qui méritent de plus amples discussions, recherches ou expertises ;
- Informer le gouvernement, l'industrie ainsi que les acteurs socioéconomiques sur l'état de la connaissance et sur l'opinion de la population sur le sujet.

Depuis la présentation du bilan, le ministère des Ressources naturelles a proposé un nouveau régime de redevances (d'impôt minier) et fait cheminer un projet de loi sur les mines. Ce dernier ne reflète pas, ou très frileusement, les préoccupations citoyennes exprimées dans le bilan de la Conversation publique. L'écoute des résultats de la démarche, de la part des décideurs, n'a donc pas été optimale. L'aurait-elle été davantage si le Ministère avait été plus engagé dans le processus¹⁰⁸ ?

En l'absence d'engagement gouvernemental concernant l'issue de la démarche, le degré d'engagement des participants relevait donc de la **délibération** et n'aura pas franchi le pas supplémentaire vers la collaboration.

LEÇONS

- La possibilité pour les acteurs d'un même milieu de se parler, souvent pour la première fois, des enjeux miniers, dans un cadre serein et structuré, est certainement un bénéfice important de la démarche.
- La documentation produite, archivée à la bibliothèque de l'Assemblée nationale, avait un caractère inédit puisqu'elle permettait aux lecteurs d'avoir un portrait complet de la situation, alors qu'aucun exercice d'information similaire n'avait été recensé jusqu'à présent.
- L'absence d'engagement d'un destinataire gouvernemental est susceptible de dévaloriser le processus et peut contribuer à augmenter le cynisme à l'égard de la capacité d'écoute de l'État.

LA CONSULTATION « ON EQUAL MARRIAGE » AU ROYAUME-UNI (2012)

CONTEXTE

Le gouvernement conservateur britannique s'est récemment prononcé en faveur du mariage pour tous. La loi soumise au Parlement au début de l'année 2013 s'appuyait notamment sur les résultats d'une consultation populaire qui avait recueilli 228 000 réponses entre mars et juin 2012. La consultation menée par le bureau Equalities Office et en vertu de la *Creating a fairer and more equal society Policy*, s'est étendue de mars à juin 2012. 228 000 personnes y ont participé, ce qui est la plus vaste réponse que le gouvernement britannique obtenait à une consultation à ce jour. Il reçut aussi 19 pétitions signées par 500 000 personnes.

FONCTIONNEMENT

Le processus était le suivant : un document présentant les changements législatifs pressentis par le gouvernement, les modalités de participation à la consultation et un questionnaire de 16 questions a été mis en ligne sur le site de gov.uk. La période de consultation s'est étendue de la mi-mars à la mi-juin 2012. En décembre 2012, le gouvernement publiait les résultats de la consultation ainsi que sa réponse en termes d'engagement parlementaire : modifier la loi pour permettre le mariage civil des conjoints de même sexe avant la fin de la législature en cours.

RÉSULTATS

53 % des répondants au questionnaire de consultation se disaient en faveur du mariage entre conjoints de même sexe, contre 46 % qui y étaient opposés¹⁰⁹. Le gouvernement y a puisé la légitimité pour aller de l'avant et changer la loi afin de permettre le mariage entre conjoints de même sexe. La légitimité de cette décision a néanmoins été contestée par les députés conservateurs, qui jugeaient que les signatures des personnes ayant participé à une pétition contre le mariage gay n'avaient pas été prises en compte dans le calcul de la somme des réponses défavorables¹¹⁰, puisque leur contribution n'avait pas pris la forme d'une réponse au questionnaire officiel.

ÉVALUATION

L'envergure de la réponse à cette consultation publique s'explique notamment par la passion qu'a suscité le débat sur le mariage pour tous au sein de la population britannique, comme d'ailleurs dans plusieurs autres pays européens, dont la France. Cette passion s'est illustrée par une impressionnante mobilisation des camps en faveur et opposés au changement législatif proposé, soutenus par des groupes organisés comme des églises ou des groupes de défense des droits civiques. L'originalité et l'accessibilité des communications gouvernementales dans le cadre de cette consultation pourraient aussi avoir contribué à l'envergure de la participation des citoyens à la consultation. La publication d'une version « *Easy Read* » du document de consultation a été particulièrement innovante et propre à faciliter une large participation. Le rapport de consultation et la réponse gouvernementale sont aussi accessibles dans ce format « *Easy Read* ». Finalement, une quantité considérable de réponses au questionnaire fournies par des organisations (112 questionnaires) ont été mises en ligne pour alimenter le débat. Il s'agit probablement de réponses dont les auteurs permettaient ou demandaient la publication.

Le degré de participation engagé a été strictement consultatif. Il semble avoir adéquatement répondu à l'objectif gouvernemental, qui était de prendre le pouls de la population britannique sur les changements législatifs à opérer pour garantir l'égalité des droits et permettre aux conjoints de même sexe d'obtenir un mariage civil. La lecture des documents de consultation démontre clairement que le gouvernement britannique avait déjà pris sa décision sur la légalité du mariage pour tous, et que la consultation publique visait surtout à l'aider à définir les modalités de cette légalisation, par exemple les modalités de conversion des unions civiles en mariage, ou les dispositions législatives requises pour garantir aux institutions religieuses un droit de refuser de procéder aux mariages entre conjoints de même sexe. Ainsi, sans que le processus de consultation soit particulièrement innovateur, il se démarque par son intégrité et son accessibilité.

LEÇONS

- Certains types d'objectifs politiques peuvent être très bien servis par une simple démarche de consultation publique en ligne. Mais attention, le mécanisme peut porter flanc à la manipulation si les règles de l'art de la participation publique ne sont pas scrupuleusement appliquées. Le caractère public de ces types de consultation est particulièrement important pour que les individus ou groupes participants prennent conscience de l'existence des uns et des autres, des perspectives et des points de vue différents qui peuvent exister sur un enjeu spécifique.
- La simplicité et l'efficacité des communications gouvernementales dans ce cas de figure sont dignes de mention et mériteraient de faire école.

LA CONFÉRENCE DE CONSENSUS DE L'OFFICE PARLEMENTAIRE DE TECHNOLOGIE (DANEMARK, 1992)

CONTEXTE

Le modèle de la *consensus conference* a été développé au Danemark par le Danish Board of Technology pour permettre l'expression du point de vue des citoyens sur des enjeux de politique scientifique ou technologique. Les conférences de consensus se sont répandues dans d'autres pays depuis les années 1990 en réaction à la multiplication des débats sur les technologies et leurs conséquences. L'expérience accumulée démontre l'intérêt et la portée potentielle, malgré certaines ambiguïtés, de ce type de dispositif pour promouvoir une gouvernance plus démocratique des enjeux technologiques et scientifiques. En effet, ce type de conférence a le plus souvent été appliqué dans le domaine de la science et des technologies. La méthode est parfois traduite par « conférence de consensus », ou parfois encore par « conférence (ou panel) de citoyens ». Le Loka Institute a recensé toutes les expériences de ce genre depuis les années 1980¹¹¹.

FONCTIONNEMENT

Une conférence de consensus est une activité dans le cadre de laquelle un groupe non organisé de citoyens, qui ne représentent qu'eux-mêmes, prennent connaissance d'un enjeu, délibèrent et formulent une série de recommandations à l'intention des décideurs et du public. L'objectif est d'ouvrir un dialogue entre le public, les experts et le gouvernement, pour contribuer dans un même temps à la prise de décision politique et au débat public.

Une conférence de consensus est une enquête publique de 4 jours qui réunit un groupe de 10 à 16 citoyens chargés d'évaluer un sujet socialement délicat dans le domaine de la science et de la technologie. À la suite d'une délibération extensive, ces profanes posent leurs questions à un panel d'experts (parmi lesquels figurent des représentants de groupes d'intérêts), évaluent leurs réponses, puis délibèrent entre eux. Le résultat de cette délibération est rendu public à la fin de la conférence sous la forme d'un rapport écrit, qui est ensuite adressé à des parlementaires, des scientifiques, des groupes d'intérêts et des membres du public. L'engagement actif dans la discussion de profanes, d'experts et de représentants de groupes d'intérêts permet que les sujets considérés soient évalués au-delà d'un contexte purement scientifique, jusqu'à inclure des considérations économiques, légales, éthiques, etc.

Ne serait-ce qu'en raison des moyens financiers nécessaires, c'est généralement une autorité politique qui initie et commande l'organisation d'une conférence de consensus, souvent par l'intermédiaire d'offices parlementaires spécialisés dans les choix de technologies. C'est le cas de l'Office danois de technologie (Teknologirådet). Il arrive aussi que les conférences soient organisées à l'initiative d'organismes publics, dont la mission est soit d'encourager le débat public, soit de diffuser la culture scientifique, ou encore par des acteurs privés (entreprises ou fondations) avec des buts variés.

Un comité d'organisation est désigné pour coordonner l'ensemble du processus et en garantir le bon déroulement. Il est notamment chargé de superviser et valider les phases cruciales que sont le recrutement des citoyens, la conception et la rédaction du dossier d'information préliminaire, l'établissement d'une liste d'experts, la mise en œuvre du plan de communication pour la couverture médiatique et l'organisation de la conférence publique.

Le processus mobilise un maximum de 20 citoyens et de 20 experts, assistés par des animateurs expérimentés. L'organisation de ces conférences peut compter sur la contribution de groupes organisés pour la relecture des documents d'information et pour l'identification des experts.

