

*Université de Montréal*

*Participatifs, délibératifs ou libéraux? Analyse des modes de participation  
institutionnalisée au Canada*

Par

Francis Garon

Département de science politique  
Faculté des arts et des sciences

Thèse présentée à la Faculté des études supérieures en vue de l'obtention du  
grade de Philosophiae Doctor (Ph.D). en science politique

© Francis Garon, mai 2006



JA  
39  
U54  
2006  
v.010

**Direction des bibliothèques**

**AVIS**

L'auteur a autorisé l'Université de Montréal à reproduire et diffuser, en totalité ou en partie, par quelque moyen que ce soit et sur quelque support que ce soit, et exclusivement à des fins non lucratives d'enseignement et de recherche, des copies de ce mémoire ou de cette thèse.

L'auteur et les coauteurs le cas échéant conservent la propriété du droit d'auteur et des droits moraux qui protègent ce document. Ni la thèse ou le mémoire, ni des extraits substantiels de ce document, ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans l'autorisation de l'auteur.

Afin de se conformer à la Loi canadienne sur la protection des renseignements personnels, quelques formulaires secondaires, coordonnées ou signatures intégrées au texte ont pu être enlevés de ce document. Bien que cela ait pu affecter la pagination, il n'y a aucun contenu manquant.

**NOTICE**

The author of this thesis or dissertation has granted a nonexclusive license allowing Université de Montréal to reproduce and publish the document, in part or in whole, and in any format, solely for noncommercial educational and research purposes.

The author and co-authors if applicable retain copyright ownership and moral rights in this document. Neither the whole thesis or dissertation, nor substantial extracts from it, may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

In compliance with the Canadian Privacy Act some supporting forms, contact information or signatures may have been removed from the document. While this may affect the document page count, it does not represent any loss of content from the document.

Université de Montréal  
Faculté des études supérieures

Cette thèse intitulée :

Participatifs, délibératifs ou libéraux ? Analyse des modes de participation  
institutionnalisée au Canada

Présentée par :

Francis Garon

a été évaluée par un jury composé des personnes suivantes :

Denis Saint-Martin  
Président-rapporteur

Éric Montpetit  
Directeur de recherche

André Blais  
Membre du jury

Frances D. Abele  
Examineur externe

Denis Saint-Martin  
Représentant du doyen de la FES



## *REMERCIEMENTS*

Je tiens tout d'abord à remercier Éric Montpetit, directeur de recherche, pour l'intérêt soutenu qu'il a démontré envers mon projet, pour ses conseils judicieux et pour m'avoir appris plusieurs trucs du métier. Au fil de cette démarche, Éric est devenu un ami pour lequel j'ai le plus grand respect et avec qui j'ai toujours beaucoup de plaisir de discuter.

Je remercie également l'École nationale d'administration publique, où j'ai passé mes premières années de doctorat et où j'ai fait des rencontres intéressantes. Remerciements plus particuliers à Luc Bernier et à Isabelle Fortier, qui m'ont été d'un grand support au cours de ces premières années. Je remercie également Jane Jenson, de l'Université de Montréal, qui a influencé et nourrit mes réflexions et qui m'a donné des opportunités intéressantes en cours de route.

Je dois également remercier Isabelle Paré, mon amie et collègue, avec qui j'ai partagé plusieurs moments « doctoraux », souvent heureux et parfois plus difficiles. La voir avancer dans sa recherche a été pour moi une source d'inspiration.

Je dois souligner l'apport du Fonds québécois de recherche sur la société et la culture avec la bourse de doctorat en recherche qui m'a été octroyée, et sans laquelle l'exercice aurait été beaucoup plus compliqué à réaliser.

Remerciements à mes parents et à ma soeur, ainsi qu'à mes amis, Pascal, Vincent, Patrick et les autres, qui m'ont toujours soutenu moralement, surtout dans les moments difficiles.

Finalement, merci à Nathalie, mon amour, qui a été d'un support indéfectible durant cette longue route et qui a toujours cru que je réussirais. Sa contribution est inestimable.

## *SOMMAIRE*

La présente thèse s'intéresse au phénomène de la participation institutionnalisée au Canada, c'est-à-dire les discours politicoadministratifs, les institutions et les processus qui permettent aux citoyens et aux groupes de prendre part à l'élaboration des politiques publiques. À l'instar d'autres formes de participation politique (participation électorale ou participation dans la société civile), il est généralement avancé que cette forme de participation est en mutation depuis quelques décennies, mutation qui irait dans le sens d'une plus grande ouverture du processus politique. Les discours politicoadministratifs développés par les gouvernants laissent croire un tel changement. Ils proposent en effet plus de démocratie « participative » et/ou « délibérative », et donc une plus grande place pour les citoyens « ordinaires » dans les décisions qui les concernent.

Partant de ces constats, nous avons développé les questions de recherche suivantes : comment et dans quelle mesure les discours politicoadministratifs se traduisent dans les institutions et les processus de participation institutionnalisée? Y a-t-il vraiment changement dans cette forme de participation politique, et si oui, quelle en est la nature? La littérature existante ne permet pas, selon nous, de répondre de façon satisfaisante à ces questions. Pour y répondre, nous avons développé un cadre analytique qui propose trois logiques démocratiques distinctes pouvant rendre compte du phénomène et de son évolution dans le temps : libérale, délibérative et participative. Ces logiques permettent d'identifier trois possibilités auxquels peuvent correspondre les modes de participation institutionnalisée et également trois types de changement possibles à travers le temps.

Pour tester notre cadre analytique, nous nous sommes intéressés au cas Canada, et plus précisément au gouvernement fédéral canadien. Trois champs empiriques ont été couverts : le centre du gouvernement, de même que deux secteurs de politiques publiques : l'environnement et la santé. Ces études empiriques ont été réalisées en analysant les documents officiels du gouvernement canadien, la littérature existante, de même qu'à partir d'entretiens de recherche semi-dirigés. Pour les trois cas, une période de trente ans a été couverte pour apprécier le changement, et une diversité d'institutions et de processus a été analysée pour une étude du phénomène dans sa globalité.

Deux constats majeurs ressortent de la recherche : premièrement les changements qui surviennent dans les institutions et processus de participation au gouvernement fédéral canadien sont limités malgré des discours ambitieux; et, deuxièmement, ceux qui surviennent s'inscrivent pour une très large mesure dans la logique libérale, et non dans des logiques délibérative ou participative. Par ailleurs, bien que présente dans les discours, la logique participative telle que nous l'avons définie est absente des institutions et processus analysés.

Trois explications ressortent quant à la nature des changements observés et, plus particulièrement, de la dominance de la logique libérale : la résistance des élites au partage du pouvoir de décision à travers de nouveaux modes de participation institutionnalisée; les contraintes structurelles que pose cette forme de participation dans un État fédéral comme le Canada; et la difficulté d'intégrer les citoyens dans les processus traditionnellement réservés aux experts.

## *ABSTRACT*

Our thesis focuses on institutionalized political participation in Canada. By this, we mean politicoadministrative discourses, institutions, and processes by which citizens and groups are able to take part in public policy making. As with other forms of political participation (electoral or participation in civil society), it is generally admitted that this form of participation is going through a process of mutation since a few decades, that is bringing it towards a grander overture of the political process; at least, that is what ought to be believed from the politicoadministrative discourses. What they propose is an expansion of “participative” and/or “deliberative” democracy, and consequently, adding citizen participation into political decisions that concern them.

From these observations, we developed our research questions: how, and to what extent, have politicoadministrative discourses translated themselves into institutions and processes of institutionalized political participation? Has there really been a change in this form of political participation, and if so, in what manner? The current literature does not enable us to answer these questions.

Thusly, to answer these questions, we constructed an analytical framework which rests on three distinct logics of democratic institutionalized political participation (liberal, deliberative, and participative) that can help us to understand it as a phenomenon, and its evolution in time. These logics enable us to identify three possibilities of institutionalized modes of participation, and also three types of changes across time.

To test our framework, we were drawn to the case of Canada, and in more precise terms, to the federal government structure. Three aspects of this structure were covered in our study: the center of government, as well as two areas of public policy making, environment and health. This empirical research was constructed by analyzing official documents from this branch of government, the existing literature, and some semi-conducted interviews with key actors. We covered a thirty year period for each area of policy making to properly appreciate change; we also analyzed a diverse mix of institutions and processes which enabled us to get a global picture of the institutionalized political participation.

Two major findings come out of our study: 1) Changes in institutions and processes of participation in the federal government are, on the one hand, quite limited in spite of ambitious promises, and those that do occur, on the other, are restricted mainly to the 'liberal' logic, rather than the 'deliberative' or 'participative'; 2) Even if it is present in the official discourse, the 'participative' logic, as we have defined it, is absent in the institutions and processes analyzed.

Three lines of explanation may be drawn *ex post* to understand the nature of observed changes in institutions and processes, and the domination of the liberal logic of participation: First, the resistance of elites to share decision-making privileges through new modes of institutionalized participation; second, structural constraints that such participation can pose in a state with a federal structure like Canada; finally, in spite of these two difficulties, the inherent difficulty to integrate ordinary citizens in processes normally occupied by experts.

## ***TABLES DES MATIÈRES***

SOMMAIRE .....	III
ABSTRACT .....	V
TABLES DES MATIÈRES .....	VII
LISTE DES TABLEAUX .....	X
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE 1 : LA PARTICIPATION INSTITUTIONNALISÉE .....	8
1.1 LE CHANGEMENT EN TROIS NIVEAUX.....	11
1.2 LES PRESSIONS SUR LA REPRÉSENTATION POLITIQUE.....	14
1.3 LES INSTITUTIONS REPRÉSENTATIVES COMME UNE DOUBLE DÉLÉGATION.....	16
1.4 LA DOUBLE DÉLÉGATION COMME POINT DE DÉPART.....	19
1.5 PROBLÉMATIQUE.....	21
1.5.1 <i>Les modèles analytiques disponibles</i> .....	26
1.6 DES LOGIQUES DÉMOCRATIQUES DISTINCTES .....	31
1.6.1 <i>Les dimensions d'une logique démocratique</i> .....	31
1.7 TROIS LOGIQUES DÉMOCRATIQUES DISTINCTES .....	37
1.7.1 <i>La logique libérale</i> .....	38
1.7.2 <i>La logique délibérative</i> .....	43
1.7.3 <i>La logique participative</i> .....	48
1.8 LES LOGIQUES DÉMOCRATIQUES : ASPECTS COGNITIFS ET MATÉRIELS .....	52
1.8.1 <i>La participation institutionnalisée comme un acte de communication</i> .....	53
1.9 MÉTHODOLOGIE ET TERRAIN D'ÉTUDE .....	57
1.9.1 <i>Deux secteurs : environnement et santé</i> .....	61
1.9.2 <i>La méthode de recherche</i> .....	64
CHAPITRE 2 : LA POLITIQUE DE LA PARTICIPATION AU CANADA .....	67
2.1 L'INSTAURATION ET LA CRISTALLISATION DE LA LOGIQUE LIBÉRALE .....	69
2.1.1 <i>La participation institutionnalisée et l'administration publique canadienne</i> .....	73
2.2 À PARTIR DU MILIEU DES ANNÉES 1990 : LES CRITIQUES DE LA LOGIQUE LIBÉRALE .....	78

2.2.1	<i>Les fonctionnaires et l'engagement des citoyens</i> .....	84
2.2.2	<i>La réponse des élites politicoadministratives</i> .....	91
2.2.3	<i>La politique de réglementation du gouvernement fédéral</i> .....	97
3	CONCLUSION.....	98
CHAPITRE 3: LE SECTEUR DE L'ENVIRONNEMENT.....		104
3.1	LES ANNÉES 1970-1985 : UNE LOGIQUE « PRÉ-LIBÉRALE ».....	106
3.1.1	<i>Le problème de l'accès aux tribunaux</i> .....	112
3.1.2	<i>Résumé du système participatif 1970-85</i> .....	114
3.2	LES ANNÉES 1985-1990 : LE CHANGEMENT DANS LA CONTINUITÉ.....	119
3.2.1	<i>L'ère du développement durable ou l'influence d'une idée</i> .....	120
3.2.2	<i>Les initiatives de l'exécutif : Le « Niagara Process », les Tables rondes sur l'environnement et l'économie et Le Plan vert</i> .....	122
3.2.3	<i>Les Tables rondes sur l'environnement et l'économie</i> .....	125
3.2.4	<i>Le Plan vert du Canada</i> .....	126
3.2.5	<i>Les développements législatifs</i> .....	130
3.2.6	<i>Les débuts du légalisme</i> .....	135
3.2.7	<i>Résumé du système participatif 1985-1995</i> .....	136
3.2.8	<i>Les initiatives de l'exécutif : changement ou statu quo?</i> .....	137
3.2.9	<i>Les changements législatifs</i> .....	143
3.3	À PARTIR DES ANNÉES 1995 : LA CONSOLIDATION DE LA LOGIQUE LIBÉRALE.....	148
3.3.1	<i>Les développements législatifs</i> .....	151
3.3.2	<i>Le Commissaire au développement durable</i> .....	154
3.3.3	<i>Résumé du système participatif après 1995</i> .....	157
3.4	CONCLUSION.....	160
CHAPITRE 4 : LE SECTEUR DE LA SANTÉ.....		166
4.1	L'AVANT 1990.....	170
4.1.1	<i>Les rapports d'orientation</i> .....	171
4.1.2	<i>L'élaboration des rapports Lalonde et Epp</i> .....	173
4.2	À PARTIR DES ANNÉES 1990 : LA SANTÉ COMME UNE QUESTION DE VALEURS.....	176
4.2.1	<i>Le Forum national sur la santé</i> .....	179
4.2.2	<i>La Commission Romanow</i> .....	185
4.2.3	<i>Une évolution délibérative</i> .....	194
4.3	LA PARTICIPATION À SANTÉ CANADA : DES PRÉTENTIONS DÉLIBÉRATIVES ET PARTICIPATIVES.....	195
4.3.1	<i>Le Continuum de participation du public de Santé Canada</i> .....	196

4.3.2 <i>L'exemple de la DGPSA</i> .....	199
4.3.3 <i>Le Rapport de la DGPSA sur la participation du public</i> .....	201
4.3.4 <i>La persistance de la logique libérale</i> .....	206
4.4 CONCLUSION .....	208
CHAPITRE 5 : CONCLUSION.....	212
5.1 LES EXPLICATIONS GÉNÉRALES .....	215
5.1.1 <i>La résistance des élites</i> .....	215
5.1.2 <i>Les contraintes structurelles</i> .....	217
5.1.3 <i>Les contraintes liées à la seconde délégation</i> .....	219
5.2 LES INNOVATIONS ET LES CHANGEMENTS INSTITUTIONNELS.....	222
5.3 LES ÉLÉMENTS DÉLIBÉRATIFS.....	224
5.4 POURQUOI LA LOGIQUE PARTICIPATIVE EST-ELLE SI PEU PRÉSENTE?.....	226
BIBLIOGRAPHIE .....	229



## *LISTE DES TABLEAUX*

TABLEAU I : TROIS LOGIQUES DÉMOCRATIQUES .....	37
TABLEAU II : APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE.....	63
TABLEAU III : LE CENTRE DU GOUVERNEMENT : LOGIQUE PARTICIPATIVE ET LOGIQUE LIBÉRALE	100
TABLEAU IV : LE SECTEUR DE LA SANTÉ : LOGIQUE DÉLIBÉRATIVE ET LOGIQUE LIBÉRALE.....	161
TABLEAU V : LE SECTEUR DE LA SANTÉ : LOGIQUE DÉLIBÉRATIVE ET LOGIQUE LIBÉRALE.....	209

## *INTRODUCTION*

Lors de la première série de débats des chefs dans le cadre de l'élection fédérale canadienne à la fin de l'année 2005, les questions posées aux quatre candidats présents venaient de citoyens « ordinaires ». Les citoyens canadiens avaient en effet été invités à soumettre leurs questions aux aspirants Premier Ministre, afin que ceux-ci répondent directement à leurs préoccupations, sans le filtre traditionnel de l'animateur, lui-même un commentateur ou expert politique. Cette nouvelle procédure, qui a fait couler passablement d'encre, devait, entre autres choses, permettre de redonner une voix aux citoyens dans les débats politiques. Ceux-ci seraient exaspérés par les débats stériles et belliqueux entre des politiciens incapables de s'occuper des « vrais » problèmes, trop préoccupés par leurs intérêts à court terme. Pour contourner ce problème, on a donc fait appel à d'honnêtes citoyens pour qu'ils formulent les questions qui les préoccupent.

Il ne s'agit ici que d'un exemple parmi une multitude d'autres qui démontre l'importance que l'on accorde aujourd'hui aux citoyens et à la place qu'ils devraient occuper dans le processus politique. Ceux-ci auraient été, selon l'argument généralement évoqué, dépossédés de leur pouvoir politique au cours des dernières décennies. Nous serions en effet actuellement en pleine « crise de la représentation politique ». Des élites politiques sur qui on pourrait difficilement compter pour prendre des décisions qui vont dans l'intérêt public, aux experts qui auraient longtemps profité d'un système de gouverne technocratique, les acteurs traditionnels du processus politique auraient perdu la légitimité dont ils disposaient jadis. Les gouvernants ont répondu à cette crise de confiance envers les institutions en promettant de s'attaquer au « déficit démocratique » et ont développé des discours très engageants et très ambitieux qui font l'éloge d'une participation large et inclusive de tous les citoyens. Car

sans cette nouvelle participation, le processus politique ne peut retrouver sa légitimité.

Dans le cadre de cette thèse, nous nous intéressons à un aspect de la crise de confiance envers les institutions démocratiques, celui de la perception d'un manque de participation des citoyens au processus d'élaboration des politiques publiques. Nous appelons cette forme de participation la participation institutionnalisée, c'est-à-dire les institutions, processus et mécanismes de participation qui sont initiés par l'État. Tout comme dans l'exemple cité précédemment, on fait aujourd'hui grand cas, pour cette forme de participation, de la nécessité de consulter les citoyens ordinaires dans le développement des politiques publiques. Quiconque consulte les documents gouvernementaux aujourd'hui est à même de constater comment la participation des citoyens et des groupes semble devenue une donnée incontournable du processus politique. Démocratie participative, processus délibératifs, gouvernance démocratique, débat public, engagement des citoyens et autres appellations de cette nature font maintenant partie du vocabulaire consacré des gouvernants lorsqu'ils font référence à la façon dont devraient être prises les décisions publiques. À la lecture de ces engagements, on croirait assister à un changement de paradigme, à une modification fondamentale des institutions et processus traditionnels dédiés au développement des politiques publiques. Ces discours légitiment de nouveaux acteurs et promettent des innovations institutionnelles et procédurales. On s'y engage généralement à changer la « culture » qui prévaut dans les institutions publiques de façon à accroître autant en nombre qu'en qualité les opportunités de participation.

La situation se complique toutefois lorsqu'on pose la question à savoir si ces discours correspondent à la réalité participative. En effet, lorsqu'on souhaite analyser empiriquement le phénomène de la participation institutionnalisée et lui

donner un contenu analytique, les discours développés par les gouvernants sont de peu d'utilité. Phénomène à haute teneur symbolique et caractérisé par un décalage parfois frappant entre les discours et la réalité, la participation institutionnalisée s'appréhende difficilement. Comment comprendre cette forme de participation telle qu'elle se présente aujourd'hui? Dans quelle mesure les discours politicoadministratifs se traduisent dans la pratique? Est-ce que, tel qu'on le prétend dans ces discours, les institutions et les processus de participation pour les citoyens et les groupes ont changé au cours des dernières décennies? Si oui, comment qualifier ce changement? En somme, à quelle(s) logique(s) démocratique(s) correspondent les institutions et processus de participation qui président à l'élaboration des politiques publiques?

C'est donc en constatant la difficulté de donner un sens à un ensemble disparate de discours, d'institutions et de processus de participation, que nous proposons dans le cadre de cette thèse d'analyser la participation institutionnalisée comme pouvant correspondre à trois logiques démocratiques distinctes : la logique libérale, la logique délibérative et la logique participative. Ces trois logiques tirent leur origine dans des conceptions et des fondements distincts du fonctionnement démocratique et sont développées selon quatre dimensions : le rôle et la place du citoyen « ordinaire » dans le processus politique, la nature de la relation entre les acteurs, le lien entre la participation et la décision et la nature des changements ou des transformations nécessaires à la réalisation de ces logiques. Ces dimensions sont identifiées puisqu'elles correspondent aux enjeux de la participation institutionnalisée tels qu'ils se présentent aujourd'hui.

Selon cette construction analytique, la logique participative est la plus exigeante sur le plan démocratique car elle propose une participation large et inclusive du plus grand nombre de citoyens. Elle devrait permettre l'émancipation des citoyens par la participation et ceux-ci devraient pouvoir participer aux décisions

publiques; dans ce contexte, la logique participative nécessite des transformations institutionnelles importantes, voire fondamentales. La logique délibérative conçoit plutôt le citoyen comme un « débatteur » qui devrait avoir l'occasion de participer lorsqu'il est concerné par une question de politique publique. La relation entre les acteurs s'apparente à un mode d'interaction devant être fondée sur la confiance entre les participants au processus politique. Contrairement aux prescriptions de la logique participative, dans la logique délibérative les élus et les experts conservent le monopole de la décision, mais après qu'il y ait eu délibération permettant que soit pris en compte l'ensemble des savoirs pertinents sur un enjeu. Ainsi, plutôt qu'une transformation fondamentale des institutions et processus traditionnels, la logique délibérative exige plutôt un changement de nature culturel, c'est-à-dire une nouvelle éthique de la discussion entre les acteurs, et la mise en œuvre de certaines innovations institutionnelles et procédurales; le niveau de changement est donc moins important dans cette deuxième logique. Finalement, la logique libérale conçoit le citoyen comme un individu porteur d'un certain nombre de droits qui doivent être respectés. Dans ce contexte, elle se satisfait d'une participation dans laquelle le citoyen est isolé si elle permet d'atteindre cet objectif. En outre, la logique libérale propose le respect des rôles traditionnels conférés d'une part aux experts – celui d'identifier et d'organiser les connaissances pertinentes et légitimes – et d'autre part aux élus – celui de décider au nom des citoyens. En conséquence, cette dernière logique est celle qui exige le moins de changement par rapport aux institutions représentatives traditionnelles. Les changements qui peuvent survenir prendront par exemple la forme de nouveaux espaces permettant aux citoyens de commenter les politiques gouvernementales, sans qu'il y ait nécessairement d'interaction entre les acteurs, telles que l'exigent les logiques participative et délibérative. Ces trois logiques sont donc considérées comme trois modèles différents auxquels correspondent les institutions et processus de participation institutionnalisés

Pour l'analyse empirique, nous nous sommes penchés sur le cas du Canada. Ce choix est motivé d'une part par l'intérêt de documenter empiriquement comment le gouvernement fédéral canadien fait participer les citoyens au processus politique et comment cela a-t-il évolué dans le temps. D'autre part, nous souhaitons nous démarquer des études existantes qui traitent généralement de cette question à des niveaux inférieurs de gouvernance, tels que les gouvernements locaux ou municipaux. Nous avons analysé trois champs empiriques, c'est-à-dire le centre du gouvernement<sup>1</sup> et deux secteurs spécifiques, soit l'environnement et la santé. Dans les trois cas, nous avons observé la dominance de la logique libérale, c'est-à-dire la prépondérance des institutions, des processus et des acteurs traditionnels du processus politique.

Le résultat principal de la thèse est donc d'avancer qu'au delà des discours politicoadministratifs très ambitieux, il y a somme toute peu de changement en matière de participation institutionnalisée. Les changements et les innovations procédurales se retrouvent essentiellement dans les processus visant à développer des orientations tels que les commissions et les groupes de travail formés par le gouvernement, qui sont amenés à se pencher sur une problématique particulière; on peut penser par exemple à la Commission Romanow dans le secteur de la santé qui a organisé des sondages délibératifs à travers le Canada avec l'objectif de faire émerger les valeurs des citoyens ordinaires. On observe donc dans ces processus une évolution qui s'inscrit dans la logique délibérative. Toutefois, à part ces moments « exceptionnels » et très médiatisés de la participation institutionnalisée, les institutions et les processus de participation s'inscrivent

---

<sup>1</sup> Au sens de Donald J. Savoie (1999 : 3), qui le définit comme étant composé, outre les organes proprement politiques (Bureau du Premier ministre, Cabinet), des organismes centraux tels que le Bureau du Conseil privé et le Conseil du Trésor, qui sont chargés de coordonner et d'harmoniser les activités des ministères sectoriels.

toujours, pour une large part, dans la logique libérale. Ce constat ressort particulièrement dans le développement de la réglementation dans les secteurs de l'environnement et de la santé, qui s'appuie sur des institutions, des processus et des mécanismes plutôt anciens tels que le processus de notification de la *Gazette du Canada* qui existe depuis 1841 ou le simple appel de commentaires sur un projet de règlement. Ces processus, bien que présentés comme étant de la « participation du public », répondent difficilement aux exigences des logiques participative et délibérative.

La prédominance et la persistance de la logique libérale ne signifient pas qu'il n'y a pas de changement. On observe en effet une évolution de type libéral. Cette dernière, identifiée dans le secteur de l'environnement, s'appuie sur des développements législatifs et légaux, qui mettent à la disposition des citoyens et des groupes de nouvelles institutions et de nouveaux processus leur donnant accès au processus politique. La Loi canadienne sur la protection de l'environnement, la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale et le Commissaire au développement durable, dans lesquels la participation des groupes et des citoyens constitue l'un des fondements principaux, sont des exemples de cette évolution de nature libérale. Ces changements institutionnels et procéduraux présentent la caractéristique d'échapper en partie au contrôle des élites politicoadministratives, ce qui n'est pas le cas des nombreux processus qui sont initiés par l'exécutif, comme par exemple les groupes de travail mis en place par les gouvernements en place.

La présente thèse est découpée en quatre chapitres. Le premier chapitre présente le sujet, définit la problématique, développe le cadre analytique et, finalement, présente la démarche méthodologique. Les trois chapitres suivants consistent en l'analyse empirique. Le premier chapitre empirique présente l'analyse sur le centre du gouvernement, qui met en lumière l'instauration et la cristallisation de

la logique libérale à partir du milieu des années 1975 jusqu'à aujourd'hui. Le second chapitre empirique porte sur le secteur de l'environnement, dans lequel nous présentons et analysons l'évolution des modes de participation institutionnalisée. Ce chapitre permet d'observer l'évolution de la logique libérale. Dans le troisième chapitre, nous appliquons la même démarche pour le secteur de la santé. En conclusion, dans le quatrième chapitre, nous revenons sur les explications générales concernant la prépondérance de la logique libérale dans les trois cas, en associant des facteurs particuliers à chacun d'entre eux.



## ***CHAPITRE 1 : LA PARTICIPATION INSTITUTIONNALISÉE***

Le fonctionnement et la légitimité des démocraties modernes reposent dans une large mesure, sinon essentiellement sur la participation des citoyens. Comme l'indique Dalton (2000: 927):

Virtually all polities expect the public to be involved in the political process. Democracy expects an active citizenry because it is through discussion, popular interest, and involvement in politics that societal goals should be defined and carried out in a democracy. Without public involvement in the process, democracy lacks both its legitimacy and its guiding force.

Une fois ce postulat posé, on remarque qu'il existe diverses formes de participation à la vie politique pour les citoyens et les divers groupes qui composent une société. Parmi ces formes de participation, il y a tout d'abord la participation électorale, qui constitue la forme la plus connue et l'un des principaux fondements des systèmes démocratiques modernes. En effet, il pourrait difficilement exister de démocratie sans la présence du vote à intervalle régulier. Cette forme de participation fait l'objet, depuis longtemps, d'une large littérature qui s'interroge notamment sur les déterminants de la participation, les raisons qui poussent les citoyens à voter ou à ne pas voter, aux institutions électorales et à leurs effets sur le vote, bref on s'intéresse à l'institution électorale et aux comportements politiques (notamment Blais 2000, Cox 1997, Martin 2000). Par ailleurs, on fait généralement le constat d'une baisse généralisée de la participation électorale dans les démocraties occidentales (OCDE 2001, Pharr et Putnam 2000).

Dans une autre perspective, il y a la participation qui s'exerce dans la sphère publique ou la société civile (Tarrow 1998, 2001; Inglehart 1997; Putnam 2000). Ces écrits sur la participation mettent l'accent sur les formes d'action collective et leur évolution dans le temps. Ceux qui s'y intéressent cherchent généralement à rendre compte de l'action des (nouveaux) mouvements sociaux et les moyens d'action qu'ils utilisent pour promouvoir leurs idées et leurs intérêts dans les sphères sociale et politique. Contrairement à la forme précédente, celle-ci ne s'inscrit pas dans un contexte institutionnel précis – l'institution électorale – mais sera généralement le fait de groupes autonomes, qui cherchent justement à échapper aux contraintes institutionnelles que posent les formes traditionnelles d'engagement politique; il y aurait en effet dans l'action de ces groupes un certain rejet des institutions et de la « politique institutionnelle » (Blatrix 2000). On pourra par exemple s'intéresser aux mouvements altermondialistes, à la transnationalisation de l'action des mouvements sociaux ou aux diverses formes de contestation politique (Dryzek 2000, Inglehart 1997, Blatrix 2000). Ces deux formes de participation, électorale et dans la société civile, sont d'ailleurs en partie liées dans la mesure où certains avancent que la chute de la première serait compensée – ou s'expliquerait – par la montée de la seconde (Inglehart 1997).

Entre ces deux formes de participation largement traitées dans la littérature, il y a ce qu'on pourrait appeler une troisième forme de participation, que nous appellerons la participation institutionnalisée. Dans le cadre de cette thèse, c'est à cette troisième forme de participation que nous nous intéressons, c'est-à-dire aux exercices, mécanismes ou dispositifs de participation initiés par l'État et/ou qui prennent place à l'intérieur de ses institutions (Blatrix 2000; Bherer 2003). Bherer (2003 : 2) définit ainsi la spécificité de la participation institutionnalisée : « ...l'initiative de la « mise en débat » ne revient non pas aux mouvements sociaux mais à l'autorité publique. Cette dernière invite les citoyens et les groupes à participer dans un cadre dont elle prend le soin de définir les pourtours.

Si une marge d'autonomie et d'actions est laissée aux participants selon les dispositifs, l'État détermine l'organisation, les thèmes abordés, la période de consultation, etc...il s'agit d'*une forme avancée d'institutionnalisation de la participation* des citoyens ». L'idée de « mise en débat » utilisée par Bherer constitue l'appellation qui est généralement privilégiée en France pour décrire cette forme de participation (Vallemont 2001, Fourniau 2001); prenons pour exemple la création de la Commission nationale du débat public au milieu des années 1990. Au Canada, pour représenter cette forme de participation, on parlera davantage d'engagement des citoyens (*citizen engagement, citizen involvement*) (Phillips 2002, Graham et Phillips 1997, Mendelsohn 2000) ou plus généralement de consultation publique (Stern et Zagon 1997).

La participation institutionnalisée réfère donc aux différents points d'entrée disponibles pour les groupes et les citoyens leur permettant de prendre part au processus politique (Dalton, Scarrow et Cain 2004). Ce type de participation, à l'instar des autres formes, serait en mutation, ayant subi, au cours des vingt à vingt cinq dernières années, des changements importants. Les auteurs qui s'intéressent à cette question de la participation institutionnalisée ont qualifié cette évolution plus ou moins récente de « contexte participationniste » (Blatrix 2002), « d'impératif délibératif » (Blondiaux et Sintomer 2002) ou d'une nouvelle « norme participative » (Bherer 2003). Dalton, Scarrow et Cain (2004) parlent pour leur part d'« avocacy democracy » pour décrire l'interaction entre la société civile (citoyens et groupes) et l'État à l'intérieur des espaces institutionnels étatiques. Globalement, on avance que l'action publique serait pénétrée depuis plus ou moins vingt-cinq ans par un certain nombre de forces qui modifieraient les relations entre gouvernants et gouvernés. La perception répandue quant à l'insuffisance des mécanismes traditionnels de la démocratie représentative, la hausse générale du niveau d'éducation et l'évolution des valeurs, de même que les transformations récentes des appareils étatiques

occidentaux constituent des exemples de ces forces (Callon, Lascoumes et Barthe 2001; Inglehart 1997; Akkerman, Hajer et Grin 2004; Fourniau 2001; Phillips 2002)

Dans ce nouveau contexte, la participation des groupes et des citoyens au développement des politiques publiques grâce à une plus grande ouverture du processus politique deviendrait une donnée de plus en plus incontournable pour des gouvernants en quête d'une nouvelle légitimité. Avant d'aborder la nature des pressions qui s'exercent sur l'action publique, explicitons quelque peu le type de changement auquel nous nous intéressons.