Le groupe de citoyens participants est constitué à la suite d'un appel de candidatures par voie de communiqué de presse. Parmi les réponses écrites reçues, un groupe de 10-15 personnes est sélectionné, variées tant par l'âge, le sexe, l'éducation ou le profil professionnel. Au Danemark, le panel de citoyens est composé d'un petit nombre de personnalités garantissant une certaine neutralité. Sa composition peut aussi déjà refléter une diversité plus large de points de vue, comme en Suisse ou en Australie, où il regroupe des représentants de l'industrie, de la recherche, de l'administration, du monde politique, des médias et d'organisations non gouvernementales. Le choix de l'animateur est aussi stratégique pour assurer la qualité du travail collectif et en termes d'indépendance et d'objectivité.

Avant la conférence proprement dite, les citoyens bénéficient d'une formation plus ou moins longue (de 4 à 6 mois au Danemark). Le panel se réunit ensuite, généralement pour deux fins de semaine de préparation, d'abord pour faire connaissance et être initiés au processus de la conférence, ensuite pour commencer à débattre et à hiérarchiser les questions, parfois en discutant déjà avec des experts sélectionnés par le comité d'organisation. Les citoyens peuvent ensuite choisir les experts qu'ils souhaitent entendre au cours du débat public, en fonction des priorités qu'ils auront établies. Il est important de faire s'exprimer des avis divergents afin de susciter un débat contradictoire. La qualité des échanges entre profanes et experts repose bien entendu sur le sérieux et le temps de préparation.

La conférence publique est le point d'orgue du processus. Elle se déroule pendant trois jours, en présence et avec la participation du public. Le premier jour, les experts répondent aux questions du groupe de citoyens. Le deuxième jour, la matinée est consacrée à des questions complémentaires, tant du public que du groupe de citoyens. Puis ceux-ci se réunissent pour élaborer le document final qui privilégie la recherche du consensus sur les questions en débat. Le troisième jour, après la lecture publique du document final, les experts peuvent intervenir pour corriger une imprécision ou une erreur factuelle, mais sans droit d'influencer les opinions exprimées.

RÉSULTATS

Cette expérience s'ajoute à celles qui démontrent que des citoyens profanes peuvent fournir un travail de qualité et saisir tous les enjeux de sujets complexes. Les avis formulés par les citoyens tournent très souvent autour de trois axes : appliquer le principe de précaution et éviter toute situation d'irréversibilité (par exemple en mettant en place des moratoires), créer des mécanismes de régulation et de contrôle adéquats, et susciter des recherches plus poussées sur les questions de débat.

ÉVALUATION

Le degré d'engagement citoyen dans la conférence de consensus est délibératif. Une étude quantitative et qualitative a été menée en 1995-1996¹¹² pour tenter d'avoir une vision plus précise de l'impact des conférences de consensus danoises, en interrogeant à ce sujet des parlementaires et un échantillon du grand public. Plutôt que d'essayer d'obtenir des données sur l'impact particulier de telle ou telle conférence sur sujet déterminé, il a été choisi de faire porter l'enquête sur la perception des conférences de consensus en général. En ce qui concerne le Parlement danois, la première chose qui a été considérée est le lien étroit entre les conférences

de consensus et le développement du Comité de technologie (l'instance parlementaire chargée de l'évaluation des technologies). Il est intéressant de noter que, tandis que la création de ce comité avait, à l'origine, rencontré une forte opposition de la part des parlementaires de centre-droit, qui y voyaient un instrument coûteux et inutile, voire un outil risquant de remettre en cause le progrès et le développement du pays, aussi bien le Comité que les conférences de consensus ont été peu à peu amenés à faire l'objet d'un consensus quasi général chez les parlementaires.

L'enquête montre qu'il n'y a plus de différences sensibles sur cette question entre les différents partis : les conférences de consensus sont très bien connues, et il y a même un consensus relatif sur leur intérêt et sur leurs objectifs. Les quatre principaux motifs d'intérêt indiqués par les parlementaires interrogés sont les suivants :

- La difficulté à obtenir des informations équilibrées sur les sciences et les technologies. De manière plutôt surprenante, ils se montrent méfiants à l'égard des manières traditionnelles d'obtenir de l'information – rapports d'experts, médias, etc. – et font plus confiance aux conférences pour obtenir une vision équilibrée et détaillée de l'ensemble d'un sujet.
- Le besoin de dialogue entre les parlementaires et les citoyens (il est important que les parlementaires écoutent les réactions des citoyens et puissent y réagir).
- La nécessité de prendre en compte les dimensions sociales de la science, plutôt que se baser uniquement sur les préoccupations des scientifiques.
- La compatibilité de l'évaluation de technologie avec les procédures parlementaires (les rapports des conférences comme des instruments utiles dans le processus de prise de décision, que ce soit au niveau personnel, au niveau des débats internes aux partis ou dans les procédures parlementaires).

Les parlementaires interrogés s'accordent pour dire que la plupart des conférences de consensus ont eu un certain impact sur les débats parlementaires et les processus de prise de décision. L'étude des actes du Parlement montre que, parmi les 13 conférences qui se sont tenues entre 1987 et 1995, 8 ont été mentionnées durant les procédures. Ces mentions sont de trois sortes :

- Un parlementaire pose une question à un ministre à la suite de la publication d'un rapport.
- Il est fait mention d'un rapport au cours d'un débat.
- Au moins dans un cas (la conférence sur le génome humain), la publication du rapport conduit directement à l'adoption d'une nouvelle législation.

L'impact sur le débat public reste difficile à cerner, car irréductible à des paramètres mesurables. On peut toutefois distinguer deux types d'impact : l'influence directe (via une couverture médiatique en général assez bonne) et l'influence indirecte (via la prolifération de débats régionaux et locaux sur le même sujet que les conférences). Le second type d'influence est sans doute le plus important, car il ne s'agit plus seulement de diffuser une information, mais aussi de mettre en œuvre des processus de délibération sociale plus larges que le seul groupe citoyen retenu pour la conférence.

Le sondage réalisé montre ainsi que les conférences de consensus sont relativement connues du grand public danois. Pour les parlementaires interrogés, les conférences de consensus ont contribué à élever le niveau de compétence scientifique et technique de la population danoise et à rétablir une certaine confiance publique vis-à-vis des politiques sur les problèmes technologiques.

ÉVALUATION

Le succès relatif des conférences de consensus quant à leur objectif de susciter un processus extensif de débat public sur les technologies tient sans doute à la culture danoise, marquée d'un côté par une société civile très forte et structurée, ayant l'habitude de se mobiliser sur des sujets particuliers, et de l'autre par un État qui a l'habitude de s'appuyer sur cette société civile, voire même d'en appeler au débat public.

En dehors du Danemark où la procédure est relativement institutionnalisée¹¹³, les conférences de consensus organisées jusqu'ici ont été plus ou moins expérimentales, ce qui explique en partie les différences (y compris de nom – certaines personnes parlent plutôt de « panel de citoyens ») que l'on peut observer entre les pays, voire d'une conférence à l'autre dans un même pays. Ces différences sont parfois suffisamment significatives pour introduire des biais dans la procédure ; il n'en reste pas moins que dans tous les cas, ne serait-ce que parce que toutes ces expériences s'inspirent du même modèle danois, on retrouve la même structure fondamentale, à la fois en ce qui concerne les acteurs de la procédure et en ce qui concerne le déroulement de celle-ci.

Le dispositif des conférences de consensus n'est pas de nature à résulter dans des avis tranchés, sous forme d'un simple oui ou non à une technologie. C'est peut-être l'une de ses limites. En revanche, on voit qu'il est tout à fait adapté pour promouvoir une gouvernance et un contrôle démocratiques, continus et informés des usages sociaux des technologies, c'est-à-dire des manières dont les technologies s'incarnent dans la société et influencent en retour son fonctionnement. Ce mécanisme engage autrement dit un degré de participation **délibératif**, et lorsque toutes les conditions sont réunies, **collaboratif**.

LEÇONS

- L'expérience démontre que des citoyens profanes peuvent fournir un travail de qualité et saisir tous les enjeux de sujets complexes.
- L'évaluation révèle que les conférences de consensus sont relativement connues du grand public danois et qu'elles ont contribué, selon les parlementaires interrogés, à élever le niveau de compétence scientifique et technique de la population danoise et à rétablir ainsi une certaine confiance publique vis-à-vis des politiques sur les problèmes technologiques.

« LISTENING TO THE CITY, A 21ST CENTURY TOWN MEETING » – REVITALISATION DU SITE DU WORLD TRADE CENTER (NEW YORK, 2011)

CONTEXTE

Depuis 1997, AmericaSpeaks¹¹⁴ anime des « 21st Century Town Meetings™ » à travers les États-Unis, sur des enjeux aussi divers que la réforme de l'aide sociale, la planification urbaine et régionale, etc. De toutes ces démarches, Listening to the City est celle qui a eu la plus grande envergure. L'initiative a donc été largement documentée et apparaît souvent dans la littérature sur les différents types de forums citoyens .

Listening to the City a eu lieu à New York, au Jacob Javits Convention Center, dans la foulée des attaques terroristes du 11 septembre 2001. Le forum visait l'ouverture d'un dialogue citoyen axé sur la reconstruction de Ground Zero. Plus de 4 500 personnes ont participé au forum, qui s'est déroulé du 20 au 22 juillet 2002. Le forum s'adressait à tous les citoyens de la communauté métropolitaine de New York (résidents du centre-ville, survivants du 11 septembre, travailleurs d'urgence, chefs d'entreprises, citoyens intéressés et intervenants communautaires). L'objectif était de leur offrir une occasion de se rencontrer, de prendre connaissance des plans de la Ville pour la reconstruction de Ground Zero et d'y réagir en exprimant leurs espoirs et leurs inquiétudes quant à cette planification. Suite à la réunion publique, 800 autres citoyens ont participé à une nouvelle délibération en ligne, à travers 26 petits groupes de discussion. Environ 10 000 messages ont été échangés, et 32 sondages ont permis aux participants de prioriser leurs idées.