### *1.1 Le changement en trois niveaux*

On avance donc généralement qu'il y a un changement qui s'opère depuis quelques décennies en matière de développement démocratique, changement qui peut être observé, tel que l'indique Blondiaux et Sintomer (2002), à au moins trois niveaux. Tout d'abord, la littérature académique et le monde des idées politiques sont pénétrés par un intérêt renouvelé pour la délibération, que ce soit dans le domaine de la théorie politique (notamment Dryzek 2000, Bohman et Rheg 1997, Macedo 1999, Gutnam et Thompson 1996) ou dans le champ plus restreint de l'analyse des politiques publiques (Hajer et Wagenaar 2003). L'émergence de cette littérature a par ailleurs mené d'autres auteurs à questionner de façon critique cet intérêt renouvelé, notamment en proposant de distinguer

différentes conceptions de la démocratie<sup>2</sup>. À la croisée des sphères normatives et empiriques, ces écrits cherchent à la fois à rendre compte d'évolutions théoriques et à proposer de nouvelles avenues pour démocratiser les choix politiques. On y questionne généralement les fondements et les conditions de la légitimité politique, et c'est dans cette optique que la délibération, par exemple, sera présentée comme une alternative aux principes libéraux, qui reposent sur l'agrégation des intérêts (voir notamment Dryzek 2000; Manin 1985).

À un second niveau, les discours politicoadministratifs sont également en mutation et la participation des citoyens en est généralement l'un des thèmes dominants. Les notions d'engagement des citoyens, de débat public, de gouvernance démocratique, de consultation sont maintenant présentées comme des éléments incontournables du processus politique (voir notamment Santé Canada 2000, Secrétariat de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie 1998, Union européenne 2001). Ces discours sont particulièrement engageants et ambitieux en ce qu'ils proposent généralement de modifier en profondeur les pratiques et les mécanismes existants. Quelques exemples permettront ici d'illustrer notre propos. Dans un document intitulé *Politiques et boîtes à outils concernant la participation du public à la prise de décision*, Santé Canada indique que « L'engagement des citoyens [citizen engagement] nécessite un engagement authentique de la part du gouvernement envers le processus, ce qui signifie qu'aucune décision ne sera prise avant la fin du processus et que les discussions avec les citoyens feront l'objet d'un examen approfondi » (Santé

---

<sup>2</sup>Sur les questionnements critiques de la théorie de la délibération, voir certains chapitres des livres de Michael Saward, *Democratic Innovation : Deliberation, Representation and Association* (Saward 2000) et de Stephen Macedo (1999); pour la comparaison entre différentes conceptions de la démocratie, voir notamment Emily Hauptmann (Hauptmann 2001) et Ricardo Blaug (Blaug 2002)

Canada 2000 : 28). Dans un autre secteur, lors du lancement de l'exercice de consultation pancanadien sur la définition de la politique étrangère, le ministre de l'époque Bill Graham assurait que les « ...consultations se dérouleront sur de nombreux fronts et ne se limiteront pas, comme à l'habitude, à des audiences publiques ou à la consultation d'experts »<sup>3</sup>. La Commission du droit du Canada, chargée de la réforme des institutions démocratiques, parlait également, en 2004, d'« entreprendre un processus de participation des citoyens sans précédent dans le but de revitaliser la démocratie canadienne » et que pourrait être lancé sous peu « un processus délibératif »<sup>4</sup>. Finalement, la Commission européenne, reconnaissant la crise de légitimité à laquelle elle fait face, indique que « ...l'Union européenne doit devenir une plateforme interactive d'information, de dialogue et de débat » (Commission des communautés européennes 2001 : 14), et ce dans le but de rapprocher les décideurs de leurs citoyens. Les exemples de cette nature abondent lorsqu'on consulte les documents gouvernementaux. On voit donc émerger des discours politicoadministratifs qui d'une part insistent sur un changement qualitatif que l'on propose d'apporter aux exercices de participation et qui, d'autre part, reprennent certaines idées et certaines techniques proposées par les sciences sociales.

Enfin, ces discours ne sont pas sans lien avec la multiplication de dispositifs participatifs de grande envergure, c'est-à-dire qui visent à rejoindre de larges segments de la population. Au Canada, on a qu'à penser à la Commission Romanow qui a réalisé une série de « dialogues délibératifs » à travers le pays, qui visaient à dégager les valeurs des canadiens en matière de soins de santé (Commission sur l'avenir des soins de santé 2002 : 299). Cette démarche s'est

---

<sup>3</sup> <http://www.dfait-maeci.gc.ca/cfp-pec/participe/min-message-fr.asp>, consulté en mars 2004

<sup>4</sup> <http://www.lcc.gc.ca/fr/themes/gr/er/Gordon/part1.asp>, consulté en mars 2004;  
<http://www.lcc.gc.ca/fr/themes/gr/er/Gordon/part3.asp>, consulté en mars 2004.

solidée par la production d'un document intitulé *Guidé par nos valeurs*, ce titre faisant référence au fait que la démarche préconisée avait permis de faire émerger les valeurs des Canadiens en ce qui a trait au système de santé. Bien que l'exemple de la santé fut l'un des plus médiatisés, on retrouve d'autres exemples participatifs dans des secteurs aussi variés que la définition de la politique étrangère, la réforme des institutions démocratiques, le développement des politiques sociales par l'entremise de l'Entente sur l'union sociale (Phillips 2001). Puisqu'on ne saurait en cette matière être exhaustif tellement l'éventail est large et disparate, disons plutôt qu'aucun secteur de politique publique n'est aujourd'hui à l'abri de l'instauration de nouveaux dispositifs participatifs. Parmi les techniques souvent proposées, notons les jurys de citoyens, les sondages délibératifs et autres formes de « dialogues » qui proposent d'engager différents acteurs dans le processus politique.

## ***1.2 Les pressions sur la représentation politique***

Ce changement, perceptible autant au niveau des idées démocratiques, des discours politicoadministratifs que des dispositifs qui sont mis en œuvre, traduit dans une large mesure les pressions qui s'exercent depuis près de deux décennies sur les institutions représentatives. La participation institutionnalisée telle qu'elle se présente aujourd'hui peut être analysée comme s'inscrivant dans l'optique de la perte de légitimité des institutions représentatives (Blatrix 2000). La « crise de la représentation politique », comme elle est communément appelée, serait d'ailleurs profonde dans la mesure où elle toucherait l'ensemble des dimensions du processus politique. Les enquêtes d'opinion démontrent à cet égard une baisse de confiance significative dans la plupart des démocraties avancées autant envers les institutions, les partis que les élites politiques (Pharr et Puntam 2000). Certains indiquent que cette crise serait devenue un lieu commun, au sens où tous

les acteurs partageraient sensiblement le même sentiment subjectif quant à l'inadéquation des « formes traditionnelles de la représentation politique » (Blondiaux et Sintomer 2002 : 30). L'idée de la crise de la représentation comme un lieu commun est intéressante puisqu'elle fait ressortir qu'une majorité d'acteurs, peu importe leur positionnement institutionnel ou idéologique, considère le fonctionnement des institutions représentatives comme étant problématique. Comme l'indique Laycock (2004 : viii) : « Both right and left claim that « ordinary people » are excluded from and disadvantaged by existing institutions and processes of representation ». Il en est donc résulté une augmentation de la demande de participation en dehors des échéances électorales, pouvant provenir d'acteurs ou de groupes d'acteurs aux positions idéologiques différentes, voire parfois opposées. Comme nous le verrons plus tard, la nature spécifique de cette demande de participation demeure toutefois nébuleuse en raison du caractère flou et équivoque de ce que veut dire « plus de participation » (Blondiaux et Sintomer 2002; Blatrix 2000).

Dans une perspective plus large, les pressions sur la représentation comme mode d'organisation politique traduiraient un décalage entre ce que les institutions démocratiques sont en mesure d'offrir et les aspirations des citoyens. Des citoyens plus éduqués, plus informés et dont les valeurs auraient évolué, ne se satisferaient plus d'institutions qui, à leurs yeux, ne peuvent traiter correctement les nouvelles problématiques qui les préoccupent (Inglehart 1997). C'est d'ailleurs ce type d'interprétation que propose Vallemont (2001 : 5) :

L'évolution de la société, comme celle de l'opinion publique, conjuguée avec la crise du système représentatif ont conduit les décideurs publics à multiplier depuis une dizaine d'années des initiatives visant à introduire une phase de débat public en amont de leurs grandes décisions. Les expériences menées en la matière ont toutes pour principal objectif de combler un déficit de légitimité du fonctionnement institutionnel et politique



classique et, ce faisant, s'inscrivent dans un véritable processus de modernisation de l'action publique.

En matière de développement de politiques publiques, les problèmes perçus relativement aux institutions représentatives s'articulent autour d'un certain nombre de critiques, qui tournent généralement autour du rôle et de la place du citoyen dans le processus politique, de la nature élitiste et technocratique de ce processus, ainsi que des lacunes des modes « traditionnels » de consultation du public (deLeon 1995, Torgerson 1986, Vallemont 2001, Graham et Phillips 1997). Selon ces critiques, dans leur forme actuelle, les institutions représentatives auraient de la difficulté à intégrer les valeurs et les expériences des citoyens dans les décisions qui les concernent, considérées maintenant comme des dimensions aussi importantes que le savoir savant. Une telle considération s'appuie sur le fait que le citoyen devrait avoir le droit de participer et, de surcroît, qu'il a la capacité de le faire. Cet argument est souvent avancé dans le cas de problématiques scientifiques, où l'on retrouve un croisement d'enjeux scientifiques et éthiques importants, ou dans des secteurs où les valeurs des individus sont perçues comme des dimensions aussi importantes que le savoir spécialisé (Jenson 1994, Scala 1997, Callon, Lascoumes et Barthe 2001). Dans un tel contexte, on observerait donc un « changement de conception quant au statut du citoyen » dans le processus politique, ce nouveau statut expliquant en partie l'émergence de nouvelles formes de démocratie (Blatrix 2002 : 80).

### ***1.3 Les institutions représentatives comme une double délégation***

Les interprétations présentées précédemment quant aux problèmes de la représentation réfèrent à ce que Callon, Lascoumes et Barthe (2001) nomment la double délégation : délégation à des experts pour l'organisation des connaissances

pertinentes et légitimes, et délégation à des représentants politiques pour l'organisation du débat et de la décision. La « première délégation a pour principale ambition d'éviter la confusion des rôles. Elle vise avant tout à assurer aux scientifiques le monopole de la production des connaissances » (idem : 169). Dans cette perspective, ce sont les experts, généralement de l'État ou de l'industrie selon les secteurs et les problématiques, qui produisent ces connaissances. La seconde délégation, qui se fait par l'entremise du vote, est celle « par laquelle est constitué un citoyen ordinaire, individuel, qui confie un mandat général à son représentant [auquel] il a délégué le pouvoir de décider... » (idem : 170). Dans cette seconde délégation, le « pouvoir de décision » du citoyen est cédé au représentant par le processus électoral. Dans sa forme la plus rigide, cette double délégation aurait pour effet de déposséder le citoyen de tout pouvoir politique, autant sur les connaissances pertinentes et légitimes devant guider la prise de décision, que sur le processus devant mener à la décision proprement dite. En somme, le déficit de légitimité que l'on retrouve dans les institutions représentatives, et plus précisément dans la façon dont sont prises les décisions publiques, de même que l'importance d'accorder un nouveau rôle au citoyen dans la conduite des affaires publiques, sont au cœur des pressions qui s'exercent sur la représentation politique.

Affirmer qu'il y a des pressions qui s'exercent sur les institutions représentatives nous en dit peu sur la nature et la forme de ces pressions. On dit généralement que les institutions représentatives ne sont pas en mesure de répondre adéquatement aux besoins et aspirations des citoyens. Mais comment se traduisent ces pressions en termes de demandes provenant de la société? Proviennent-elles d'une seule source, d'un seul univers normatif, d'un seul projet démocratique? Quelle est la nature des demandes qui émanent de la société pour une plus grande ouverture du processus politique? Si l'on peut supposer que les vingt-cinq dernières années ont été marquées par une évolution des valeurs des

populations occidentales (Inglehart 1997), établir un lien entre cette évolution et une demande générale à l'effet d'accroître les opportunités de participation pour les citoyens ordinaires peut s'avérer problématique (Blatrix 2000). De quel type de demande s'agit-il plus précisément? Et par quel type de processus propose-t-on de démocratiser le processus politique? L'idée de l'évolution des valeurs devient problématique si l'on tente de comprendre d'une façon plus nuancée d'où provient cette demande pour une plus grande participation et en quoi elle consiste. L'idée de faire participer davantage les citoyens ordinaires est une demande qui émane autant de la gauche que de la droite (Laycock 2004). Dans ce contexte, on peut supposer que la nature des demandes provenant de ces deux groupes pour l'ouverture du processus politique sera différente, et que les moyens à mettre en œuvre le seront également. En d'autres termes, nous proposerons dans cette thèse qu'il existe plusieurs types de demandes provenant de la société et que celles-ci ne peuvent être subsumées dans une seule conception. Autrement dit, reconnaître certains problèmes liés à la représentation politique et percevoir un déficit démocratique dans la façon dont sont développées les politiques publiques peut se traduire par des propositions très différentes pour y remédier. Dans ce contexte, ce qu'il convient de faire est de tenter de spécifier quelles sont *ces différentes demandes* à l'effet d'accroître les opportunités de participation, que proposent-elles pour démocratiser le processus politique et dans quel univers normatif s'inscrivent-elles. Il s'agit là de la porte d'entrée pour aborder plus spécifiquement notre objet d'étude, qui sera de comprendre comment ces demandes se traduisent dans les discours politicoadministratifs, les institutions et les processus de participation institutionnalisés.

### *1.4 La double délégation comme point de départ*

L'idée d'aborder le phénomène de la participation institutionnalisée comme relevant des critiques plus ou moins récentes adressées à la représentation et aux institutions représentatives est également intéressante puisqu'elle permet de donner un point de départ à partir duquel analyser les changements en cours et ainsi donner un caractère dynamique à l'analyse. Est-ce que les changements qu'on observe nous éloignent de la double délégation, c'est-à-dire la délégation à des experts pour l'organisation des connaissances pertinentes et légitimes, et à des représentants élus pour la prise de décision (Callon, Lascoumes et Barthe 2001)? Dans quelle mesure et par quelle(s) logique(s) ces principes représentatifs sont-ils remis en question et quels types processus et d'institutions sont supposés palier à leurs manques?

Malgré la nature et l'importance de ces pressions, il apparaît clair que les régimes démocratiques sont toujours régis par le paradigme de la représentation politique, ou de la démocratie représentative. En effet, l'appareillage institutionnel des États occidentaux et les processus décisionnels qui s'y rattachent s'inscrivent, pour une large mesure, dans une logique représentative dont les fondements, bien que critiqués, demeurent solidement ancrés (Manin 1995). Le vote à intervalle régulier, certains principes tels que la responsabilité ministérielle et le maintien de la confiance envers le gouvernement élu, de même que divers mécanismes telles que les commissions parlementaires et autres commissions ou enquêtes publiques prenant place à l'intérieur de l'État, demeurent les fondements de l'action publique. Certes, les formes de la représentation politique ne sont pas statiques et évoluent dans le temps et de nouveaux mécanismes viennent s'y greffer, mais ses fondements demeurent. Callon, Lascoumes et Barthe (2001 : 163) résument ainsi

les raisons de la prépondérance et de la longévité de la représentation comme mode d'organisation politique :

Il n'existe pas de démocratie sans une coupure entre représentants et représentés, et la variété des régimes démocratiques trouve une de ses origines dans la diversité des formes d'organisation, qui conduisent à substituer au peuple dans son entier une poignée de porte-parole qui gouvernent en son nom. Entendons-nous bien : la représentation n'est pas un pis-aller. Elle n'est pas une procédure, imparfaite mais incontournable, à laquelle on ne recourt que pour des raisons pratiques.

Pour ces auteurs, au-delà de ses aspects pratiques, la représentation doit être envisagée comme le « processus de formation des volontés », c'est-à-dire que c'est à travers le débat, et par la suite la consultation menant au choix du représentant que le représenté est en mesure de former ses préférences. Ce faisant, la représentation devient le mode d'organisation par lequel les sociétés démocratiques peuvent fonctionner.

C'est donc dans cette perspective, c'est-à-dire au regard des pressions qui s'exercent sur la représentation, que nous proposons d'analyser le phénomène de la participation institutionnalisée. En cela, à l'instar de Callon, Lascoumes et Barthe (2001), notre approche présente la représentation comme un mode d'organisation politique indépassable. Cependant, la nature des pressions qui s'exerce sur elle peut en changer, de façon plus ou moins importante, les institutions et les processus.

## *1.5 Problématique*

Comme nous l'avons montré dans la section précédente, l'action publique est pénétrée par un certain nombre de forces qui font pression dans le sens d'une plus grande ouverture du processus politique. Pris dans leur ensemble, ces phénomènes laissent supposer un changement dans les pratiques démocratiques dont l'importance peut varier selon la perspective adoptée. Lorsque abordée, comme c'est souvent le cas, comme s'inscrivant dans un nouveau contexte ou une nouvelle norme, on mettra généralement l'accent sur le changement ou sur la nouveauté. Suivant cette perspective, on cherchera les signes ou les symptômes de ce nouveau contexte (Blondiaux et Sintomer 2002; Vallemont 2001; Fourniau 2001). Ces signes et ces symptômes amènent les auteurs à rechercher et à analyser les moments « extraordinaires » de participation institutionnalisée. Toutefois, on peut également voir la participation institutionnalisée comme faisant référence non seulement aux événements extraordinaires ou aux dispositifs exceptionnels comme par exemple la Commission Romanow sur les soins de santé au Canada, ou l'Assemblée de citoyens de Colombie-Britannique appelée à proposer un nouveau mode de scrutin, mais également à un ensemble de mécanismes et de dispositifs moins voyants et plus ordinaires qui donnent l'occasion aux groupes et aux citoyens de participer au processus politique (Dalton, Scarrow et Cain 2004). À côté des nouveautés telles que les jurys de citoyens et autres sondages délibératifs (Fishkin et Luskin 2000), on devrait être en mesure d'observer une multitude d'autres mécanismes de participation institutionnalisée. En d'autres termes, s'attarder uniquement aux moments exceptionnels de la participation ne peut donner une image complète du phénomène et de son évolution et/ou induire un biais trop important en faveur du changement.

D'un autre côté, lorsque qu'on souhaite l'analyser dans un sens large, c'est-à-dire en dépassant l'étude d'un seul dispositif, la participation institutionnalisée est un phénomène qui se définit difficilement. En effet, comment faire sens d'un ensemble de principes relevant plus ou moins directement de la théorie démocratique ou des sciences sociales, d'un ensemble de discours politicoadministratifs qui s'inspirent plus ou moins directement de ces principes, et d'un ensemble de dispositifs dont l'éventail peut-être aussi large que disparate? Si, prises dans leur ensemble, ces dimensions traduisent bien les pressions qui s'exercent sur les institutions représentatives, il apparaît difficile de les définir comme faisant partie d'un ensemble cohérent et comme s'inscrivant dans un univers normatif unique. De plus, le décalage entre les discours politicoadministratifs, généralement très ambitieux, et la réalité participative rend également difficile une telle définition.

Dans un tel contexte, il devient intéressant de se demander s'il existe une ou plutôt des logiques démocratiques qui permettent de lier ces dimensions entre elles (idées-discours-dispositifs), et ainsi donner un sens au phénomène de la participation institutionnalisée dans sa globalité et tel qu'il se présente depuis près de vingt cinq ans. Les discours et les modes de participation que l'on observe actuellement répondent-ils à une logique particulière, et si oui quels en sont les éléments constitutifs? Parallèlement, l'objectif d'un tel questionnement est de contribuer à la compréhension du changement qui se produit dans le fonctionnement du processus politique en matière de participation institutionnalisée. Comment comprendre les changements en cours? Quelle en est la nature? Parle-t-on d'un changement important, voir fondamental, ou d'un changement à la marge, plutôt de nature incrémentale? Dans quelle « direction » le changement semble-t-il pointer? Ces deux dimensions de la participation sont par ailleurs liées puisque l'identification de différentes logiques devrait fournir des outils permettant de donner un sens au changement.

Les auteurs qui analysent ce contexte propice à la participation institutionnalisée hésitent à identifier théoriquement, c'est-à-dire préalablement à l'analyse, l'univers normatif ou la logique démocratique auxquels se rattachent les discours et les dispositifs concrets. Par exemple, la « norme participative » que l'on observe actuellement relève-t-elle de la théorie de la délibération ou de la démocratie participative (Bherer 2003)? De peur de créer un « effet de théorie », Blatrix (2000) affirme par exemple qu'il est difficile de définir a priori ce qu'est la « démocratie participative » puisque c'est un phénomène en construction permanente. Ce faisant, l'analyste peut participer à la construction du phénomène en identifiant comme un élément de démocratie participative certains discours ou certains dispositifs qui ne le sont pas nécessairement aux yeux de tous les acteurs. C'est d'ailleurs expressément pour cette raison que tout au long de sa thèse le terme de démocratie participative est mis entre guillemets. Elle va même jusqu'à avancer que « Toute tentative de définition *a priori* semble donc inopérante » (Blatrix 2000 : 11). Selon nous, le problème réside dans l'utilisation d'une appellation unique, celle de la « démocratie participative », pour tenter de saisir le phénomène de la participation institutionnalisée, plutôt que de tenter de scinder en différentes logiques les possibilités que renferment ces discours sur la démocratie dite participative. D'ailleurs, la littérature existante nous donne la possibilité d'effectuer de telles distinctions, ce que nous ferons dans la section suivante.

Bherer (2003) adopte sensiblement la même posture en ce qu'elle rejette l'idée que « les acteurs des politiques publiques font une distinction entre participation et délibération et se réfèrent explicitement aux réflexions académiques sur le sujet ». Elle affirme que « ...les ponts entre le champ de la pensée et le champ du réel sont plus instables...Il semble juste de s'interroger sur l'intégration d'un paradigme participatif, mais présumer de l'approche précise de la participation de ce paradigme est un pas à ne pas franchir en début d'étude » (2003 : 25). Dans



une telle perspective, des termes telles que démocratie participative et démocratie délibérative servent généralement de justification a posteriori à la mise en place d'institutions participatives. Considérant le terme comme plus générique, elle utilisera le concept de « norme participative » qu'elle définit comme « un ensemble plus ou moins cohérent de discours participatifs présents dans le champ de l'action, empruntant plus ou moins explicitement des références à l'une ou l'autre des théories normatives participatives » (délibération ou participation) (2003 : 24); elle propose d'ailleurs des distinctions intéressantes entre délibération et participation sur lesquelles nous reviendrons ultérieurement.

Blondiaux et Sintomer (2002) s'avancent quelque peu en proposant qu'un nouvel « impératif délibératif » serait perceptible dans les pratiques publiques contemporaines, établissant ainsi des liens entre la théorie délibérative et l'évolution des discours et des dispositifs de l'action publique. Comme nous l'avons mentionné précédemment, cet impératif délibératif se traduirait, pour ces auteurs, dans les idées politiques, les discours politicoadministratifs et les processus concrets. Mais cet impératif est également associé à un « contexte politicoidéologique » dans lequel les acteurs font aussi une utilisation stratégique et à posteriori de certaines notions issues de la théorie démocratique. Par ailleurs, questionné sur les liens possibles entre son article influent de 1985 sur la délibération politique (Manin 1985) et la présence de « l'idéologie délibérative » observable aujourd'hui dans le champs politique, Bernard Manin (Bernard Manin 2002 : 42) met également en garde les chercheurs « contre les reconstructions linéaires » voulant qu'il y ait un lien de cause à effet entre les idées et les développements empiriques. De façon prudente, il avance (idem : 42-3)

...des théoriciens, animés par des motivations diverses (pas nécessairement celle d'exercer une influence) formulent des idées ou des théories qui forment ainsi un stock disponible dans lequel les acteurs vont puiser selon leurs besoins du

moment...Il nous faut défier notre propension spontanée à rechercher des cohérences et des intentions là où il n'y a, très souvent, que des trajets aléatoires et des conséquences non intentionnelles.

En somme, le contexte propice à la participation institutionnalisée, et donc les principes, les discours et les dispositifs qui le composent, sont souvent présentés uniquement comme une construction sociale, au sens où pour en saisir la portée, il est proposé d'observer de près comment semble se traduire ce contexte dans l'action publique. Avancer qu'il n'est pas possible de distinguer à priori à quoi peut référer les discours et les dispositifs, revient à ne pas reconnaître aux acteurs du processus politique un minimum de cohérence idéologique. Il est en effet fort probable que les acteurs du processus politique ne font pas une différence précise entre les écrits de John Dryzek et ceux de Benjamin Barber. Toutefois, au-delà d'une simple réutilisation des idées à posteriori et à des fins de justification, il semble possible de rattacher certains développements démocratiques à des logiques distinctes, qui elles-mêmes peuvent être rattachées aux visions idéologiques et normatives portées par les différents acteurs du processus politique. En d'autres termes, s'il est indéniable qu'il y ait en partie construction sociale lorsqu'on parle du phénomène de la participation institutionnalisée, il apparaît toutefois possible d'avancer que certains acteurs devraient favoriser certaines logiques démocratiques en fonction des idées auxquelles ils adhèrent et des intérêts qui devraient les motiver.

Un autre problème associé à cette prise de position est qu'elle rend difficile une compréhension plus fine du changement qui semble s'opérer. Comme nous l'avons présenté dans la section précédente, tous les auteurs qui s'intéressent à cette question insistent, à des degrés divers, sur la notion de changement dans l'action publique. Et comme nous nous intéressons à cette question du changement en matière de participation institutionnalisée, se doter d'un cadre

d'analyse plus général en termes de logiques devrait nous aider à identifier des avenues possibles et ainsi apprécier le sens de ce changement. Sans tomber dans le piège d'un effet de théorie et tout en étant conscient des arguments avancés par Bherer (2003), Blatrix (2000), Blondiaux et Sintomer (2002) et Manin (2002), il apparaît donc possible et surtout utile de distinguer certaines logiques de participation à partir d'un certain nombre de critères.

En somme, trois objectifs principaux sont poursuivis dans le cadre de cette thèse :

- Tenter de dégager des logiques démocratiques permettant d'analyser un ensemble disparate de discours et de modes de participation;
- Explorer la question du changement en matière de participation institutionnalisée;
- Établir des liens entre certains éléments de la théorie démocratique et les développements empiriques.

### *1.5.1 Les modèles analytiques disponibles*

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la participation institutionnalisée comme objet de recherche doit être analysée dans une perspective de perte de légitimité des institutions démocratiques, et plus particulièrement l'idée d'une crise de la représentation ou des formes traditionnelles de la représentation politique. À cet égard, il existe des modèles analytiques qui cherchent à comparer différentes façons à partir desquelles il est possible d'aborder la participation au processus politique et plus largement la question de la légitimité politique. Sans porter directement sur la participation institutionnalisée, ces

modèles sont particulièrement utiles pour analyser certaines problématiques liées à la participation dans un sens large. Nous en faisons ici une brève revue.

S'appuyant sur les écrits de March et Olsen (1989), Atkinson (1994 : 721-26) propose par exemple de distinguer les processus intégratifs et les processus agrégatifs que l'on retrouve dans les divers arrangements institutionnels d'un État. Les processus agrégatifs sont ceux qui visent la satisfaction des intérêts et des préférences des citoyens conceptualisés comme des individus. Dans ce type de processus, les citoyens cherchent à satisfaire leurs intérêts, qui eux sont déterminés préalablement à toute forme de participation ou d'interaction politique. Le citoyen entre ainsi dans le processus politique avec un ensemble de droits définis par les institutions formelles (une constitution ou une charte des droits, par exemple) et il utilise ses droits pour faire progresser ses intérêts. Toujours selon Atkinson, les processus agrégatifs s'appuient sur le principe que les intérêts individuels et l'intérêt général peuvent être poursuivis simultanément. Dans une telle perspective, les processus agrégatifs sont « performants » lorsqu'ils arrivent avec succès à assurer le respect des droits de propriété, qu'ils facilitent la négociation et le marchandage et qu'ils permettent un suivi adéquat (monitoring) des arrangements liant les politiciens, leurs agents (les fonctionnaires) et le public. Les processus intégratifs sont ceux qui, au contraire, cherchent à résoudre les problèmes collectifs à travers le dialogue et la délibération, processus qui, idéalement, devraient mener au consensus. Selon cette conception, au lieu d'être fixes dans le temps et dans l'espace, les préférences et les intérêts des acteurs se construisent au gré de la délibération qui s'effectue à l'intérieur des espaces institutionnels prévus à cette fin. La « performance » des processus intégratifs est fonction de la compétence et de l'intégrité, c'est-à-dire d'une part être en mesure de régler des problèmes concrets et, d'autre part, que les agents de l'État et autres experts engagés dans l'action politique soient en mesure de distinguer leurs sentiments personnels de leurs

tâches publiques en s'appuyant sur une certaine conception du bien commun. Atkinson (1994) met donc en parallèle ces deux modèles de légitimation du processus politique et avance que tout État démocratique présente un certain équilibre entre ceux-ci et que cet équilibre variera dans le temps.

La distinction entre le marché et le forum proposée initialement par Elster, et reprise par Pollitt (2003 : 84-5) dans une perspective de gestion publique contemporaine, propose un argument similaire. Dans la perspective du marché, le citoyen entre dans le processus politique avec des préférences et des intérêts bien définis (une personne âgée, un environnementaliste, une femme enceinte, etc.) et tente de les faire progresser à l'aide des moyens institutionnels et légaux à sa disposition. Le système politique doit permettre l'agrégation de ces intérêts et le travail des élites politiques est de proposer un ensemble cohérent d'idées et de mesures qui rejoindront une majorité de citoyens ce qui, le cas échéant, leur permettra de gouverner. Les citoyens-individus ont ensuite la possibilité de se prononcer sur leur appréciation de la conformité entre les promesses et les réalisations lors du vote qui se présente à intervalle régulier. Le marché fait donc référence à l'idée que les préférences se marchandent sur un « marché politique ». À l'instar des processus intégratifs proposé par Atkinson, la perspective du forum propose plutôt que les problèmes politiques se résolvent par la délibération et que les préférences et les intérêts des acteurs se modifient à travers cette même délibération. Le processus délibératif a donc un caractère substantif au sens où il représente un ensemble d'arrangements institutionnels qui permet et encourage l'émergence d'intérêts et d'identités collectives.

Une autre façon d'aborder la question de la participation au processus politique est celle développée par Fritz Scharpf (1999 : ch. 1) sur les deux composantes de la légitimité politique. Selon cette conception, la légitimité politique peut s'appuyer sur l'*input* de la société civile dans le processus politique (*input-*

*oriented legitimacy*) ou être orientée sur les résultats de l'action politique (*output-oriented legitimacy*). Dans le cas de « l'input-oriented », Scharpf avance qu'on l'associe généralement à la rhétorique de la participation et du consensus. Il prend d'ailleurs la peine d'avancer que ce type de légitimation est plus plausible lorsque le problème traité en est un de niveau local et où l'ensemble des personnes concernées peut prendre part à la délibération afin de développer une solution la plus satisfaisante possible pour tous. Par ailleurs, cette proximité permettra aux acteurs qui partagent une histoire, un langage, une culture, d'établir ainsi un climat de confiance (voir aussi Risse 2000; Montpetit 2003). Toutefois, plus la distance s'accroît entre les représentés et leurs représentants, c'est-à-dire plus les problèmes sont larges et touchent un grand nombre de personnes, plus la « rhétorique » de la participation de tous les intéressés et du consensus deviennent difficilement praticables. Dans ce contexte, le vote majoritaire devient l'instrument par lequel la décision peut être prise; le défi devient dans ce cas-ci la justification du principe majoritaire. En termes de participation institutionnalisée, l'*input-oriented legitimacy*, tout comme les processus agrégatifs, proposent une forme d'inclusion du plus grand nombre d'acteurs dans le processus menant à la décision publique.

L'*output-oriented legitimacy* résulte plutôt de la capacité d'un système politique à régler les problèmes collectifs auxquels fait face une société, et ce sans égard au niveau de participation. Cette seconde forme de légitimité repose plutôt sur un ensemble de mécanismes et de normes institutionnels tels qu'une expertise qui peut s'exercer de manière indépendante du pouvoir politique, des arrangements corporatistes et intergouvernementaux où sont négociés les grandes questions socio-économiques, les réseaux de politiques publiques composés d'acteurs divers et autour desquels se discutent les problématiques sectorielles. À l'instar d'Atkinson (1994), Scharpf (1999) avance que ces deux types de légitimité coexistent généralement à l'intérieur d'un système politique quelconque et que le

poids relatif de chacun varie dans le temps et dans l'espace. C'est ainsi que Scharpf (1999) traitera des problèmes de légitimité que rencontre l'Union européenne dans le processus d'intégration politique. Pour sa part, à l'aide de son modèle, Atkinson (1994) tente d'expliquer l'impasse constitutionnelle au Canada depuis les années 1980, période au cours de laquelle il y aurait eu une demande croissante pour les processus agrégatifs alors que, historiquement, les institutions canadiennes se seraient construites autour de processus intégratifs.