FONCTIONNEMENT

L'équipe de design de la démarche, dirigée par AmericaSpeaks, incluait un comité exécutif de l'événement, des représentants des principales parties prenantes dans le processus de reconstruction, dont le Lower Manhattan Development Corporation (LMDC), l'autorité portuaire et la Civic Alliance (un regroupement d'organisations de la société civile). Les organisateurs se sont fixé des objectifs de participation et de représentation en fonction des données d'un recensement opéré en 2000, et ont également visé à attirer 50 % de citoyens ordinaires non affiliés à une organisation¹¹⁶. Des efforts de mobilisation à la mesure de ces objectifs ont été déployés.

Cinq jours avant l'événement, la LMDC a rendu publics les six plans de reconstruction de Ground Zero qui avaient été présélectionnés. Listening to the City a simultanément été annoncé comme l'opportunité pour les citoyens de réviser ces plans et d'y contribuer. Des *focus groups* ont été mis sur pied pour tester la formulation et l'efficacité des questions de discussion. Les participants avaient l'option de s'inscrire en ligne, en appelant un numéro sans frais, ou encore de remplir un formulaire papier. Chaque participant inscrit recevait un cahier du participant de 16 pages incluant une section sur l'histoire et la mission de la LMDC, les principes directeurs de la démarche, un bref historique du World Trade Center et du Lower Manhattan, un résumé du processus de planification de la reconstruction, ainsi que les six plans d'architecture à examiner.

Les forums consistaient en des tables rondes de 10-12 personnes, aux places pré-assignées en fonction de critères de représentativité démographique. Ces discussions étaient menées par des animateurs qualifiés, et un ordinateur au centre de chaque table permettait de transmettre les idées fortes à une équipe chargée de les synthétiser avant de les retransmettre à l'ensemble des participants sur les grands écrans de la salle de réunion. Les participants pouvaient y réagir à l'aide d'appareils de vote électronique pour les réduire à un ensemble de priorités et de questions, toujours projetées au fur et à mesure de l'évolution des discussions, de manière à en influencer le cours.

RÉSULTATS

À l'issue du processus, les participants ont envoyé aux décideurs un rapport clair et détaillé de leurs préoccupations à propos des six plans de reconstruction du site. De manière générale, ils statuaient qu'aucun des plans ne répondait à leurs attentes. Seules deux options recevaient un appui marginal de la part des participants. En réponse à ces préoccupations citoyennes quant aux plans architecturaux initialement suggérés, les décideurs sont retournés à leur planche à dessin et ont annoncé, deux mois plus tard, qu'ils lançaient un nouveau concours architectural international pour le développement de nouvelles propositions, à même de répondre aux attentes exprimées par les citoyens. Ce concours a éventuellement été gagné par Daniel Libeskind, dont le projet a été sélectionné en février 2003.

ÉVALUATION

L'expérience de Listening to the City démontre qu'il est possible pour des milliers de citoyens de se rassembler afin de délibérer à propos d'un projet complexe, d'atteindre un certain consensus et d'influencer un processus décisionnel. Le processus a par ailleurs été acclamé par plusieurs décideurs, médias, ainsi que par des urbanistes et des architectes, comme un modèle à suivre pour de futures démarches d'aménagement du territoire.

AmericaSpeaks précise bien que chaque « 21st Century Town Meeting » est unique. Pour atteindre ses objectifs, il doit être dessiné sur mesure pour la communauté à laquelle il s'adresse et doit être clairement lié aux décideurs compétents. Chaque démarche doit conséquemment débiter par une analyse détaillée du contexte politique, des enjeux à l'ordre du jour et des résultats attendus, notamment pour s'assurer que la communauté est bien mûre pour ce débat. Cette analyse préalable est essentielle pour permettre aux initiateurs de juger si la démarche est réaliste, raisonnable et compatible avec un échéancier politique.

Comparativement à des audiences publiques standard, le « 21st Century Town Meeting » a permis aux citoyens de délibérer entre eux, et a aidé à ce que les résultats de cette délibération nourrissent effectivement la gouvernance. Le niveau de participation observé relevait en ce sens de la collaboration.

LEÇONS

- Parmi les facteurs de succès et de crédibilité de cette expérience, on peut souligner l'actualité du débat et l'intérêt suscité au sein de la communauté new-yorkaise, l'écoute de la part des autorités publiques compétentes, la collaboration entre les parties prenantes, la gestion du processus par un animateur indépendant, sans parti pris, ainsi que l'accès à des outils électroniques pour faciliter la délibération en temps réel d'un grand nombre de personnes.
- L'expérience démontre qu'il est possible pour des milliers de citoyens de se rassembler pour délibérer à propos d'un projet complexe, d'atteindre un certain consensus et d'influencer un processus décisionnel.

L'INITIATIVE CITOYENNE EUROPÉENNE

CONTEXTE

Une initiative citoyenne européenne (ICE) est une invitation faite à la Commission européenne de présenter une proposition législative dans un domaine dans lequel l'UE est habilitée à légiférer (l'environnement, l'agriculture, les transports ou la santé publique, par exemple). L'initiative doit être soutenue par au moins un million de citoyens européens issus d'au moins 7 pays sur les 28 que compte l'Union, sur une période d'un an. Un nombre minimum de signataires est requis dans chacun de ces 7 États membres. Ce droit est enchâssé dans l'article 11 du traité de l'Union européenne.

« L'initiative citoyenne n'est pas un référendum. Ce n'est pas une procédure de décision. Il serait d'ailleurs fort peu démocratique de permettre à 0,5 % des citoyens de déclencher automatiquement une action de l'Union sans tenir compte de la majorité silencieuse des 99,5 % autres. La procédure donne aux citoyens ordinaires un vrai pouvoir, qui n'est pas de décider, mais de proposer¹⁷. » Il s'agit d'un pouvoir de proposition politique égal à celui dont dispose le Parlement européen et les gouvernements représentés au Conseil des ministres.

FONCTIONNEMENT

Les règles et procédures relatives à l'ICE sont énoncées dans un règlement de l'UE adopté en février 2011 par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne. Pour lancer une initiative citoyenne, il faut créer un « comité des citoyens » composé d'au moins 7 citoyens de l'UE résidant dans au moins 7 États membres différents (un quart des États membres). Les membres du comité doivent avoir l'âge de voter aux élections du Parlement européen (c'est-à-dire 18 ans, sauf en Autriche, où l'âge requis est de 16 ans). Les initiatives citoyennes ne peuvent donc pas être gérées par des organisations. Celles-ci peuvent toutefois promouvoir ou soutenir des initiatives, à condition de le faire en toute transparence. Le comité des citoyens initiateurs doit d'abord enregistrer son initiative sur ce site internet de l'ICE. Une fois la recevabilité et l'enregistrement confirmés par la Commission européenne (dans les deux mois suivant le dépôt du projet), il dispose d'un an pour recueillir les signatures.

Chaque État est tenu d'avoir une autorité compétente pour vérifier l'authenticité des déclarations de soutien. Lorsqu'une initiative obtient un million de signatures, les États ont trois mois pour fournir les certificats d'authenticité à la Commission. Une fois les certificats obtenus, l'initiative est présentée à la Commission européenne qui l'examine attentivement. Dans les trois mois, la Commission adoptera une réponse officielle dans laquelle elle présentera éventuellement l'action qu'elle propose en réponse à l'initiative, ainsi que les raisons motivant l'adoption ou non d'une action.

La réponse, qui prendra la forme d'une communication, sera formellement adoptée par le collège des commissaires et publiée dans toutes les langues officielles de l'UE. La Commission n'est pas tenue de présenter une proposition législative à la suite d'une initiative. Si elle décide de le faire, la procédure législative normale est lancée : la proposition est présentée au législateur (en général le Parlement européen et le Conseil, ou seulement le Conseil dans certains cas), et elle entre en vigueur après avoir été adoptée.

RÉSULTATS

En date du 10 juillet 2013, il y a 16 initiatives citoyennes en cours sur le site Internet de l'ICE. La plus vieille initiative a été enregistrée le 9 mai 2012. Celle-ci, ainsi que 8 autres enregistrées subséquemment, ont bénéficié d'un nouveau délai « à la suite des difficultés rencontrées par les organisateurs au cours de la phase de lancement de l'initiative citoyenne ». La Commission européenne a diffusé un communiqué de presse expliquant qu'elle allait assurer un délai d'un an à l'ensemble des initiatives à partir du moment où la plateforme de collecte des signatures était bien opérationnelle. Il est donc trop tôt pour rendre compte des résultats du mécanisme. Aucune initiative n'a encore été présentée à la Commission, et aucune n'a donc été examinée par cette dernière. Un rapport sur sa mise en œuvre est prévu trois ans après son entrée en vigueur.