Ces modèles posent en quelque sorte les conditions de la légitimité politique en proposant différentes façons dont celle-ci peut être abordée. Ils permettent par ailleurs de décrire des tendances générales et/ou les équilibres entre certains grands principes de la légitimité politique. Toutefois, s'ils sont très intéressants pour décrire ces tendances et ces équilibres et pour illustrer certains phénomènes, ils s'avèrent peut-être trop généraux pour analyser plus finement la situation actuelle de la participation institutionnalisée et les développements empiriques plus ou moins récents. Ce que l'on remarque également à la lecture de ces modèles, c'est qu'ils sont présentés de façon dichotomique. Ce faisant, ils permettent plus difficilement d'explorer finement l'évolution des modes de participation institutionnalisée. Malgré les limites de ces modèles au regard de notre problématique, leurs éléments constitutifs n'en demeurent pas moins utiles pour construire des logiques démocratiques.

Dans la section qui suit, nous nous inspirons des travaux présentés précédemment en y empruntant certains éléments pour en arriver à construire différentes logiques démocratiques avec lesquelles nous serons en mesure d'analyser la participation institutionnalisée. Contrairement aux modèles dichotomiques présentés ici, nous identifions trois logiques démocratiques qui selon nous présentent une vision différente de celles identifiées précédemment, qui se situent à un niveau d'analyse similaire et qui proposent des visions différentes au regard

de la participation au processus politique. Celles-ci sont les logiques libérale, délibérative et participative. Les noms de ces logiques sont évidemment bien connus, mais ce sont les dimensions qui les composent qui constituent, selon nous, une contribution. Cette façon d'aborder la participation institutionnalisée permet en outre de se doter d'un cadre d'analyse générale permettant d'explorer la question du changement puisqu'il propose trois « avenues possibles » de changement. Avant d'aborder la présentation proprement dite des trois logiques, nous présenterons ce que nous entendons par logique démocratique et expliciterons les dimensions que celles-ci doivent selon nous renfermer pour être utiles à l'analyse de la participation institutionnalisée.

## ***1.6 Des logiques démocratiques distinctes***

### ***1.6.1 Les dimensions d'une logique démocratique***

Dans un contexte de remise en question des institutions représentatives, on peut supposer que diverses logiques démocratiques sont en compétition pour imposer un certain nombre de principes (vision normative et diagnostic du problème à régler) et des moyens pour aborder le problème tel qu'il est défini. Nous entendons donc par logique démocratique un ensemble d'idées et de principes normatifs qui se traduisent par des choix institutionnels et organisationnels (dispositifs et pratiques démocratiques). En d'autres termes, une approche en termes de logiques démocratiques vise à tenter de donner un sens à un ensemble de principes, de discours et de pratiques, et ainsi permettre d'aborder le phénomène de la participation institutionnalisée dans sa globalité.



Une fois définie dans ces termes, comment identifier une logique démocratique? Quels en sont les éléments constitutifs? Ces éléments doivent être reliés aux dimensions que les différentes approches présentées précédemment font ressortir. En d'autres termes, ces dimensions doivent refléter les enjeux de la participation tels qu'ils se définissent dans l'action publique et dans la sphère publique. Suivant cette conception, quatre dimensions peuvent être dégagées de la discussion précédente.

### *La participation et le citoyen « ordinaire »*

Comme il a été mentionné précédemment, l'une des dimensions du processus politique perçues comme étant problématiques est l'exclusion du citoyen « ordinaire » du processus politique en dehors des échéances électorales (Chambat et Fourniau 2001, Scala 1997, Blatrix 2000, Callon *et al.* 2001, Laycock 2004). Dans le contexte actuel, peu d'auteurs ou d'acteurs politiques se réclament ouvertement des théories élitistes d'inspiration schumpétérienne qui considèrent le citoyen comme irrationnel et constituant une menace à la stabilité démocratique (Behrer 2003; voir notamment Crozier, Huntington et Watabi, 1975 pour une telle vision). Une logique démocratique devrait donc proposer une vision du citoyen et de son rôle dans le processus politique, et s'avancer sur la finalité de cette participation. Comment « conceptualise-t-on » le rôle du citoyen? Pourquoi devrait-il participer au processus politique et dans quel but? Quel est son statut dans le processus politique?

### *Nature de la relation entre les participants*

Une autre dimension importante de la participation institutionnalisée est de savoir comment devrait s'articuler la relation entre les acteurs. Par définition, on peut dire que la participation institutionnalisée signifie la rencontre d'un certain nombre d'acteurs qui délibèrent, négocient et/ou marchandent au sujet d'une problématique quelconque. Au-delà de cette définition très générale, tout exercice de participation propose une certaine forme de relation entre les acteurs. Par exemple, la relation peut reposer sur l'*inclusion* du plus grand nombre d'acteurs possibles autour d'une problématique quelconque, et ce dans une perspective d'égalité entre l'ensemble des acteurs. On peut ici penser à l'idée d'*input-oriented legitimacy* de Scharpf (1999), qui indique que la légitimité d'une décision dépendra du degré et du niveau de participation desquels elle est issue. Dans une autre perspective, la relation peut en être une d'*autorité*, au sens où c'est la position hiérarchique des acteurs ou leur expertise qui leur confère une certaine ascendance sur d'autres acteurs, et c'est sur cette autorité qu'est basée la relation. La relation entre les acteurs peut aussi être fondée sur la *confiance*, dans laquelle des acteurs partagent une certaine vision de la problématique, ou partagent des valeurs, une culture ou une histoire commune, et c'est autour de cette confiance que la relation se bâtit. La confiance est une forme de relation différente de l'inclusion puisque, par exemple, l'instauration de la confiance peut parfois exiger l'exclusion de certains acteurs (voir notamment Scharpf 1997). Une logique démocratique devrait donc inclure des informations sur la nature des relations que l'on devrait observer entre les participants au processus politique.

### *Le lien à la décision*

L'élément le plus controversé et le plus ambigu lorsque l'on s'intéresse au phénomène de la participation institutionnalisée consiste au partage du pouvoir décisionnel, c'est-à-dire au lien entre participation et décision. Malgré cette ambiguïté, une logique démocratique devrait énoncer de façon plus ou moins claire à qui appartient la décision et donc qui devrait y participer. Ce dernier point est particulièrement important et illustre bien la confusion qui entoure souvent les discours sur la participation au processus politique. Il est en effet souvent énoncé que les « citoyens doivent participer aux décisions qui les concernent ». Ce qui est moins souvent énoncé clairement cependant ce sont les conditions, institutionnelles ou autres, permettant de concrétiser ce (nouveau) partage du pouvoir. Mis à part certaines procédures précises telles que les référendums à caractère décisionnel, le lien entre participation et décision demeure généralement nébuleux (Callon *et al.* 2001, Dryzek 2000; Blatrix 2000 : 567)<sup>5</sup>.

Par ailleurs, le terme générique de décision peut porter à confusion tellement *les décisions* sont nombreuses et varient autant en nature qu'en importance et en portée. Il pourrait donc s'avérer utile de décomposer davantage cette dimension en posant la question du type de décision à laquelle participe – ou non – les

---

<sup>5</sup> Il est ici important de noter que l'analyse de cette dimension ne vise pas à tenter d'élucider l'*impact* de la participation institutionnalisée sur la décision, mais bien de voir comment s'articule ce lien dans une logique démocratique, c'est-à-dire comment il est présenté dans les principes, les discours et les dispositifs.

différents acteurs du processus politique : est-ce une décision réglementaire, qui peut être relativement technique et touchée un nombre plus ou moins grand de personnes; une décision sur une politique publique plus large et qui réfère à un ensemble de principes et de moyens plus ou moins précis; une décision sur un projet de loi qui touchera de larges pans d'une population; ou encore une décision sur un changement majeur qui peut affecter l'ensemble d'une société, comme un changement constitutionnel par exemple? Une logique démocratique devrait alors proposer de façon plus ou moins précise qui devrait participer à quel(s) type(s) de décisions.

### *Le niveau de changement*

Une autre dimension essentielle du contexte propice à la participation institutionnalisée est l'idée des changements à apporter au fonctionnement du processus politique. En effet, quel que soit le diagnostic prononcé par les acteurs, l'idée de changements est généralement évoquée. Le processus politique dans sa forme actuelle étant considéré comme problématique, une logique démocratique devrait donc proposer un certain nombre de changements nécessaires pour démocratiser le processus politique. La nature et l'ampleur des transformations devraient varier de façon plus ou moins importante d'une logique à l'autre. Propose-t-on un changement important ou un changement à la marge? Propose-t-on des transformations institutionnelles relativement importantes, un changement de nature culturelle à l'intérieur des institutions existantes, ou des modifications organisationnelles (par exemple, transfert de responsabilités ou nouveau partage de celles-ci à l'intérieur des organisations)? Le changement pourrait ainsi référer, par exemple, à la mise en place de nouvelles institutions vouées à la participation, à la mise en œuvre d'un dispositif ad hoc sur un enjeu particulier et à un moment particulier, à la présence d'une politique de la participation énonçant de nouveaux principes ou de nouvelles valeurs à respecter, à des réformes plus ou moins

importantes des institutions représentatives, à un changement dans une loi existante ou à l'élaboration d'une nouvelle loi ayant des dispositions relatives à la participation.

Voilà donc les quatre dimensions dont nous croyons qu'il faut tenir compte lorsqu'on tente d'identifier des logiques démocratiques dans le but de comprendre le phénomène de la participation institutionnalisée dans le contexte actuel. Avant de présenter les logiques que nous avons identifiées, il importe de mettre en garde le lecteur de certaines limites. Il faut tout d'abord être conscient que pour tenter d'établir des liens entre certains éléments de la théorie démocratique et les développements empiriques, il faut faire des choix. Dans ce contexte, nous ne prétendons pas à une revue exhaustive des écrits sur la théorie démocratique, pas plus que nous prétendons apporter des réponses aux questions et débats fondamentaux qu'elle pose. L'objectif est plutôt de faire ressortir des éléments de distinction qui se situe à un niveau d'abstraction suffisamment général pour être théoriquement intéressants, tout en permettant de faire sens des développements empiriques (Dryzek 2000; Laycock 2004).

### *1.7 Trois logiques démocratiques distinctes*

Quels types de logiques démocratiques peuvent être dégagés en fonction des quatre dimensions identifiées et en s'appuyant sur les modèles analytiques présentés précédemment? Nous avons identifié trois logiques distinctes qui proposent des visions différentes au regard des caractéristiques que nous avons identifiées dans la section précédente : les logiques libérale, délibérative et participative. Le tableau 1 les présente schématiquement en fonction des dimensions.

*Tableau 1 : Trois logiques démocratiques*

<i>Logiques/dimensions</i>	<i>Conception du citoyen</i>	<i>Prise de décision (acteurs décisionnels)</i>	<i>Relation entre les acteurs</i>	<i>Niveau de changement</i>
<i>Libérale</i>	Individu isolé/ efficacité de l'action publique et protection des droits	Élus et experts (double délégation)	Partage clair des rôles et des responsabilités (expertise/autorité)	Changement mineur p/r à la double délégation
<i>Délibérative</i>	Débatteur/ légitimation	Élus et experts après délibération	Mode d'interaction/ confiance	Changement culturel ou innovations institutionnelles

<i>Participative</i>	Participant actif/ émancipation	Citoyens avec les élus et les experts (prise de décision partagée)	Inclusion/égalité	Transformations Institutionnelles
----------------------	------------------------------------	---	-------------------	--------------------------------------

### ***1.7.1 La logique libérale***

L'idée d'une logique libérale comme faisant partie du contexte participationniste actuel peut paraître surprenante dans la mesure où ce sont justement les principes d'inspiration libérale qui sont généralement remis en question (voir notamment Dryzek 2000, Jenson et Phillips 1996). En effet, les auteurs qui étudient ce type de participation l'analyseront généralement dans une perspective participative ou délibérative (Blondiaux et Sintomer 2002; Blatrix 2000; Bherer 2003), de façon à identifier les éléments nouveaux qui collent à l'une ou l'autre de ces deux perspectives. Comme nous le verrons ultérieurement, autant la logique délibérative que la participative « reprochent » à la logique libérale son manque de substance et les opportunités limitées qu'elle offre en matière de participation. Lorsque abordée dans une perspective globale, c'est-à-dire en dépassant l'étude des moments extraordinaires de la participation et des nouveaux dispositifs, la logique libérale devient toutefois essentielle dans la mesure où elle représente l'une des façons dont les mécanismes de participation institutionnalisés prennent forme. La logique libérale telle que nous la définirons ici est également celle qui se rapproche le plus du statu quo quant au fonctionnement des institutions dites représentatives, et donc celle qui exige le moins de changement par rapport à la double délégation.

La caractéristique principale de la logique libérale en matière de participation institutionnalisée consiste en l'individualisation de la participation, c'est-à-dire que c'est à travers un citoyen isolé que la participation s'exerce. Cette individualisation de la participation se traduit par deux conceptions distinctes mais complémentaires quant à la vision du citoyen et à la finalité de la participation au processus politique. Dans son sens le plus général, la logique libérale voit le citoyen comme étant porteur de droits individuels dont la protection réside dans le respect et l'application des lois (Jenson et Phillips 1996, Laycock 2004, Dryzek 2000). Dans cette perspective très générale, la participation du citoyen au processus politique peut donc s'inscrire dans une perspective juridique, c'est-à-dire qu'on vise à lui fournir les mécanismes institutionnels et légaux nécessaires au respect de ses droits. Dans le cas de la participation institutionnalisée, de tels droits peuvent prendre la forme d'une possibilité de recourir aux tribunaux advenant le cas où un citoyen se sent lésé par une décision ou un projet de politique publique. Ce type de mécanismes s'inscrirait dans la logique libérale la plus pure. On peut donc dire que dans ce cas la participation institutionnalisée est liée à l'ordre constitutionnel et autres institutions formelles qui garantissent pour le citoyen l'accès au processus politique.

L'évolution récente de l'administration publique permet toutefois d'identifier, toujours dans une optique libérale, une seconde vision qui vient s'ajouter à la première, celle d'un citoyen-client ayant *droit* d'avoir accès à des services publics de qualité. Cette nouvelle conception du citoyen est d'ailleurs l'un des éléments constitutifs de ce que l'on a appelé le nouveau management public (Aucoin 1995, Pollitt 2003, Pollitt et Bouckaert 2000, Osborne et Gaebler 1993). Dans une optique similaire à la satisfaction des clientèles dans le secteur privé, diverses techniques sont mises en œuvre par les administrations publiques pour s'assurer que les services publics répondent aux attentes des citoyens. Les sondages de



satisfaction et autres techniques issues du marketing sont des exemples de mécanismes qui servent maintenant à consulter la population (Kernaghan 2000). De tels mécanismes sont d'ailleurs tout à fait en lien avec une des idées fondamentales de la logique libérale, à savoir que la participation ne change pas les préférences des acteurs (Dryzek 2000 : 21); comme nous le verrons, il en va tout autrement des deux autres logiques. Dans une telle perspective, un sondage peut suffire à obtenir l'information nécessaire à la prise de décision (Pollitt 2003).

On situe souvent l'origine de la révolution clientèle dans l'administration publique au courant du nouveau management public, qui est lui-même associé à l'émergence et à la constitution de l'idéologie néo-libérale prônée initialement par les conservateurs de Grande-Bretagne à l'aube des années 1980 (Aucoin 1995). Dans ce contexte, l'évolution vers le citoyen-client peut être considérée, en matière de participation institutionnalisée, comme l'une des tangentes qu'a prise la logique libérale au cours des vingt dernières années. Dans cette vision, on propose de reproduire le plus fidèlement possible les mécanismes de marché dans le processus politique. La finalité de la participation dans la logique libérale est donc de s'assurer non seulement du respect des droits du citoyen, mais également de s'assurer de l'efficacité de l'action publique pour le citoyen-client. Cette question de l'efficacité est d'ailleurs très présente dans la logique libérale (Dahl 1990 : ch. 1 et 2).

En ce qui a trait à la relation entre les acteurs, la logique libérale prône un partage clair des rôles et des responsabilités entre les différents acteurs du processus politique. Ce partage reposera généralement sur les expertises que possèdent les acteurs et l'autorité qui en découle (Dahl 1990). Dans ce contexte, la participation des groupes et des citoyens est généralement assez limitée. Montpetit (2003 : 92) donne un exemple intéressant de cette logique, en définissant ce qu'il appelle la rationalité managériale comme étant une approche

visant à « circonscrire la participation du public de manière à ne pas interférer avec le travail des experts scientifiques et du management ». S'intéressant à une problématique scientifique, il découpe ainsi les rôles et responsabilités des acteurs : l'évaluation des risques sera du ressort du domaine scientifique, la prise de décisions et la communication du domaine de la science du management, et la définition des normes de risques acceptables du domaine du politique. Comme on peut le constater, il y a peu de place dans une telle logique pour la participation des groupes et des citoyens autrement que dans la définition des normes fixant le niveau acceptable de risque, elle-même issue d'une forme de participation indirecte dans la mesure où ce sont les élus qui la décident.

Une telle conception nous renseigne également sur la nature du lien entre participation et décision. L'idée générale de la logique libérale est que les acteurs politiques ont été élus pour décider et que les citoyens peuvent juger leurs actions lors d'élections qui se produisent à intervalle régulier. La logique libérale laisse donc toujours une grande marge de manœuvre aux représentants élus. Dans ce contexte, c'est la participation électorale qui sert à indiquer l'orientation générale de l'action publique. Comme nous l'avons mentionné, le recours aux tribunaux pourra servir de recours aux groupes et aux citoyens en cas de litige. Dahl (1990 : 23), que l'on peut considérer comme le modèle type de la logique libérale, exprime ainsi sa vision de la relation entre les acteurs et du lien entre participation et décision :

It is often said that everyone should have the right to participate in decisions that affect one's interests in a vital way... Yet... the fact that decisions on some matter affect your interests in a vital way does not mean that it is necessarily rational for you to insist upon participating. On the contrary, if you believe that there are significant differences in competence with respect to some subject, the more important decision is to you the more you should, and probably will, try to have the decision made by the

most competent authority. For your own self-interest your participation ought to stop where significant differences in competence begin.

L'individualisation de la participation à la base de la logique libérale traduit également deux biais importants à l'égard du fonctionnement du processus politique. En voulant établir le lien le plus direct possible entre le citoyen et le représentant élu, une des idées maîtresses du nouveau management public, la logique libérale démontre ses biais défavorables d'une part à l'égard de l'action des groupes d'intérêt, dont la représentativité est remise en question et, d'autre part, à l'égard de la bureaucratie, dont la loyauté envers les acteurs politiques est également remise en question; cette dernière poursuivrait souvent un agenda caché allant à l'encontre de l'intérêt public. C'est ainsi qu'on justifie normativement l'individualisation de la participation des citoyens-individus (Jenson et Phillips 1996, Phillips 1991). Ce double biais est perceptible chez les tenants de l'école des choix publics (par exemple, Stanbury 1993) et chez ceux du nouveau management public (par exemple, Osborne et Gaebler 1993). Pour ces écoles de pensée, ni l'un ou l'autre de ces acteurs ou groupes d'acteurs ne possède la légitimité nécessaire pour agir au nom des citoyens. Dans ce contexte, toute forme de participation institutionnalisée susceptible d'être accaparée par l'un ou l'autre devient suspecte.

En ce qui a trait à la question du changement, si l'on part du principe que ce sont les institutions représentatives de type libéral qui gouvernent les démocraties occidentales, alors la logique libérale est celle qui est le plus près du statu quo. En effet, théoriquement, le point de départ de la crise de confiance peut être ramené au fonctionnement des institutions représentatives dans leur forme libérale, c'est-à-dire que suite à l'élection, les élites politiques sont en mesure de mettre en œuvre leurs programmes et où, le cas échéant, la Cour assurera la gestion des litiges. D'autre part, c'est également dans la logique libérale où

l'autorité des experts est la plus respectée, autre aspect, comme nous l'avons vu, qui est aujourd'hui fortement critiquée. C'est donc cette logique qui exige le moins de changement eu égard à notre point de départ, celui des institutions représentatives et de la double délégation. Par exemple, l'idée d'un citoyen-client ayant droit à des services publics de qualité apparaît révélatrice de l'évolution de la logique libérale. Comme nous le verrons, cette idée de voir le citoyen comme un client est loin de satisfaire aux exigences des logiques délibérative et participative.

### *1.7.2 La logique délibérative*

La délibération ou la démocratie délibérative fait l'objet d'un nombre impressionnant d'écrits depuis le tournant des années 1990 (notamment Dryzek 2000, Blondiaux et Sintomer 2002, Bohman et Rheg 1997, Saward 2000, Gutnam et Thompson 1996, Macedo 1999). L'objectif n'est donc pas de recenser l'ensemble de ceux-ci et d'en faire une analyse exhaustive, ce qui dépasserait largement le cadre de ce travail, mais plutôt de dégager les éléments constitutifs d'une logique démocratique s'inspirant de la délibération.

La délibération peut être définie comme une « philosophie politique [qui] met en avant une définition procédurale et discursive de la légitimité » (Blondiaux et Sintomer 2002 : 18). Dans un article influent paru en 1985, Bernard Manin avance à cet égard que « la décision légitime n'est pas la *volonté* de tous, mais celle qui résulte de la *délibération de tous*; c'est le *processus de formation* des volontés qui confère sa légitimité au résultat, non les volontés déjà formées » (Manin 1985 : 83; en italique dans le texte). En ce qui a trait au processus délibératif lui-même, l'auteur fait de la disponibilité des alternatives l'une de ses dimensions essentielles, car « il est nécessaire que les individus aient un choix

réel entre différentes issues apparaissant comme vraiment possibles » (idem : 89). Bien que présentés dans une perspective de philosophie politique, c'est-à-dire dans une version normative que l'on peut qualifier d'idéalisée, ces arguments de Manin caractérisent bien la majorité des écrits traitant de la question de la délibération et font ressortir la nécessité que le choix politique ne précède pas la discussion et que celle-ci permette l'analyse de plusieurs options. Ces deux dimensions sont généralement reconnues comme étant fondamentales dans tout exercice de participation institutionnalisée (Graham et Phillips 1997).

En fait, la dimension essentielle de la délibération, et qui la différencie de façon fondamentale de la logique libérale, est qu'elle devrait permettre l'évolution des préférences des acteurs suite à la discussion sur un enjeu de politique publique (Dryzek 2000; Manin 1985). La délibération devient le processus par lequel les préférences des acteurs se forment et se transforment dans le temps et dans l'espace. Dans cette perspective, l'interaction entre les acteurs devrait s'inscrire dans une perspective d'ouverture et de réciprocité plutôt qu'être réduite à des dimensions stratégiques (Montpetit 2003; Mendelsohn 2000). Plusieurs principes sont d'ailleurs établis pour spécifier de quelle nature devrait être cette interaction : égalitaire, non coercitive, accessible à tous (du moins ceux qui le désirent), basée sur l'écoute (Fishkin et Luskin 2000; Dryzek 1990, 2000; Gutnam et Thompson 1996). Comme il est possible de le constater, les fondements même de la délibération tels que définis par ces auteurs exigent la flexibilité des acteurs, et ce peu importe leur statut dans le processus politique. Plutôt que basée sur la hiérarchie et l'autorité, la relation entre les acteurs s'articule donc davantage autour de la notion de confiance (Risse 2000).

En ce qui a trait au rôle et à la place du citoyen, on peut dire que dans cette perspective, il est conceptualisé comme un débateur, c'est-à-dire quelqu'un qui, à certains moments, dans certaines circonstances et à certaines conditions, est

amené à débattre de questions d'intérêts public dans le cadre de certaines procédures particulières. La logique délibérative propose donc que le citoyen ait l'opportunité de débattre s'il est concerné par une question (Bherer 2003). Comme nous le verrons ultérieurement, il s'agit-là d'une différence importante avec la logique participative. Prenant au sérieux les problèmes associés à la complexité des sociétés modernes et au nombre de participants, la logique délibérative ne propose pas nécessairement l'inclusion du plus grand nombre de citoyens dans le processus politique. Ce qui est généralement visé, c'est de s'assurer que le processus menant à la décision soit guidé par une éthique de la discussion, elle-même guidée par la force du meilleur argument (Risse 2000, voir aussi Habermas 1986). Ce faisant, il arrive parfois que la théorie délibérative soit critiquée pour sa tendance à accepter ou à favoriser une certaine forme d'élitisme.

Les processus intégratifs décrits par Atkinson (1994 : 725) représentent à cet égard une vision réaliste de la participation que l'on peut associer à la logique délibérative. En effet, Atkinson prend le soin d'avancer que les processus intégratifs peuvent présenter un certain biais élitiste en ce sens qu'il est admis que ce ne sont pas *tous* les citoyens qui peuvent participer à la délibération sur *tous* les enjeux. Il parle toutefois d'un élitisme « d'espérance et de vertu » au sens où les élites politiques et bureaucratiques seraient guidées par une éthique dominée par leur sens des responsabilités. Concrètement, selon Atkinson, l'emphase est moins placée sur l'établissement de nouveaux mécanismes institutionnels permettant aux citoyens de juger et de se prononcer systématiquement sur une série d'options possibles, comme c'est le cas dans la logique participative présentée ci-après, mais sur la délibération entre des acteurs qui poursuivent le bien commun. On rejoint également ici l'*output-oriented legitimacy* de Scharpf (1999) dans la mesure où si les acteurs s'engagent dans une logique de résolution de problème, ils chercheront à trouver la meilleure solution possible au problème à régler, et ce sans égard au nombre de participants et/ou à leur représentativité.

Cette tendance élitiste de la délibération est également évoquée par Manin (Bernard Manin 2002 : 45) : « On peut aussi concevoir la délibération comme propre à des corps restreints, élitistes même, et capables d'échanger des arguments précisément parce qu'ils sont peu nombreux et isolés des « passions » supposées animer les assemblées populaires ».

Cette tendance à une certaine forme d'élitisme est toutefois compensée par une éthique de la discussion dans laquelle les acteurs sont en mesure de se détacher du singulier et de l'immédiat pour avancer des arguments impersonnels et ancrés dans le long terme, et c'est dans cette optique que la légitimité peut se matérialiser (Manin 1997 : 198). Cela mène à la question du mode de relation entre les acteurs. Alors que dans la logique libérale la relation entre les acteurs est basée sur les principes d'autorité et d'expertise, la logique délibérative propose plutôt une relation basée sur la confiance. Dans une perspective générale, cette confiance sera facilitée si les acteurs partagent une histoire, une culture ou des valeurs (Risse 2000). La délibération devient donc un mode d'interaction (Montpetit 2003) qui amène des acteurs à tenter de trouver des solutions à un problème. Les questions d'*empowerment* et d'émancipation des citoyens à travers la participation, qui sont des dimensions essentielles de la logique participative présentée ci-après, sont, pour la logique délibérative, des sous-produits (by-products) plus que la fin en soi (Bohman et Rheg 1997 : xiii), qui elle est plutôt d'accroître la légitimité des décisions.

Pour ce qui est du lien entre délibération et décision, la logique délibérative est plus exigeante que la logique libérale en ce sens que la légitimité dépendra de la nature du processus ayant mené à la décision. On dépasse en effet la simple tenue d'élections et le simple respect des « droits de propriété » par l'entremise de l'application de la loi. Toutefois, plusieurs tenants de la délibération vont rarement au-delà de ce principe général dans leurs prescriptions (Dryzek 2000 :

38), si ce n'est pour rappeler que la décision appartient généralement aux représentants élus. Blondiaux et Sintomer (2002 : 27-30) adoptent notamment cette posture en avançant que dans l'optique de la délibération, la décision « doit rester le monopole des représentants ». Il en va de même pour Dryzek (2000) pour qui l'impact de la délibération sur la décision se fera généralement sentir de façon indirecte ou à plus long terme. En effet, plutôt que par l'entremise d'une procédure institutionnelle précise prévue aux fins de la décision, Dryzek conçoit cette influence comme devant provenir d'une sphère publique forte capable de changer les termes du discours politique. Cette conception provient du fait qu'il reconnaît les difficultés associées à l'instauration de ce qu'il appelle des *designs discursifs* lorsque l'enjeu est large et touche un grand nombre de personnes : « ...the larger the scale at which an issue arise, the harder it is to introduce discursive designs to resolve the issue » (2000 : 50).

En ce qui a trait au changement, on peut dire que la logique délibérative n'implique pas de transformations institutionnelles ou organisationnelles fondamentales. Dans la mesure où l'on considère que la décision, lorsque issue d'une procédure juste, peut demeurer l'affaire des représentants, il n'apparaît pas essentiel de transformer les institutions (représentatives) pour permettre un nouveau partage du pouvoir entre les acteurs du processus politique. Le questionnement fondamental portera généralement sur les façons de rendre le processus décisionnel plus ouvert au public et sur les initiatives démocratiques susceptibles de se développer à l'intérieur de l'État et des institutions représentatives (Hauptmann 2001 : 398). Pour se réaliser, l'idéal délibératif semble plutôt exiger un changement que l'on pourrait qualifier de *culturel*, dans la mesure où le problème, pour la logique délibérative, se situe moins dans les institutions elles-mêmes que dans la façon dont elles sont gouvernées. Encore une fois, ce changement culturel sera possible si les acteurs sont en mesure de



s'élever au-dessus de leurs intérêts personnels et d'agir dans « l'intérêt commun ».

### *1.7.3 La logique participative*

La logique participative telle que nous la concevons se distingue des deux précédentes en ce que l'objectif ultime de la participation est l'émancipation du citoyen (Hauptman 2001), et non simplement de s'assurer du respect de ses droits ou de lui permettre de débattre de certains enjeux politiques à l'intérieur de dispositifs participatifs. Selon cette logique, la participation devrait permettre l'*empowerment* des citoyens – surtout les exclus – et une transformation radicale de leur capacité politique (Blaug 2003). Dans une logique participative, la participation est vue comme une expérience plutôt que comme une forme institutionnelle, laquelle doit permettre l'atteinte de la vertu civique. Elle se présente généralement – ou se vit – au niveau local et en périphérie des sites traditionnels de pouvoir, et impliquera idéalement des relations face-à-face entre les citoyens et les autres acteurs du processus politique. En ce sens, la participation des groupes et des citoyens à la vie politique sera généralement considérée comme une fin en soi, ou « comme un moment privilégié de socialisation politique » (Bherer 2003 : 18). La participation s'inscrit donc dans une perspective large et inclusive.

Lorsqu'elle compare les logiques délibératives et participatives, Bherer (2003 : 7-11) abonde dans le sens de la distinction proposée ici en avançant « que le courant de la démocratie participative est davantage axée sur l'*empowerment*, [alors que] l'angle d'attaque du courant délibératif est nettement plus institutionnel, pour ne pas dire institutionnalisé ». Une autre distinction entre ces deux logiques qui nous apparaît essentielle est liée à la place et au rôle du citoyen.

Bherer (2003 : 9) avance que la théorie délibérative « propose de réintégrer le citoyen « ordinaire » au centre du processus de légitimation politique ». Une telle formulation laisse à penser que l'objectif de la délibération doit être l'inclusion de ce citoyen dit ordinaire dans le processus politique. Or, plutôt que de parler de réintégration du citoyen ordinaire, il apparaît plus juste, comme Bherer le fait d'ailleurs dans la suite du texte, de parler d'une réintroduction de la « connaissance ordinaire »; certains utiliseront l'idée de « savoir profane » (Scala 1997) pour illustrer cette nouvelle forme de savoir dans le développements des politiques. Cette distinction est importante et constitue un critère de distinction entre les logiques participative et délibérative telles que nous les concevons. L'idée que les connaissances ordinaires ou profanes deviennent des dimensions du processus décisionnel n'implique pas nécessairement que tous les citoyens ordinaires prennent part au développement des politiques publiques. En théorie, dans la logique délibérative, tous les acteurs impliqués dans un enjeu quelconque devraient prendre en considération dans leur délibération ce qui préoccupent les citoyens « ordinaires » (Mansbridge 1999). Une des spécificités de la logique participative est justement un doute profond quant à la possibilité que les intérêts de ces citoyens soient pris en compte. Un commentaire de John Stuart Mill illustre bien ce doute : « In the absence of its natural defenders, the interests of the excluded is always in danger of being overlooked; and, when looked at, is seen with very different eyes than those of the persons whom it directly concerns » (cité dans Cairns 1988 : 126).