ÉVALUATION

« 1 million de signataires à réunir parmi les 400 millions de citoyens majeurs, c'est quand même infiniment plus facile que réunir 4,4 millions de Français parmi les 44 millions de citoyens majeurs en France, condition requise pour déclencher chez nous un référendum d'initiative populaire. [...] L'initiative européenne constitue bien un outil de dynamisation et de démocratisation du circuit décisionnel européen. Elle participe à une meilleure prise en compte des aspirations des citoyens européens par la chaîne institutionnelle, nationale et européenne qui les représente¹¹⁸. »

Comme le note la même étude de la Fondation Robert Schuman, l'initiative citoyenne pourrait générer de la confusion au sein des institutions européennes en ce qu'elle « place sur le même plan le droit d'initiative législative des deux branches du pouvoir législatif de l'Union [le Parlement européen et le Conseil des ministres] avec celui attribué à un million de ses citoyens¹¹⁹. » L'étude spéculait sur des cas où une initiative citoyenne serait contradictoire avec le sens des décisions des institutions permanentes, pouvant déboucher sur les défis d'arbitrage. « Quelle serait la portée d'une initiative citoyenne prenant le contrepied d'une législation adoptée en première lecture par le Parlement européen après accord politique avec le Conseil de l'Union européenne ? Les parlements nationaux, qui se sont vu attribuer des pouvoirs conséquents en matière de contrôle du principe de subsidiarité, pourraient trouver à redire à une initiative législative d'origine citoyenne. Qui arbitrerait alors ce conflit ? La Cour de justice ne pourrait assumer ce contrôle qu'en devenant vraiment un organe de régulation constitutionnelle des compétences européennes¹²⁰. »

Cette menace est certainement moindre pour un pays comme le Québec, dont la dynamique institutionnelle est moins complexe qu'en Europe. Notons également que le Médiateur européen peut par ailleurs intervenir pour aider les citoyens, par exemple en cas de refus de Bruxelles d'enregistrer une initiative.

LE SONDAGE DÉLIBÉRATIF SUR LA POLITIQUE ÉDUCATIVE (IRLANDE DU NORD, 2007)

CONTEXTE

Des ajustements à la politique éducative de l'Irlande du Nord étaient devenus indispensables en raison de l'absentéisme des élèves. Avant d'aller de l'avant, le ministère de l'Éducation a souhaité solliciter l'opinion des parents. L'objectif était que la nouvelle politique soit issue d'un processus de concertation, et qu'elle suscite l'adhésion de la population aux règles qui en découleraient. Pour atteindre cet objectif, un sondage délibératif a eu lieu à Omagh, en Irlande du Nord, en janvier 2007.

Le sondage délibératif est l'adaptation du modèle démocratique des « Town Meetings » de la Nouvelle-Angleterre (où le peuple s'assemblait en un même lieu pour discuter et trancher sur des questions relatives à la communauté) à l'échelle de l'État-Nation. Dans la mesure où la qualité de la délibération diminue avec le nombre de participants, cette méthode élaborée et déposée par les professeurs américains James S. Fishkin et Bob Luskin consiste à concilier la technique des sondages avec une technique de délibération.

Le *Deliberative Polling*[®] a été conçu en vue de répondre à deux défis auxquels doivent faire face les démocraties modernes : comment obtenir une vision à la fois représentative et éclairée de ce que le public pense et ressent à propos d'une problématique majeure, afin de guider le processus de prise de décision publique ? En effet, le sondage conventionnel influence considérablement les décideurs politiques, mais ne reflète souvent que les impressions superficielles du public. Pour pallier cet écueil, le sondage délibératif combine donc les caractéristiques de la représentation et de la délibération en effectuant :

- une enquête sur un échantillon aléatoire représentatif du public ;
- une délibération éclairée parmi une cohorte aléatoire représentative, issue de l'échantillon de l'enquête ;
- un nouveau sondage d'opinion auprès de la cohorte délibérante.

L'enquête post-délibération permet l'analyse des changements survenus dans les connaissances et attitudes des participants au sondage.

FONCTIONNEMENT

En Irlande du Nord, au début de janvier 2007, la société de recherche Ipsos-Mori a mené 565 entrevues porte-à-porte dans la région District Council Omagh. Pour obtenir une représentation impartiale, les adresses ont été sélectionnées au hasard en utilisant le système postal. Les parents d'enfants d'âge scolaire ont été interrogés et ensuite invités aux délibérations à une date ultérieure. 68 % de l'échantillon se considéraient comme catholiques ou « ayant un fond » catholique, et 27,8 % étaient protestants ou « ayant un fond protestant ». Parmi les 565 parents invités, 127 ont assisté à la séance de délibération. Il s'agissait d'un nombre élevé et l'exercice a donc été considéré comme un succès. Les 127 participants ont reçu des documents d'information sur la politique de l'éducation.

Les parents étaient engagés dans des discussions en petits groupes, contrôlées par les modérateurs, et un groupe d'experts répondait à leurs questions. Après le processus de délibération, les parents ont été à nouveau interrogés pour voir comment leurs opinions avaient changé. Les discussions ont duré une journée entière. Les parents ont été assignés au hasard à des groupes de discussion de 10 personnes. Grâce à une sélection aléatoire, chaque groupe incluait des participants avec des opinions divergentes. Cette diversification des opinions a fourni la base d'une saine délibération. En outre, chaque groupe avait un animateur qualifié pour modérer le processus délibératif. Après une heure et demie de délibérations, chaque groupe a identifié deux questions à résoudre. Lors de la session plénière suivante, les parents ont posé leurs questions à un panel d'experts et de décideurs dans le domaine de l'éducation. Après avoir délibéré dans un cadre qui a accueilli la diversité des opinions et permis d'obtenir des réponses aux questions à résoudre, 121 des participants ont rempli le même questionnaire de sondage qu'ils avaient rempli quelques semaines plus tôt. Cela a permis de déterminer comment les opinions du groupe avaient changé.

La légitimité et l'impact sont garantis par la participation de parties prenantes de tous les points de vue, d'un institut de sondage réputé et d'un partenaire média considéré comme crédible et compétent par le public participant. La crédibilité du promoteur est indispensable à la réussite de la délibération. Il doit s'agir d'une organisation non partisane respectée, qui peut conférer une certaine légitimité au processus. Elle doit être considérée comme impartiale et doit être respectée tant par les décideurs que par le public. Un comité consultatif peut être constitué pour la formulation des questions et la conception des documents délibératifs d'une manière aussi claire, détaillée et impartiale que possible¹²¹.

Ajoutons qu'une particularité du sondage délibératif, à propos de laquelle nous n'avons pas d'information dans le cas de l'expérience irlandaise, est la participation des médias et surtout de la télévision à une couverture publique de l'événement. Cette participation est importante pour trois raisons : engager le public et les décideurs dans un processus qui offre transparence et visibilité ; accroître la portée du processus et toucher ainsi le grand public ; conférer un sens des responsabilités au public qui participe au sondage délibératif¹²².

RÉSULTATS

Le processus de délibération sur la politique éducative en Irlande du Nord a changé la perception à la fois des parents protestants et des parents catholiques de la population visée. Le pourcentage de personnes estimant que les catholiques sont « ouverts à la raison » (*open to reason*) est passé de 40 % à 56 %, tandis que le pourcentage de personnes croyant que les protestants sont « ouverts à la raison » a augmenté de 36 % à 52 %. Le point de vue selon lequel chaque communauté est « digne de confiance » est passé de 50 % à 62 % chez les catholiques et de 50 % à 60 % chez les protestants. Une augmentation a aussi été observée dans le pourcentage des personnes de chaque communauté ayant confiance en une « éducation partagée » (*shared education*). Des partenariats entre des écoles locales, pour un partage de services et d'installations, ont été considérés comme plus acceptables après les délibérations. Il y avait un large soutien pour les écoles intégrant l'ensemble des élèves à la fois avant et après les délibérations. En ce sens, le processus de délibération a montré que le public soutenait véritablement l'idée de l'intégration des élèves de toutes allégeances religieuses à l'intérieur des écoles.

Les organisateurs du sondage délibératif à Omagh en Irlande du Nord expliquent que personne ne savait, au début de la démarche, si les parents accepteraient de participer au processus, ou si leurs opinions changeraient. En définitive, les deux communautés ont manifesté leur volonté de participer et ont pris le processus de délibération au sérieux. Le fait que les opinions des parents aient changées montre qu'ils étaient ouverts à réévaluer leurs propres points de vue sur un sujet délicat, reflétant un fossé entre les deux communautés. Dans l'ensemble, les débats ont permis une plus grande ouverture quant à l'évolution du système d'éducation. Il a également été montré que, après les délibérations, les parents avaient acquis une meilleure compréhension du système éducatif.

À titre d'exemples, d'autres sondages délibératifs ont eu des conséquences politiques directes dans différents contextes géopolitiques. Après un sondage délibératif en Bulgarie, en mai 2007, le premier ministre Sergei Stanishev a embrassé publiquement les résultats et s'est engagé à mettre en œuvre les recommandations de politique envers les Roms. Cet engagement a été suivi du lancement d'un autre sondage délibératif national sur les priorités budgétaires. En Chine, après avoir effectué quatre sondages délibératifs au cours des cinq dernières années, le secrétaire du parti de Zeguo a publiquement annoncé en février 2009 qu'il s'engageait à mener un sondage délibératif annuel sur le budget de la municipalité pour les 10 prochaines années.

ÉVALUATION

Les changements d'opinion significatifs qui ont été notés au terme des sondages délibératifs (en comparant les résultats pré- et post-sondage) illustrent les changements d'opinion importants qui peuvent survenir au sein de l'opinion publique dans son ensemble, lorsque les citoyens ont l'occasion de s'informer davantage et de délibérer sur les enjeux en question.

Les effets d'un sondage délibératif peuvent être résumés ainsi :

- Amélioration substantielle de la compréhension du public d'un enjeu, des marges de manœuvre disponibles et des incidences des choix de politique publique.
- Augmentation des interactions entre les citoyens et les groupes d'intérêt public, et création de nouveaux liens entre les organismes et acteurs gouvernementaux pour une politique publique mieux informée et plus efficace.
- Création d'un microcosme social fournissant une occasion à des citoyens de toutes perspectives de se réunir et de délibérer avec des gens qu'ils n'auraient probablement jamais rencontrés de leur vie.