Cela nous mène sur la question de la nature des relations entre acteurs que propose la logique participative. Alors que la logique libérale propose une relation axée sur l'autorité et que la logique délibérative se présente comme un mode d'interaction qui repose sur la confiance, on peut avancer que la logique participative souhaite l'inclusion du plus grand nombre d'acteurs. Dans cette dynamique d'inclusion, on cherche à élargir la participation à un plus grand

nombre d'acteurs, dont les citoyens, mais aussi les groupes sociaux qui, pour toutes sortes de raisons, sont considérés comme défavorisés dans leur accès à l'État. L'inclusion devient ici une façon de permettre au citoyen de participer pleinement aux affaires publiques et aux décisions qui le concerne, et c'est dans cette optique que la participation permet l'émancipation. En d'autres termes, c'est la présence qui est importante, tel que l'a déjà avancé le courant féministe (Phillips 1995). C'est cette présence qui pourra assurer que les intérêts des citoyens et des groupes défavorisés seront pris en compte.

Pour ce qui du lien à la décision, la logique participative est plus exigeante que les deux logiques précédentes. En effet, on avance généralement qu'il doit y avoir un réel partage du pouvoir avec les citoyens. À cet égard, l'exemple par excellence de la logique participative serait Benjamin Barber et son idée de démocratie forte (1997) : « La démocratie forte repose sur le gouvernement direct du peuple et l'engagement des citoyens; [la démocratie forte doit être] axée non pas sur une série de modifications spécialisées et inarticulées, mais sur un programme systématique de réformes institutionnelles ». Bien que Barber avance que toutes ces réformes doivent être « compatibles avec les institutions représentatives des grandes sociétés », il parle du même souffle de permettre aux citoyens de participer au « processus commun de décision » et à « l'action ». Parlant des réformes institutionnelles nécessaires, il avance que celles-ci doivent offrir des « alternatives à la représentation, au vote ponctuel et au diktat des bureaucrates et des experts...elles doivent mettre en œuvre un gouvernement des citoyens qui remplace l'État des professionnels ». On voit clairement la distinction entre cette conception du développement démocratique et les logiques libérale et délibérative.

Ces courts passages du texte de Barber reprennent les critères que nous avons identifiés. En effet, il apparaît clair que pour Barber la participation est liée aux

dimensions d'émancipation et d'*empowerment* des citoyens. De plus, prôner le gouvernement direct du peuple dépasse largement l'input des citoyens à la décision par des procédures de débat et de délibération venant se greffer aux institutions existantes; on est évidemment encore plus loin de la logique libérale et de ses possibilités de participation limitées. Sur ces mêmes institutions, Barber ne peut être plus clair en remettant en question autant la représentation et la légitimité du vote, que le rôle que jouent certains acteurs à l'intérieur de celles-ci, notamment les bureaucrates et les experts. Comme nous l'avons mentionné dans le cas de la relation entre les acteurs, cette nécessité de transformer en profondeur les institutions relève d'un doute profond quant à la possibilité que les institutions représentatives puissent, dans leur forme actuelle, relever le défi de la démocratisation du processus politique. Et c'est là d'ailleurs que réside une des distinctions fondamentales entre les logiques participative et délibérative. Tel que l'indique Bherer (2003 : 21): « la réalisation de cet idéal délibératif n'est pas conditionnelle à la réappropriation des individus de leur quotidienneté, par la voie de l'engagement... », ce qui n'est pas nécessairement le cas pour la logique participative.

Alors qu'on peut reprocher à la logique libérale son manque de substance, c'est-à-dire une participation individualisée et aux opportunités limitées, et à la logique délibérative ses tendances élitistes, la logique participative semble pour sa part exiger des transformations institutionnelles importantes qui cadrent plutôt difficilement avec les systèmes représentatifs et la complexité des sociétés modernes.

Ces trois logiques seront considérées dans cette thèse comme trois façons distinctes d'analyser le phénomène de la participation institutionnalisée dans le cadre du système représentatif et son évolution dans le temps<sup>6</sup>.

### ***1.8 Les logiques démocratiques : aspects cognitifs et matériels***

Pourquoi opérer une telle distinction entre ces trois logiques? Au-delà de son intérêt pour analyser des développements empiriques concrets, cette distinction apparaît importante puisqu'elle permet d'identifier trois différents sens que peuvent attribuer les acteurs aux idées, aux principes et aux discours politicoadministratifs qui sont véhiculés dans une société. De tels ensembles discursifs étant par nature sujet à interprétation (Stone 1988), il semble tout à fait plausible de penser que les acteurs les interpréteront à la lumière de leurs attentes : un acteur pour qui un ensemble discursif réfère à une logique particulière – tel que définie ici – aura des attentes spécifiques quant à la réalisation concrète de celle-ci, et vice versa. Ces attentes seront par la suite satisfaites ou déçues en fonction de l'évaluation qu'ils feront de la conformité entre leur interprétation des discours et les pratiques effectivement mises en œuvre. Et c'est donc dans cette optique que la participation institutionnalisée en tant que construction sociale reprend son sens.

Les acteurs engagés dans une action politique opèrent toujours dans une logique d'idées et principes qui tentent de spécifier non seulement les objectifs et les

---

<sup>6</sup> Nous reprenons cette idée de Bherer (2003), à la différence que dans son cas elle parlait de deux modes de lecture de l'intégration de la participation, les modes délibératif et participatif.

moyens de les atteindre, mais également la nature du problème auquel ils souhaitent s'attaquer. L'influence de ce cadre cognitif se fait sentir à travers un langage et une terminologie à partir desquels le problème est construit (Hall 1993; Surel 2000). Toutefois, ce cadre cognitif et les idées qui s'y rattachent, bien que partagés à un certain niveau de généralité, devrait tout de même laisser place à certaines interprétations, notamment selon le positionnement des acteurs et leur vision du problème. Il est également possible de penser que ces interprétations divergeront davantage dans le cas de problématiques à haute teneur symbolique, comme c'est le cas pour la participation au processus politique; l'une des spécificités de la participation en tant que phénomène politique est en effet le décalage relativement important qui peut exister entre le discours et la réalité (Blondiaux et Sintomer 2002). Ainsi, la distinction proposée en différentes logiques démocratiques permet de donner un sens à des discours généraux sur la « participation du public », qui autrement aurait peu de signification.

### ***1.8.1 La participation institutionnalisée comme un acte de communication***

Blaug (2002 : 109) avance que toute tentative de démocratisation peut être conceptualisée comme un acte de communication, dans lequel une entité politique – l'État par exemple – tente de « communiquer la démocratie » à un récepteur – un citoyen ou un groupe par exemple. Bien qu'ils puissent partager la nécessité de démocratiser le processus politique, il se peut que l'acte de communication soit confus et même contradictoire en raison des conceptions différentes que peuvent avoir ces deux entités quant à la nature réelle du problème et aux moyens à mettre en œuvre. En d'autres termes, il est possible de penser que cette *nécessité* de démocratiser le processus politique prenne sa source dans des motivations plutôt différentes d'un acteur à l'autre. Par exemple, pour l'élite politique, cette nécessité peut référer à un besoin urgent de rétablir un certain niveau de confiance envers le gouvernement. Considérées comme étant partie

intégrante de la crise de confiance envers les institutions démocratiques (Pharr et Putnam 2000), les élites politiques semblent en effet avoir tout intérêt à proposer certaines avenues pour démocratiser le processus politique. Toutefois, cela signifie-t-il pour autant que ces élites sont prêtes à partager leur pouvoir avec d'autres acteurs par l'entremise de nouvelles procédures participatives qui seraient exigeantes sur le plan démocratique? La mise en œuvre de telles procédures peut avoir pour effet que les élites perdent en partie le contrôle qu'ils exercent sur la constitution de l'agenda et également sur l'issue de l'exercice de participation. En ce sens, plus l'exercice est contraignant, notamment au chapitre du partage du pouvoir de décision, plus la perte de contrôle des élites sur le processus devient importante. Si l'on adhère à ce type d'argument rationaliste, alors les élites politiques devraient favoriser la logique libérale puisque c'est celle qui en théorie est la plus près du statu quo, et donc celle où leur pouvoir est le moins menacé; ils gardent en effet le monopole de la décision.

Pour le fonctionnaire, la nécessité d'ouvrir le processus politique peut provenir d'une commande directe des élites politiques à l'effet d'accroître les opportunités, par exemple par l'entrée en vigueur d'une nouvelle politique, d'une nouvelle directive ou d'un nouveau décret. Il se peut également que le fonctionnaire soit réceptif à la mise en œuvre de nouveaux modes de participation en raison d'une réelle conviction que l'*input* de la société civile est essentiel pour développer de « meilleures » politiques.

Les acteurs de la société civile, groupes ou citoyens, peuvent pour leur part vouloir être davantage écoutés et entendus, que ce soit pour influencer des décisions spécifiques en fonction de leurs intérêts, ou plus largement pour avoir l'impression de participer plus activement aux affaires publiques. On voit donc ici quelques possibilités que peuvent traduire un même acte de communication,

ou un même discours, qui serait fondé sur la *nécessité* d'ouvrir le processus politique.

Blaug (2002 : 109) ajoute que les « intentions démocratiques », que ce soit au sein du gouvernement ou même dans un groupe d'intérêt qui cherche à démocratiser ses pratiques, seront généralement mitigées (*mixed affairs*) : ceux qui veulent en toute bonne foi démocratiser leurs pratiques découvrent souvent leur propre ambivalence au sujet de la participation lorsque celle-ci en vient à remettre en question leur pouvoir. La question du partage du pouvoir de décision est d'ailleurs l'une des questions centrales lorsqu'on aborde la démocratisation du processus politique. Sur cette question, la logique participative est beaucoup plus exigeante que les logiques libérale et délibérative, en ce qu'elle propose, comme nous l'avons vu notamment avec Barber (1997), que les citoyens participent aux processus communs de décision. Les deux autres logiques ne vont généralement pas aussi loin dans leurs prescriptions quant au lien entre participation et décision (Dryzek 2000; Bondiaux et Sintomer 2002 : 28; Dahl 1990).

Cette proposition de Blaug (2002) sur le partage du pouvoir ajoute donc à la complexité de la transmission et de la concrétisation de l'intention démocratique, c'est-à-dire les discours sur la participation, et permet de mettre en lumière les intérêts et les jeux de pouvoir entre les acteurs pour l'imposition d'une certaine vision du problème de la « crise de confiance » envers les institutions et des moyens à mettre en œuvre pour y faire face. Comme nous l'avons mentionné, on doit considérer que les trois logiques que nous avons identifiées sont en compétition entre elles puisqu'elles proposent des moyens différents pour démocratiser le processus politique, et ont donc des implications différentes. En d'autres termes, il apparaît tout à fait plausible de supposer que les acteurs du processus politique devraient adhérer à l'une ou l'autre de ces logiques en fonction des intérêts qui devraient les motiver et des idées auxquelles ils adhèrent.



Cette dernière section vient en quelque sorte compléter la présentation des trois logiques démocratiques, élément central de notre recherche, en mettant en lumière la distinction qui peut exister entre les différents acteurs quant à la signification qu'ils peuvent donner à des discours généraux sur la « participation du public ».

### *1.9 Méthodologie et terrain d'étude*

Comment analyser le phénomène de la participation institutionnalisée à partir d'une approche en termes de logiques comme nous le proposons? Comment choisir le terrain d'étude servant à illustrer le phénomène? Comment être original par rapport aux études existantes sur la participation institutionnalisée? La présente recherche s'appuie sur trois principes méthodologiques. Premièrement, dans la mesure où nous voulons explorer la question du changement en matière de participation institutionnalisée, nous devons couvrir une période de temps suffisamment longue pour être en mesure d'apprécier ce changement. Nous avons donc choisi de couvrir une période de trente ans, c'est-à-dire entre les années 1975 et 2005. Ce choix est motivé par le fait qu'on situe généralement le début la crise de confiance envers les institutions démocratiques au tournant des années 1980, ce qui pourrait constituer un moment critique (Thelen 2003) dans l'évolution de la participation institutionnalisée. C'est en effet à cette époque que certains phénomènes importants tels que, notamment, la hausse importante des dettes publiques, la remise en question des structures bureaucratiques gouvernementales ou la perte de confiance envers les élites politiques viennent remettre en question la légitimité du processus de développement des politiques publiques (Aucoin 1995). Une telle période devrait donc nous permettre d'explorer la question du changement.

Deuxièmement, étant donné que nous nous intéressons à la participation institutionnalisée dans une perspective globale, c'est-à-dire en dépassant l'étude d'un seul dispositif ou d'une seule catégorie de processus, nous devons choisir un terrain d'étude qui permette l'analyse d'une variété d'institutions, de processus et de mécanismes de participation institutionnalisée. Cette diversité devra se

traduire par l'analyse de processus dédiés autant au développement d'orientations gouvernementales générales, qui font souvent l'objet de consultation publique, qu'à des questions plus spécifiques telles que le développement de la réglementation dans certains secteurs de politiques publiques. Comme nous le verrons bientôt, nous procéderons à une analyse par secteurs d'activité, et ce sont les caractéristiques spécifiques des secteurs qui nous guideront pour identifier les institutions et processus à analyser.

Troisièmement, nous analyserons la participation institutionnalisée à partir des principales idées à travers lesquelles le phénomène s'est développé au cours de la période couverte. Ces idées sont celles que l'on retrouve et qui sont diffusées autant dans les discours politicoadministratifs que dans la sphère publique. Ces idées constituent une porte d'entrée particulièrement intéressante pour comprendre comment le phénomène de la participation institutionnalisée s'est construit et a évolué dans le temps. En d'autres termes, une telle démarche permet de comprendre comment se structurent les enjeux autour du phénomène. De plus, retracer les idées principales qui servent à représenter le phénomène permet d'identifier les acteurs qui développent et qui portent ces idées. Dans ce contexte, ces idées peuvent être utilisées comme des traces laissées par les acteurs et permettent donc de connaître les forces en présence.

Dans le contexte de ces principes méthodologiques, nous avons choisi d'appliquer notre approche en termes de logiques démocratiques au Canada, et plus précisément au gouvernement fédéral canadien. Empiriquement, il est certes intéressant de documenter comment le Canada a réagi aux pressions qui se sont exercées sur ses institutions représentatives et quels choix ont été faits en matière de participation institutionnalisée. Choisir un État national pour analyser le phénomène de la participation institutionnalisée apparaît également comme un choix original au regard des études qui s'intéressent à cette question. En effet, les

analyses empiriques sont souvent orientées où le phénomène est le plus apparent, c'est-à-dire au niveau local ou municipal, notamment en raison de la proximité gouvernants – gouvernés et de la présence d'une multitude de dispositifs largement utilisés tels que les conseils de quartier, les référendums locaux, ou les autres exercices de planification en matière d'aménagement et d'environnement (par exemple, Bherer 2003, Blatrix 2000). Si elles ne portent pas sur la gouvernance locale, les analyses empiriques se concentreront généralement sur un seul secteur à l'intérieur d'un État de niveau supérieur, comme par exemple la santé (par exemple, Abelson et Gauvin 2004), l'environnement (par exemple, VanNijnatten 1999), ou la politique sociale (par exemple, Phillips 2001).

Contrairement à ces analyses, nous proposons une analyse en deux niveaux de la participation institutionnalisée au Canada. Premièrement, nous cherchons à rendre compte de la construction du phénomène dans ses dimensions discursives. À ce niveau d'analyse, l'objectif est d'identifier quelle logique semble s'imposer à partir d'une analyse des discours politicoadministratifs (politiques ou directives relatives à la participation), de même qu'aux relations entre les acteurs centraux du processus politique et les autres acteurs de la société civile avec qui ils interagissent sur ces questions. Les acteurs centraux font référence à ce que Savoie (1999) nomme le *centre du gouvernement*, c'est-à-dire les organismes centraux et les officines politiques qui coordonnent les efforts sectoriels et qui dictent dans une certaine mesure les lignes directrices que suivent les ministères; la participation des groupes et des citoyens fait notamment partie des dossiers qui sont discutés à ce niveau (Savoie 1999 : 110). Le centre du gouvernement est par ailleurs à la croisée des sphères politique et administrative, et c'est pourquoi nous parlons d'élites politicoadministratives lorsque nous référons aux acteurs qui s'y trouvent. L'objectif est donc de voir s'il est possible de dégager une logique

dominante à laquelle les acteurs adhèrent et/ou qui est imposée par les acteurs dominants du processus politique.

L'analyse générale où les grands discours s'affrontent et où les acteurs tentent de cristalliser une logique particulière à travers un certain nombre de principes et de discours politicoadministratifs, est complétée par une analyse par secteur dans laquelle on sera en mesure de voir plus concrètement quelle(s) logique(s) on observe dans le processus de développement des politiques publiques. Car si la première partie de nature plus générale nous renseignera sur les forces en présence, les idées et les principes qui semblent primer, elle ne pourrait être suffisante à une compréhension plus fine du phénomène et de son évolution. Le décalage possible entre les discours émanant du centre du gouvernement et les pratiques dans les secteurs nous amène à mettre en parallèle ces deux niveaux d'analyse.