Le processus de sondage délibératif comporte néanmoins de nombreuses étapes, et chaque étape nécessite beaucoup de préparation et une exécution soignée. Il est également important de se rappeler qu'un tel processus est coûteux, et que pour avoir un impact plus large en termes de sensibilisation du public, une couverture médiatique est essentielle¹²³.

« 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 consensus¹²⁴. » La décision collective peut en d'autres termes être perçue comme l'étape subséquente au débroussaillage des préférences citoyennes que facilite le sondage délibératif.

LEÇONS

- La combinaison du sondage d'opinion et des méthodes délibératives offre un éclairage particulier sur la maturité sociale d'un choix politique, qui peut alimenter des stratégies d'action pour combler les déficits d'information révélés par le sondage ou pour préparer la population à des changements législatifs à venir.
- Ce mécanisme est particulièrement approprié pour faire participer le public à des débats à propos desquels les perspectives sont relativement campées ou mitigées.

IMAGINE JERSEY 2035 (ROYAUME-UNI, 2008)

CONTEXTE

Le gouvernement de Jersey (Royaume-Uni), aux prises avec une population vieillissante, avait des décisions difficiles à prendre pour équilibrer les taux d'imposition avec l'offre de services publics et de fonds de pension. Ces décisions ayant un fort potentiel d'impact sur la vie des habitants de Jersey, les politiciens ont décidé de s'informer des opinions du public pour s'assurer du soutien de la population dans la mise en œuvre de leurs choix politiques.

Imagine Jersey 2035 visait à consulter les citoyens de Jersey sur la façon dont le gouvernement de l'île devait faire face aux multiples défis liés au vieillissement de la population. Les objectifs poursuivis étaient les suivants : créer des politiques qui reflètent les préoccupations citoyennes ; équiper les employés de l'État pour faire de la participation publique ; assurer l'appropriation citoyenne des décisions gouvernementales en lien avec le vieillissement de la population. Le processus imaginé pour atteindre ces objectifs a mis à contribution une combinaison de mécanismes que nous avons présentés à travers les expériences précédentes (sondage délibératif et « Town Meeting ») pour constituer une démarche originale et adaptée aux besoins de la situation.

FONCTIONNEMENT

La démarche s'est déroulée en trois étapes entre novembre 2007 et février 2008. L'organisation indépendante Involve¹²⁵ a été mandatée de concevoir un processus adapté à la situation spécifique de Jersey et s'appuyant sur les compétences du gouvernement. La consultation a combiné l'ensemble des activités suivantes :

- La production d'un guide de consultation contenant des explications sur les enjeux et les options entourant le vieillissement de la population, publié et diffusé largement en novembre 2007.
- Une consultation écrite traditionnelle sur les questions présentées dans le guide de consultation, qui s'est déroulée entre le 20 novembre 2007 et le 8 février 2008.
- Un sondage en ligne explorant les valeurs et les aspirations du public de Jersey pour l'avenir, qui s'est déroulé entre le 26 novembre et le 31 décembre 2007.
- Une conférence publique délibérative pour explorer les questions entourant le vieillissement de la population, qui a eu lieu le 19 janvier 2008.
- Un groupe de citoyens « parties prenantes », représentant les différentes parties de la société de Jersey, pour aider à façonner et à commenter le sondage et la conférence délibérative. Il s'agissait de s'assurer que le processus allait tenir compte des points de vue de ces différents groupes, pour qu'ils aient la meilleure chance possible d'avoir un apport significatif.
- La formation du personnel de l'État de Jersey par Involve. L'objectif était de renforcer les compétences du personnel de l'État et de les outiller pour organiser et diriger de futures démarches de consultation.

Les résultats de ces activités ont été analysés et exposés dans un rapport final¹²⁹. Lors de la conférence publique, les participants regardaient des présentations sur le vieillissement de la population et les choix politiques possibles, pour ensuite débattre de ces choix en petits groupes à partir de questions de discussion prédéfinies sur la base des résultats du sondage. Le tout était animé par le personnel de l'État ayant été formé à cet effet. Après les discussions, les participants utilisaient des outils de vote électronique pour prioriser les idées fortes. Dans les cas où les participants n'étaient pas satisfaits de la formulation des idées, elles étaient clarifiées ou modifiées en temps réel.

La conférence a également mobilisé une approche sur mesure appelée « *the tradeoff game* » pour soutenir la discussion autour des compromis liés à chacune des décisions politiques. Les participants recevaient des cartes à jouer avec différentes options stratégiques, incluant les montants d'argent que ces options généreraient ou coûteraient à la société. Chaque groupe devait choisir une combinaison de politiques visant à combler le déficit annuel prévu pour 2035. Ceci a encouragé les participants à examiner les options de manière réaliste et à reconnaître les incidences des compromis impliqués.

RÉSULTATS

Plus de 1 300 citoyens ont participé au processus, soit 1 257 répondants au sondage et 136 participants à la conférence publique. En outre, 35 réponses à la consultation écrite ont été reçues, dont certaines ont été soumises par des individus ou des groupes. Tous les participants étaient volontaires. La démarche a eu plusieurs incidences positives sur le climat politique, en augmentant la confiance du public et son appropriation des choix de société induits par les décisions publiques. Inversement, le gouvernement a pu prendre la mesure des points de vue des citoyens à l'égard des différentes options de politiques publiques afin de prendre la meilleure décision

possible. La dimension de renforcement des capacités institutionnelles a également permis à l'État de Jersey de jouer un rôle actif dans la préparation de l'ordre du jour, la gestion et l'animation du processus de participation publique.

ÉVALUATION

Chaque activité au sein du processus engageait un certain type de résultat, et il est important de comprendre la différence entre ceux-ci. D'une part, il y avait les données issues du sondage d'opinion, pondérées afin de refléter les opinions d'un échantillon représentatif des citoyens de Jersey. Les données issues de la conférence publique, d'autre part, ne découlaient pas d'un échantillon représentatif de la population de Jersey. Les participants étaient présents sur une base complètement volontaire (aucun échantillonnage ou présélection) et les données n'ont pas été pondérées. Toutefois, les conclusions de la conférence publique ont été obtenues grâce à un procédé unique de délibération et d'apprentissage. Ceux qui ont assisté à l'événement ont participé à une journée complète d'information, de réflexion, de discussion et de vote, avant d'arriver à leurs conclusions finales. C'est pourquoi il est utile d'examiner les données du sondage, qui sont représentatives de l'opinion publique en général, parallèlement aux données de la conférence publique, qui sont mieux informées, sans être représentatives de l'opinion publique. Soulignons néanmoins que les informations disponibles sur l'événement nous amènent à penser que les jeunes ont été sous-représentés lors de la conférence publique, ce qui aurait amené les organisateurs à tenir une deuxième conférence publique, de moindre envergure, destinée à corriger ce manque de reflet de l'opinion de la jeunesse de Jersey dans le résultat des délibérations. Ce problème aurait probablement pu être évité en apportant quelques ajustements au processus de sélection des participants.

Le degré d'engagement observé dans le cadre de cette expérience semble exemplaire d'une démarche de **collaboration**. L'exercice s'inscrivait dans un processus politique précis, et les citoyens étaient amenés à collaborer avec le gouvernement pour la définition des choix de politiques publiques.

LEÇON

- Cette expérience illustre la nature du pas à franchir pour passer d'un processus de participation délibératif à un processus collaboratif. Ce pas est largement dépendant de la volonté et de l'engagement des décideurs politiques à mobiliser, écouter et tenir compte des recommandations citoyennes.

« PARLIAMENT WATCH » EN ALLEMAGNE

CONTEXTE

Le projet Parliament Watch est né de l'esprit de deux jeunes, un sociologue et un informaticien, dans la ville de Hamburg, en 2004, au lendemain d'une réforme du système électoral. Cette réforme faisait en sorte que les électeurs allaient devoir élire des individus plutôt que des partis. La question à résoudre était la suivante : comment les gens allaient-ils pouvoir faire un choix informé entre des candidats qu'ils ne connaissaient pas ? Mis sur pied en 2004 comme initiative bénévole, le projet a été formellement lancé en 2007, suivant l'enregistrement légal de l'organisation en tant qu'entreprise sociale sans but lucratif.

Depuis cet objectif initial de fournir de l'information à la population concernant leurs élus, le site web a évolué vers un outil permettant aux citoyens et aux élus de dialoguer publiquement, dans un souci d'actualisation des valeurs de transparence et d'imputabilité parlementaire. En Allemagne, le projet couvre le parlement fédéral (622 élus), le parlement européen, 9 parlements régionaux (*state parliaments*) et 54 parlements communaux. En période préélectorale, le projet est étendu au dialogue avec tous les candidats. Le site, consulté en juillet 2013, compte une moyenne de 6 800 visiteurs uniques par jour et de 6 000 questions par mois.

FONCTIONNEMENT

Parliament Watch permet désormais aux citoyens allemands de :

- questionner publiquement les membres du Parlement ;
- s'informer des historiques des votes et des décisions parlementaires des élus ;
- faire le suivi des promesses faites par les membres du Parlement (ainsi que des réponses aux questions sauvegardées sur le site) ;
- s'informer des autres revenus des membres du Parlement.

Le site est financé sur la base de dons ponctuels de la part d'utilisateurs ou de la part de commanditaires, avec un système de dons automatiques de cinq euros par mois pour les utilisateurs (1 400 utilisateurs réguliers). En période électorale, les candidats peuvent aussi améliorer leur profil en ajoutant une photo, un CV, un résumé de leurs objectifs politiques et un calendrier de campagne, en échange d'une contribution unique de 200 euros. Ces ajouts sont optionnels. Les informations standard incluent le nom du candidat, son parti, sa circonscription, ses qualifications professionnelles et son occupation courante. Les interactions avec les électeurs sont également entièrement gratuites.

Tous les citoyens peuvent questionner leurs élus sur cette plateforme en donnant leur nom, adresse courriel et code postal. Des modérateurs s'assurent que certaines règles de bienséance sont respectées grâce à un protocole de modération très strictement appliqué¹²⁸. Les questions et les réponses ne sont jamais effacées de la plateforme. Y étaient archivées, en date du 31 janvier 2013, 143 507 questions et 115 921 réponses. 95 % des élus des parlements couverts y participaient activement en répondant aux questions des citoyens. Une analyse statistique a démontré que le tiers des utilisateurs étaient des jeunes qui n'avaient pas encore voté.

Parliament Watch ne reçoit que des questions aux élus. Les commentaires et éditoriaux y sont proscrits par le code de conduite. Cette formule, qui force le citoyen à la concision, au respect et à la neutralité dans ses formulations, est à l'origine du succès de la plateforme et de son adoption par l'ensemble des parlementaires comme des citoyens. La participation active des parlementaires est un deuxième facteur de succès, sans quoi le projet n'aurait ni contenu ni raison d'être. Un troisième facteur est le partenariat construit avec des médias bien établis, pour une plus grande visibilité des processus politiques et des décisions officielles. Le site s'est en effet fait connaître grâce aux partenariats développés avec des médias d'envergure comme *Spiegel Online*, le « numéro un » de la publication en ligne, et *Süddeutsche Zeitung*, le quotidien écrit avec le plus grand lectorat au pays. La crédibilité de la plateforme tient finalement aussi à sa gestion par une organisation indépendante, qui suit de stricts critères de transparence et d'impartialité.

RÉSULTATS

Parmi les résultats de cette initiative, soulignons de nouvelles normes de discours pour l'élite politique allemande, davantage de transparence et d'imputabilité, une meilleure couverture médiatique, de nouvelles sources pour le travail journalistique, ainsi qu'une amélioration de l'accessibilité des citoyens à l'information publique et de leur capacité à entrer en communication avec leurs élus. Ultimement, cet outil est garant d'une augmentation de la participation publique des citoyens, et inversement de la réactivité des élus, qui sont valorisés dans leur action individuelle, assouplissant le joug des lignes de parti. « *A study by the Federal Parliament confirms that the electorate is paying more attention and becoming more informed about issues earlier in the decision-making process – before laws are passed as opposed to when they are being implemented.* » (LFA Group, *Case study: Ashoka News & Knowledge Fellow Gregor Hackmack (Germany)*).

ÉVALUATION

Le degré d'engagement des citoyens à travers cette plateforme peut varier entre l'**information** et la **délibération**. Les fondateurs de Parliament Watch racontent qu'au début du projet, les élus démontraient de la résistance, mais qu'avec le temps, la majorité d'entre eux ont vu que cet outil de communication digital leur était bénéfique. En plus de répondre aux questions des citoyens, l'outil permet aux élus de suivre celles qui sont adressées aux autres représentants parlementaires. De plus, Parliament Watch offre aux politiciens un accès gratuit à un large nombre d'électeurs. Plusieurs élus apprécient l'opportunité de dialoguer directement avec les citoyens¹²⁹.

Questionné sur l'impact de Parliament Watch sur les politiques publiques, le fondateur du site, Gregor Hackmack, répond qu'il est toujours difficile d'isoler les causes d'une politique publique, mais il explique qu'il y a plusieurs exemples où Parliament Watch a nourri des conversations publiques qui ont à leur tour influencé des changements de politiques : « *In one case, a plan for MPs to raise their salaries for a second time in less than 6 months became a hot topic after citizens began questioning their representatives. As a result, the story became more widely reported and party leaders ended up abandoning the pay-raise plan. In a pre-Parliament Watch media environment, news about MP pay raise likely would have gone unreported until after it was a done deal*¹³⁰. »

Au Québec, le groupe Nord Ouvert travaille actuellement sur un tel projet portail de dialogue citoyens-élus. Le groupe souhaite créer une plateforme semblable pour chaque palier de gouvernement (fédéral, provincial dans toutes les provinces, et municipal dans trois grandes villes, pour commencer : Ottawa, Toronto et Montréal). Pour Montréal, le site peut déjà être consulté et est en cours de construction : www.mamairie.ca. Il s'agit d'un projet très ambitieux mais réaliste, si l'on en croit l'expérience allemande. Les sites canadiens comprendraient trois dimensions principales :

- de l'information sur les votes et nouvelles lois/nouveaux règlements des assemblées parlementaires ou municipales ;
- une fiche signalétique sur chaque élu, indiquant notamment comment il a voté et d'autres statistiques à son sujet ;
- un espace pour que les citoyens posent des questions.

« OPEN STATES » AUX ÉTATS-UNIS

CONTEXTE

Open States est l'initiative d'une communauté de programmeurs qui se sont rassemblés autour de l'idée de créer un site Internet qui permette aux citoyens américains de suivre l'actualité politique de leur État. L'idée a été adoptée et financée par la Sunlight Foundation, avec le soutien de la Rita Allen Foundation, de la Minnesota Historical Society et de la Open Society Foundation. La collecte des données qui donnent son sens au site est surtout rendue possible par la contribution d'une large communauté de bénévoles, et grâce aux auteurs et responsables de l'entretien des bases de données desquelles le site dépend.

L'utilisation est simple : il s'agit d'entrer une adresse dans l'un des 50 États, Washington D.C. ou Puerto Rico, et de commencer une recherche sur l'historique des votes des parlementaires ou à travers les fiches signalétiques des élus. Les citoyens et les journalistes peuvent ainsi suivre les activités de leurs élus et faire des recherches sur le contenu et l'évolution des projets de loi. Une application pour téléphone mobile est également téléchargeable.

FONCTIONNEMENT

Open States fonctionne grâce à une technique de transfert de données communément appelé « *data scraping* », qui consiste en la capture d'informations non destinées à un transfert pour utilisation par un autre programme informatique, mais plutôt destinées à une lecture humaine. Cette technique requiert de multiples interventions manuelles et est sujette aux erreurs dès que la présentation des données change de forme. Malgré ces inconvénients, le *data scraping* est actuellement la meilleure option de travail pour l'équipe d'Open States, puisque la majorité des États ne rendent pas leurs données accessibles dans un format directement utilisable pour ce site. Un système de rapportage d'erreurs est actuellement en place pour contrebalancer les effets de cette situation.

ÉVALUATION

L'INM n'a pas pu trouver autant de données statistiques sur les activités d'Open States que sur celles de Parliament Watch. Open States rejoint l'initiative allemande en offrant de nouvelles sources pour le travail journalistique et une amélioration de l'accessibilité des citoyens à l'information publique, mais n'inclut pas de plateforme de dialogue avec les élus, ce qui limite le degré d'engagement citoyen à de l'**information**.

LEÇONS

- Le passage de l'information à la collaboration en matière de participation du public aux affaires parlementaires est illustré par la différence entre Open States et Parliament Watch. Le pas est franchi par le deuxième par la mise en place d'une plateforme de dialogue qui crée un espace d'interaction.
- Il apparaît clairement que l'efficacité et la pertinence de l'une et l'autre des initiatives sont directement proportionnelles à la collaboration gouvernementale. Si les gouvernements des États américains coopéraient davantage en rendant l'ensemble de leurs données ouvertes, les marges d'erreur liées à l'utilisation du *data scraping* seraient largement diminuées, parallèlement aux coûts de l'initiative.
- Malgré l'augmentation de sites gouvernementaux dédiés aux données ouvertes à travers le monde, incluant aux États-Unis et au Québec, les engagements ne se matérialisent que très lentement et la quantité de données disponibles est encore très limitée. Ce sont donc manifestement encore de petites OSBL qui occupent le terrain et qui forcent l'innovation.

« CHALLENGE.GOV » AUX ÉTATS-UNIS

CONTEXTE

Dans sa stratégie de septembre 2009 pour l'innovation américaine, le président Obama a appelé les agences gouvernementales à accroître leur capacité à promouvoir l'innovation en utilisant des outils tels que les concours et les défis pour inciter la population à contribuer à la résolution des problèmes difficiles. En mars 2010, le Bureau fédéral de la gestion et du budget (OMB) a publié un mémorandum sur l'utilisation des défis, des concours et des prix pour améliorer la capacité du gouvernement à encourager l'innovation. Le mémorandum de l'OMB fournissait un cadre politique et juridique pour guider les agences gouvernementales dans l'utilisation de ces outils. Le mémo promettait aussi que l'administration Obama allait rendre disponible « *a web-based platform for prizes and challenges within 120 days. This platform will provide a forum for agencies to post problems and invite communities of problem solvers to suggest, collaborate on, and deliver submissions.* » L'OMB a ensuite mandaté le US General Services Administration (GSA) de sélectionner une plateforme de défi en ligne. Huit organisations ont répondu à l'appel de soumission pour générer une plateforme sans frais d'utilisation. ChallengePost a été sélectionné et a conçu une plateforme permettant à l'ensemble des agences gouvernementales de faire participer le public à travers des concours et des compétitions.

Reconnaissant que les problèmes auxquels la société américaine fait aujourd'hui face sont tout simplement trop importants pour que le gouvernement les résolve seul, Challenge.gov a été mis en place pour mettre au défi l'intelligence citoyenne et pour stimuler l'innovation. Challenge.gov est donc une plateforme de défi en ligne administrée par la US General Services Administration (GSA), en partenariat avec ChallengePost, un logiciel d'administration de défi comme les *software competitions* et les *hackathons*. Encourageant l'innovation à coût modeste et le partage de connaissances et de solutions, Challenge.gov permet au gouvernement et aux citoyens d'échanger les meilleures idées pour relever les défis les plus pressants de la nation. Les objets des défis peuvent passer d'une simple suggestion d'idée à la création d'un logiciel ou tout autre type de produit ou service.

FONCTIONNEMENT

Les défis sont affichés sur la plateforme par des agences gouvernementales à la recherche d'une solution à un problème particulier. Des incitatifs ou des récompenses, monétaires ou non, sont le plus souvent associés aux défis pour motiver les citoyens à y participer. En plus de soumettre des solutions aux défis affichés, les citoyens peuvent choisir de suivre un défi ou de participer aux discussions qui entourent son déroulement. Le site est administré par la US General Services Administration (GSA), mais les défis individuels sont créés et modérés par les agences qui les présentent.

RÉSULTATS

Sur le site, consulté le 9 août 2013, 280 défis étaient affichés par 58 agences gouvernementales différentes. Les gagnants d'un défi sont toujours révélés sur la page concernée, qui reste archivée sur le site.

ÉVALUATION

Ce site est exemplaire des nouvelles possibilités de participation publique offertes par les avancées technologiques. Simple à mettre en place, il est précurseur d'une culture de partage d'information plus directe et bidirectionnelle entre citoyens et, dans ce cas précis, gestionnaires responsables de la mise en œuvre de politiques publiques. Il s'agit donc bien d'un mécanisme d'engagement citoyen de type **collaboratif**.

« CROWDSOURCING LEGISLATION » EN FINLANDE

CONTEXTE

Depuis mars 2012, en Finlande, en vertu du Citizens' Initiative Act, toute proposition législative rassemblant l'appui de 50 000 signatures sur 5,3 millions d'habitants, soit 0,1 % de l'électorat et à l'intérieur d'une période de 6 mois, est tenue d'être présentée et soumise au vote parlementaire.

L'idée originale derrière Open Ministry est celle d'un jeune entrepreneur du web, Joonas Pekkanen qui, en lisant un article sur le Citizens' Initiative Act, a vu le potentiel d'utiliser la technologie du *crowdsourcing* pour l'écriture collective de propositions citoyennes qui soient déjà écrites en langage juridique, afin d'avoir le plus de chances possible de passer en session parlementaire. Le projet a débuté dans le cadre d'un atelier organisé à l'appel de Pekkanen, mobilisant des bénévoles programmeurs, designer graphiques et militants des droits civiques¹³¹. Éventuellement, le site web a gagné l'intérêt du gouvernement, qui a collaboré avec les fondateurs pour s'entendre sur un processus de vérification de l'identité des citoyens contributeurs.

Open Ministry est une plateforme web opensource qui permet aux citoyens d'écrire, de manière collaborative, des propositions législatives à soumettre au Parlement finlandais, et de rassembler les signatures nécessaires pour présenter une initiative citoyenne. « *A thousand pairs of eyes will spot potential problems easier and a thousand heads will come up with more new ideas than just a few*¹³². »

FONCTIONNEMENT

Les initiatives citoyennes présentées au gouvernement finlandais peuvent suivre deux cas de figure : elles peuvent d'une part demander au Parlement de prendre des mesures pour atteindre un objectif politique sous sa juridiction. Ce premier type de demande implique que la proposition soit examinée et écrite en langage juridique par le ministère concerné. Les initiatives citoyennes peuvent d'autre part prendre directement la forme d'une modification législative, donc être déjà écrites dans un langage juridique. « Dans ce cas c'est plus difficile pour le Parlement d'y apporter des changements parce que la formulation est déjà en termes légaux¹³³. » Pour faciliter ce deuxième cas de figure, qui rend la proposition citoyenne plus difficile à dénaturer, un groupe de bénévoles de Helsinki ont créé Avoin ministeriö (Open Ministry), un site web permettant 1) de formuler des initiatives citoyennes directement en langue juridique, sous forme de projets de loi, avec la technologie du *crowdsourcing* et 2) de récolter des signatures en appui à ces initiatives.

RÉSULTATS

Selon l'information obtenue auprès des administrateurs de Open Ministry, malgré sa très récente mise en fonction – puisque ce n'est qu'à la fin de l'année 2012 que le ministère de la Justice finlandais a été en mesure de valider le système d'identification des signataires des initiatives en ligne (un système de validation d'informations bancaires) –, le succès de la plateforme se mesure déjà concrètement. D'abord, 432 initiatives citoyennes ont déjà été enregistrées sur Open Ministry (www.avoinministerio.fi/ideat), dont 132 ont été reprises sur le site officiel du ministère de la Justice « Citizens' Initiative Act » (www.kansalaisaloite.fi/fi)¹³⁴. Des statistiques des commentaires, visionnements, votes (non officiels) de popularité pour chacune des initiatives sont accessibles sur le site web. Ces statistiques témoignent d'une participation comparable, dans les chiffres¹³⁵, à celle observée lors de la rédaction collaborative (en *crowdsourcing*) de la Constitution islandaise (qui a éventuellement été nullifiée par le Parlement islandais). En outre, Open Ministry a reçu une large couverture médiatique en Finlande et ailleurs. Bien qu'aucune initiative citoyenne n'ait déjà résulté en un changement législatif, une initiative a déjà été traitée par le Parlement (*Fur Farming Ban Initiative*). Trois autres ont atteint le seuil de 50 000 appuis et seront traitées dans un futur proche (*Common Sense in Copyright Initiative* ; *Same Sex Marriage Initiative* – qui a déjà récolté plus de 150 000 signatures, mais les initiateurs poursuivront la compilation jusqu'au terme de la période de récolte de six mois pour un maximum de soutien populaire –, ainsi qu'une initiative pour changer le statut des langues officielles de la Finlande – qui fait campagne pour reléguer le statut de la deuxième langue officielle, le suédois, au statut de langue minoritaire).

ÉVALUATION

Ce système dit de « crowdsourced legislation » vient donner une autre envergure au droit d'initiative citoyenne, en démocratisant la rédaction et la signature des initiatives de manière exceptionnelle. L'engagement des citoyens que ce mécanisme rend possible sur situe toujours au niveau de la **consultation** sur l'échelle de la participation publique, mais cet engagement est porteur d'une dimension proprement collaborative bien qu'elle se limite à la collaboration entre les citoyens, plutôt qu'entre ceux-ci et le gouvernement.

L'initiative a déjà forcé le parlement finlandais à prendre position sur des enjeux qui n'auraient autrement pas reçu d'attention pour des motifs partisans. En ce sens, l'intervention citoyenne a une valeur d'influence de l'ordre du jour, même si le changement législatif proposé ne passe pas au parlement (qui n'a pas d'obligation à cet effet). Selon un administrateur de Open Ministry, "Some members

of the Parliament have also welcomed the new Initiative as it is possible for the members themselves to be active in some issues which are not on their party's agenda currently. Of course, there are also those, who do not like to engage citizens but every four years in traditional elections. The majority of academic opinions that I have registered have been positive. There have been a couple of academics who have also warned about the possibility of the public getting disappointed with the new legislative instrument, because it has not as much direct power (for example, it cannot force a referendum)."¹³⁶

87. Institut du Nouveau Monde, avec la collaboration de la Corporation de protection de l'environnement de Sept-Îles, *Guide d'accompagnement des citoyens pour se préparer à une audience publique sur l'environnement*, 2013, p. 5.
88. Mario Gauthier et Louis Simard. « 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, 2011. p. 40.
89. *Prenez votre place ! La participation citoyenne au cœur des institutions démocratiques québécoises*, Rapport du comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques, mars 2003.
90. On compte parmi ces outils : la Politique de Santé Canada sur les organismes consultatifs externes (2011) (le recours à des organismes consultatifs externes est conforme aux engagements du gouvernement du Canada à faire participer des intervenants de l'extérieur du gouvernement aux activités et aux processus décisionnels gouvernementaux) ; les Politiques et boîte à outils concernant la participation du public à la prise de décisions (2000) (qui exposent la politique de Santé Canada sur la participation du public (PP) et fournit une orientation aux employés de Santé Canada sous forme d'instruments, de processus et d'études de cas qui aident à mener les activités de participation du public) ; le Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé (2000) (qui donne un fondement commun à la prise de décisions en matière de gestion des risques à Santé Canada) ; le Cadre de participation du public de la DGPSA (2005) (qui vise à orienter les activités relatives à la participation du public au sein de la *Direction générale des produits de santé et des aliments* (DGPSA) de Santé Canada, pour tous les groupes d'intervenants, dans toutes les sphères de responsabilités), et la Politique de la DGPSA sur la déclaration volontaire de renseignements lors d'activités faisant appel à la participation du public (2005) (qui vise à accroître la transparence des processus et sera à l'essai jusqu'au mois de mai 2006. Elle vise à encourager tous les participants aux activités à fournir volontairement des renseignements à leur sujet ou au sujet des organismes qu'ils représentent avant le déroulement de l'activité).
91. Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques. « CPRN and Deliberative Dialogue – A Primer ». www.cprn.org/documents/36557_en.pdf
92. *Ibid.*
93. EKOS Research Associates. (2005). « *Citizens' Dialogue on Public Health Goals in Canada: Final Findings* » Report."Ottawa: EKOS Research Associates. www.ekos.com/admin/articles/cd-phg_e.pdf.
94. Lisa Birch and François Pétry, *Exit, Voice and Loyalty and the Future of Healthcare in Canada: Insights From Public Opinion Research*, Paper presented at the 2009 conference of the European Consortium for Political Research, September 10-12, Potsdam, Germany, 2009. www.capp.ulaval.ca/upload/cahier_42.pdf.
95. Robert Richards and Kevin Um, *Citizens' Dialogue on Public Health Goals in Canada*, Participedia BETA, 2012-2013. participedia.net/en/cases/citizens-dialogue-public-health-goals-canada.
96. « Mode de scrutin et mesures incitatives », dans *Rapport de la Commission : Rapport 2^e partie*, p. 39. www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/csle-37-2#documentsReflexion.
97. Pour plus de détails sur le processus de sélection des participants, consulter : Jonathan Rose, *Les citoyens sont-ils à la hauteur du processus constituant ? Ce que les assemblées citoyennes peuvent nous enseigner*, Université Queen's, Département de science politique, 2009. www.fss.ulaval.ca/cms_recherche/upload/chaire_democratie/fichiers/rosepaperfinal._27082009_162206.pdf
Consulter aussi : Archon Fung, *British Columbia Citizens' Assembly on Electoral reform*, Participedia BETA, 2009. participedia.net/en/cases/british-columbia-citizens-assembly-electoral-reform
98. Archon Fung, *British Columbia Citizens' Assembly on Electoral reform*, Participedia BETA, 2009.
99. Radio-Canada, « Reportage sur l'historique du VUT en Colombie-Britannique », 12 mai 2009. www.radio-canada.ca/regions/electionsCB2009/vut.asp
100. Colombie-Britannique, Assemblée législative, Debates, 2^e session, 38^e législature, 27 avril 2006.
101. Andres Barnes et James R. Robertson, *Les projets de réforme électorale dans diverses provinces du Canada*, Bibliothèque du Parlement, révisé le 18 août 2009.
102. Archon Fung, *British Columbia Citizens' Assembly on Electoral reform*, Participedia BETA, 2009.
103. *Ibid.*
104. Mapleleafweb, « BC Citizens' Assembly Backgrounder », 2004. www.mapleleafweb.com/old/features/electoral/citizen-assembly/backgrounder.html.
105. Nikki Slocum et al., *Méthodes participatives : un guide pour l'utilisateur*, Bruxelles, Fondation Roi Baudoin, mars 2006, p. 43. Voir aussi le site web www.jefferson-center.org.
106. Léonore Pion et Florence Piron (dir.), *Aux sciences, citoyens !*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2009, p. 157.
107. Le bilan complet de la Conversation publique sur l'avenir minier du Québec, de même qu'une version synthèse, peuvent être téléchargés à l'adresse www.inm.qc.ca/avenir-minier/presentation.

108. Notons que le MRN était invité à participer à la démarche à titre de bailleur et de membre du comité consultatif dès ses premiers pas. Ce dernier a finalement compté un membre d'Investissement Québec comme représentant gouvernemental.
109. Le Nouvel Observateur, « Grande-Bretagne : le gouvernement veut autoriser le mariage homosexuel », 11 janvier 2012. tempsreel.nouvelobs.com/monde/20121211.AFP7533/grande-bretagne-le-gouvernement-veut-autoriser-le-mariage-homosexuel.html
110. John Bingham, « Ministers accused of « sham » consultation over gay marriage », *The Telegraph*, 10 décembre 2012.
111. The Loka Institute, Tracking Danish-Style, Citizen-Based Deliberative Consensus Conference Worldwide, 2013. www.loka.org/TrackingConsensus.html
112. Simon Joss, « Danish consensus conferences as a model of participatory technology assessment: an impact study of consensus conferences on Danish Parliament and Danish public debate », dans *Science and Public Policy*, vol. 25, n° 1, février 1998.
113. Sources pour la rédaction de cette section : Andersen, I-E. & Jæger, B. (1999). *Danish participatory models. Scenario workshops and consensus conferences: towards more democratic decision-making*. Science and Public Policy 26(5): 331-340. Et: Einsiedel, E. F., Jelsøe, E. & Breck, T. (2001). Publics at the technology table: The consensus conference in Denmark, Canada, and Australia. *Public Understanding of Science* 10: 83-98.
114. AmericaSpeaks est un organisme sans but lucratif et non partisan basé à Washington et mis sur pied en 1995 par Dr. Carolyn J. Lukensmeyer. Sa mission est de créer les infrastructures permettant la délibération démocratique à l'échelle nationale, de manière à ce que la population des États-Unis participe à la gouvernance. AmericaSpeaks élabore donc des initiatives à grand déploiement tel que le 21st Century Town Meeting® qui permet la participation simultanée de milliers de citoyens. En ligne : americaspeaks.org/
115. Sources d'information pour la rédaction de cette section : AmericaSpeaks, *Listening to the City: Report of proceedings*, Civic Alliance to Rebuild Downtown New York, 2002 ; Ashley Boyd et Jane Berkow, « Rebuilding Ground Zero with Democracy: Listening to the City and the 21st Century Town Meeting », dans *Group Facilitation: A Research & Applications Journal*, n° 6, printemps 2004.
116. Le site Internet d'AmericaSpeaks: americaspeaks.org/democracy-lab/innovation/21st-century-town-meeting/
117. Alain Lamassoure, cité dans Édouard Pflimlin, « L'initiative européenne citoyenne, une avancée démocratique dans l'UE », dans *Le Monde*, 29 mars 2013.
118. Jean-Luc Sauron, Fondation Robert Schuman, « L'initiative citoyenne européenne : une fausse bonne idée ? », dans *Question d'Europe*, n° 192, 31 janvier 2011, p. 4.
119. *Loc. cit.*
120. *Ibid.*, p. 5.
121. James S. Fishkin, « Vers une démocratie délibérative : l'expérimentation d'un idéal », dans Stephen L. Elkin et Karol Edward Soltant (dir.), *Citizen Competence and Democratic Institutions*, Pennsylvania State University Press, 1999, chapitre XII, p. 279-290.
122. Ressource très exhaustive sur la méthode : Janice Elliott, « Deliberative Polling », *Méthodes participatives : un guide pour l'utilisateur*, Bruxelles, Fondation Roi Baudoin, mars 2006.
123. Pour davantage d'information sur le sondage délibératif et l'expérience de l'Irlande du nord : Sean Gray, « Deliberative Polling », Participedia BETA, 2009. Et : James Fishkin & all., « A Deliberative Poll on Education », Newcastle University, Stanford University and Queens's University Belfast, 2007.
124. Archon Fung, « Démocratiser le processus d'élaboration des politiques », dans *Télescope*, vol. 17, n° 1, 2011, p. 7.
125. Involve est une organisation qui appartient au champ des professionnels de la participation publique au Royaume-Uni et qui, en combinant recherche et pratique, tente de modifier la relation entre le gouvernement et les citoyens, de manière à ce que ces derniers aient une influence réelle sur les décisions qui affectent leur vie. Le site met à la disposition du public une panoplie de publications portant sur les divers enjeux relatifs à la participation publique. En ligne : www.involve.org.uk
126. Involve, *Imagine Jersey 2035, Preparing for the Future: Report of consultation findings by Involve for the States of Jersey*, février 2008.
127. Précisons que dans certains sondages délibératifs, les participants à la conférence publique sont toutefois issus de l'échantillon de répondants au sondage d'opinion.
128. Le code de conduite de Parliament Watch est disponible en anglais : www.dailywatch.ie/en-gb/about/code-conduct. Il est scrupuleusement appliqué par une équipe de 15 modérateurs à temps partiel qui filtrent chacune des questions posées. Chaque question peut être posée seulement une fois et doit être formulée avec neutralité. Un rapport électronique des décisions des modérateurs est conservé et révisé par des pairs. Le processus est sous la supervision d'un *Ethics Board* composé de journalistes, juges fédéraux, universitaires et autres professionnels respectés.
129. « An MP who is one of the 121 [in Hamburg] hardly has a regular platform of their own, and when they do, it is on a very limited basis, and sometimes [they are] even misquoted. » Alexander-Martin Sardina, cité dans LFA Group, *Case study: Ashoka News & Knowledge Fellow Gregor Hackmack* (Germany), p. 4.
130. *Ibid.*, p. 5.
131. « Finnish Act lets the public send bills to Parliament, Volunteers group makes it easy », TechDirt, 9 mars 2012.
132. Oras Tynkkynen, « Foreword », dans Tanja Aitamurto, *Crowdsourcing for Democracy: A New Era in Policy-Making*, Publication of the Committee for the Future, 2012, p. 5.
133. « New website lets Finish citizens propose laws », DW Top Stories. 9 mars 2012.
134. À noter que si les deux sites Internet permettent aux citoyens de présenter et de récolter des appuis aux initiatives citoyennes, Open Ministry est le seul qui offre un soutien aux citoyens pour la formulation des initiatives.
135. Si l'on accepte que les statistiques de visionnement YouTube, les commentaires Facebook, etc. sont des indicateurs valables de la participation citoyenne. Sources : stjomlagarad.is/erindi/ et www.verfassungsblog.de/en/putsch-icelands-crowd-sourced-constitution-killed-by-parliament/#.UVsOYXCg38
136. Tirée d'une correspondance électronique en juillet-août 2013.



DES CITOYENS

DES IDÉES

DES PROJETS

**L'INM a pour mission d'accroître la participation des citoyens
à la vie démocratique.**

L'INM est une organisation indépendante non partisane oeuvrant principalement au Québec dans une perspective de justice et d'inclusion sociales, dans le respect des valeurs démocratiques et des principes du développement durable, et dans un esprit d'ouverture et d'innovation.

L'action de l'INM permet d'augmenter la proportion de citoyens qui participent ainsi que la qualité du débat public.
Elle contribue au renforcement du lien social et à la valorisation des institutions démocratiques.

INSTITUT DU NOUVEAU MONDE

5605, avenue de Gaspé, bur. 404

Montréal (Québec) H2T 2A4

inm.qc.ca