C'est donc dans cette perspective que nous proposons également une analyse de deux secteurs de politiques publiques au Canada. Suivant notre objectif de tenter d'établir des liens entre certains éléments de la théorie démocratique et les développements empiriques, il apparaît approprié d'explorer différents secteurs dans la mesure où c'est dans ceux-ci qu'une analyse plus détaillée peut être conduite. Nous croyons que c'est de cette façon que l'on devrait être en mesure d'identifier certaines logiques plus spécifiques, ou que l'articulation entre diverses logiques devrait être la plus visible. C'est en effet à travers l'identification et l'analyse d'une variété d'institutions, de processus et de mécanismes participatifs que l'on devrait être en mesure de dépasser les moments extraordinaires de la participation et ainsi donner un sens plus général à la dynamique participative.

### *1.9.1 Deux secteurs : environnement et santé*

Pour ce deuxième niveau d'analyse, nous avons choisi deux secteurs particuliers ayant leurs spécificités et leur dynamique propre. Ces secteurs sont ceux de l'environnement et de la santé. Pourquoi avoir choisi ces deux secteurs? Puisqu'ils représentent ou recoupent selon nous une variété d'enjeux importants relatifs à la participation. Par ailleurs, ces deux secteurs présentent également des distinctions ou des contrastes, et ce autant au niveau des acteurs en présence et du contexte institutionnel que de la nature spécifique des enjeux qui composent ces secteurs.

Le choix de l'environnement apparaît aller de soi tellement le lien entre participation des citoyens et protection de l'environnement est apparu, à partir des années 1970, comme essentiel. Il semble effectivement y avoir une sorte de lien naturel entre participation et environnement (Blatrix 2000), et on y retrouve souvent les processus et mécanismes participatifs les plus poussés. On a qu'à penser au Québec au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement qui sert parfois de modèle à d'autres pays, ou bien à la Commission nationale du débat public en France, laquelle est venue institutionnaliser le « droit au débat public » sur les questions relatives aux grands projets d'infrastructure et leur impact sur l'environnement (Fourniau 2001; Blatrix 2002). Par ailleurs, le secteur de l'environnement est fortement imprégné d'idées et de principes tels que le « droit des citoyens à un environnement sain », qui semble induire l'idée que ceux-ci devraient avoir accès à des institutions ou des processus garantissant le respect de ce droit. L'émergence du concept de « développement durable », qui a eu pour effet de légitimer la présence du mouvement environnemental dans le processus politique, est un autre exemple d'idées ou de principes qui peut nous renseigner sur l'évolution de la participation institutionnalisée.

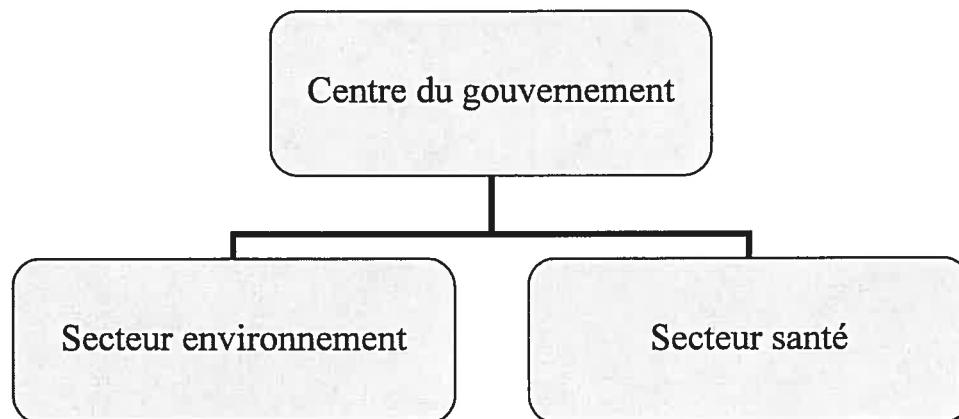
Dans ce contexte, analyser les institutions, processus et mécanismes de participation institutionnalisée et leur évolution en matière d'environnement avec l'objectif d'identifier la ou les logiques qui prédominent s'avère pertinent. L'analyse du secteur de l'environnement permet également d'avoir une certaine perspective historique dans la mesure où la question de la participation se pose depuis longtemps. Il existe une littérature abondante sur la question, notamment des études de cas sur des processus particuliers ou diverses analyses sur les institutions participatives.

Le secteur de la santé présente des caractéristiques différentes. Premièrement, jusqu'à tout récemment, les grandes orientations en matière de soins de santé et les questions médicales en général faisaient peu l'objet de débat public. Les premières étant laissées aux élites et aux partis politiques qui proposaient, à travers un éventail d'autres mesures, leurs visions relatives à la santé; les secondes étant laissées aux experts du secteur, les questions traitées étant considérées trop complexes pour les citoyens ordinaires. Par ailleurs, au Canada, les politiques de santé ont souvent été abordées dans le cadre des relations intergouvernementales (Smith 1995; Maoini 1998), relations qui ont toujours été peu propices à une large participation des groupes et des citoyens. De plus, si les groupes écologistes et environnementaux sont très actifs sur la scène publique depuis nombre d'années et sont aussi très revendicateurs en ce qui a trait à l'ouverture du processus politique, il n'existe pas réellement de pendant dans le secteur de la santé, si ce n'est l'émergence récente de certains groupes de patients ou groupes communautaires. Malgré cette dynamique différente, on observe toutefois depuis quelques années la mise en œuvre de mécanismes de participation; la Commission Romanow au Canada constitue un exemple de cette montée de la participation dans ce secteur. La question de la participation s'est également articulée d'une manière différente que dans le secteur de l'environnement. En effet, la santé est aujourd'hui souvent présentée comme un

secteur qui interpelle les « valeurs » des citoyens, argumentaire qui vise à encourager et surtout à légitimer leur participation au processus politique. Ces discours insistent sur l'importance que soient intégrées les valeurs des citoyens dans les décisions relatives aux soins de santé.

En somme, il s'agit de deux secteurs dans lesquels la participation des groupes et des citoyens est présentée comme essentiel, mais qui présentent également certains contrastes intéressants à analyser. L'objectif étant de savoir si la participation institutionnalisée répond ou non à une logique similaire dans deux secteurs distincts. Le tableau 1.2 présente schématiquement notre approche méthodologique.

*Tableau II : Approche méthodologique*





### *1.9.2 La méthode de recherche*

Notre étude s'inscrit essentiellement dans une démarche qualitative, qui combine l'analyse de sources documentaires primaires et secondaires, de même que des entretiens de recherche semi-dirigés avec des acteurs-clés. La période que nous souhaitons couvrir, c'est-à-dire à peu près trente ans, nous a mené à utiliser la littérature disponible qui s'est intéressée à cette question, de même qu'à consulter les documents gouvernementaux qui ont marqué cette évolution.

De façon plus spécifique, l'analyse des développements participatifs au niveau du centre du gouvernement a été réalisée grâce à trois types de données différentes. Premièrement, certains travaux académiques sur la politique canadienne nous ont permis d'établir le contexte général de la participation institutionnalisée au Canada depuis à peu près trente ans, nous donnant ainsi notre point de départ à partir duquel analyser l'évolution du phénomène. Cette littérature ne pouvant à elle seule nous fournir le niveau de précision souhaité, nous avons complété l'analyse par l'étude de documents et rapports gouvernementaux. Ceux-ci étaient généralement issus de commissions ou de groupes de travail dont les travaux nous renseignaient de façon plus précise sur la présence de l'une ou l'autre des logiques. Finalement, des entretiens de recherche semi-directifs ont été conduits auprès d'acteurs clés pour comprendre les développements les plus récents, c'est-à-dire pour lesquels il existe encore peu de traces écrites. Par ailleurs, ce premier niveau d'analyse se situant essentiellement dans l'univers des discours, il apparaissait important de rencontrer plusieurs acteurs afin de comprendre la dynamique associée à la construction et à la diffusion de ces discours. La seule consultation de sources documentaires ne nous aurait pas permis une telle analyse. Nous avons réalisé quinze entretiens de recherche avec des acteurs clés, acteurs qui provenaient de la fonction publique fédérale et des organismes de

réflexion basés à Ottawa qui ont été impliqués dans cet enjeu. Ces entretiens nous ont donc permis de comprendre le phénomène de façon plus précise.

Pour ce qui est du second niveau, l'analyse s'est effectuée de manière similaire pour les deux secteurs. L'identification des institutions, processus et mécanismes dans les deux secteurs s'est faite dans un premier temps à partir de la littérature existante. L'analyse de la littérature a été complétée par les sources documentaires émanant du gouvernement fédéral et les sources électroniques trouvées sur les sites Internet des ministères et organismes concernés. Nous avons donc tenté de répertorier l'ensemble des traces documentaires susceptibles de nous renseigner sur la nature des institutions, processus et mécanismes pertinents. Des entretiens avec des acteurs clés ont également été conduits dans les secteurs afin d'approfondir certains aspects, et pour saisir la chronologie et les moments importants de la participation institutionnalisée. Toutefois, contrairement au centre du gouvernement, la présence d'institutions et de processus concrets dans les secteurs fait en sorte qu'il existe de nombreuses traces écrites que nous avons pu consulter pour effectuer notre analyse.

Pour les deux niveaux d'analyse, les sources documentaires ont été interrogées sensiblement de la même façon. Cette façon d'interroger les sources documentaires découle de notre cadre théorique, qui induit une façon particulière de les questionner. Premièrement, nous avons cherché à savoir quelle est la place du citoyen ordinaire dans les discours, les institutions, les processus et les mécanismes répertoriés, et comment conceptualise-t-on ce citoyen? Est-il considéré comme un participant actif, comme un débateur, comme un citoyen-individu porteur de droits? Quelle place lui attribue-t-on dans le processus politique? Comme nous l'avons indiqué, la place occupée par le citoyen est pour nous un indicateur très important quant à la logique qui prévaut dans un système politique. Deuxièmement, nous avons analysé les documents en tenant de voir

quels étaient les acteurs (citoyens, groupes d'intérêts, experts, fonctionnaires) qui participaient aux différents processus et quel avait été leur rôle. Troisièmement, l'analyse documentaire nous permettait de voir quel(s) type(s) de processus étaient privilégiés. Finalement, nous nous sommes intéressés à la question de l'évolution des discours, des institutions et des processus. Ceci s'est notamment traduit par l'analyse de l'évolution à travers le temps entre différentes versions d'un document (par exemple une loi ou une politique), ou l'évolution entre un « document de consultation » servant à consulter le public et ainsi à orienter les travaux d'une commission ou d'un groupe de travail, et le rapport final de cette commission ou de ce groupe de travail.

Deux dimensions pouvaient attester de la présence de l'une ou l'autre des logiques dans les processus étudiés. Premièrement, en analysant les documents, nous pouvions avoir des informations sur le *processus* ayant mené à la rédaction d'un rapport d'une commission ou d'un groupe de travail; ce type document énonce généralement le type de processus qui a mené à son élaboration. On pouvait ainsi savoir si le public avait été consulté et, le cas échéant, de quelle façon. Deuxièmement, nous cherchions à voir si le rapport ou le document énonçait des *orientations*, des *stratégies*, ou des *actions* relatives à la participation institutionnalisée, ou susceptibles d'avoir une influence sur celle-ci. De cette façon, on pouvait apprécier le type d'engagements qui étaient pris par le gouvernement fédéral canadien ou par les acteurs le représentant. C'est donc en combinant ces différentes méthodes de recherche que nous avons été à même d'analyser la participation institutionnalisée au gouvernement fédéral canadien sur une période de plus ou moins trente ans

## ***CHAPITRE 2 : LA POLITIQUE DE LA PARTICIPATION AU CANADA***

Ce premier chapitre empirique vise à mettre en lumière quelle vision de la participation institutionnalisée s'est développée au Canada au cours des trente dernières années. Est-il possible de donner un sens à la dynamique de la participation institutionnalisée qui a cours au Canada au cours de cette période, c'est-à-dire au moment où on situe généralement l'émergence d'une nouvelle norme participative? Pour répondre à cette question, nous adoptons dans ce chapitre une perspective globale de la participation, c'est-à-dire que nous nous intéressons à la construction des discours relatifs à la participation institutionnalisée, et aux moments ou événements susceptibles de nous renseigner sur son évolution. Cette perspective globale nous amène concrètement à analyser ce qui s'est fait au « centre du gouvernement » (Savoie 1999) en matière de participation institutionnalisée, c'est-à-dire les grands principes, politiques ou directives émanant des organismes centraux et des débats généraux sur la question. Il s'agit selon nous d'un point de départ obligé pour comprendre quelle logique semble s'imposer et quels acteurs participent à cette dynamique globale. Ainsi, plutôt qu'une analyse des institutions, des processus ou des mécanismes concrets, ce chapitre s'intéresse à la construction des discours et à la position des différents acteurs sur la question.

Certains travaux importants sur la politique canadienne nous serviront de point de départ pour analyser cette évolution, qui sera complétée par une analyse empirique détaillée qui s'appuie sur une série d'entrevues de recherche réalisés auprès d'intervenants clés et d'une analyse des sources documentaires pertinentes. À partir de ces sources, nous cherchons à savoir s'il est possible d'identifier une logique particulière qui semble s'imposer et s'il y a cristallisation

d'un certain nombre de principes qui servent de point d'ancrage aux dispositifs et aux pratiques participatives que l'on retrouve dans les secteurs analysés dans les chapitres subséquents.

L'évolution de la participation institutionnalisée telle qu'analysée dans ce chapitre propose que la logique libérale s'avère difficile à dépasser lorsque analysée dans cette perspective générale. En effet, à ce niveau, malgré les critiques dont elle fait l'objet et les pressions qui s'exercent sur elle, la logique libérale demeure prépondérante. Par ailleurs, malgré la persistance de la logique libérale à travers le temps, cela n'équivaut pas nécessairement au statu quo, puisqu'on observe quand même une certaine évolution et certains changements, mais qui s'inscrivent dans la logique libérale, plutôt que dans une logique participative ou délibérative. En fait, ce chapitre vise à démontrer qu'une lecture de la participation institutionnalisée en termes de logiques permet de mettre en évidence les tensions qui existent pour l'imposition d'un certain nombre de principes démocratiques.

Le chapitre est découpé en trois parties principales. La première présente l'instauration et la cristallisation de la logique libérale dans le processus politique du Canada à l'aube des années 1980. La seconde présente les critiques de la logique libérale qui commencent à s'exprimer vers le milieu des années 1990. Finalement, la troisième présente les développements les plus récents à partir d'une analyse plus précise de la notion d'*engagement des citoyens* qui est largement utilisée dans le contexte canadien, et qui est devenue en quelque sorte l'illustration de la tension qui existe entre les différentes logiques.

## *2.1 L'instauration et la cristallisation de la logique libérale*

La fin des années 1970 et les années 1980 peuvent être considérées comme celles de l'instauration et de la cristallisation de la logique libérale en matière de participation institutionnalisée au Canada. Plusieurs phénomènes ont concouru à l'instauration de la logique libérale à partir de cette période. Dans un article influent sur le changement de ce qu'elles appellent le « régime de citoyenneté », Jenson et Phillips (1996) démontrent le passage à l'individualisation de la participation institutionnalisée qui s'opère à partir de la fin des années 1970 et qui se poursuit jusqu'aux années 1990. Dans une perspective générale, elles avancent (1996: 112):

What is evident is that forms of access to and representation of interests within the state are changing fundamentally. Who qualifies and recognized as a model citizen is under challenge. The legitimacy of group action and the desire for social justice are losing ground to the notion that citizens and interests can compete equally in the political marketplace of ideas. In the process, a new, individualized identity for citizens is emerging...

Cette interprétation générale est conforme à la logique libérale telle que nous l'avons définie dans le chapitre précédent. Parmi les éléments significatifs de ce changement au regard de la participation que l'on retrouve dans leur analyse, les auteures évoquent le fait que le gouvernement fédéral cesse de financer, par l'entremise du Secrétariat d'État, les groupes d'intérêt, mesures qui visaient à les aider à participer activement et efficacement au processus politique. L'État choisit donc de cesser de financer ses critiques. Jusqu'à ce moment, les groupes, et non simplement les citoyen-individus, sont considérés comme des acteurs légitimes du processus politique. Ce financement visait à faciliter l'accès à l'État

pour certains groupes minoritaires ou désavantagés, une caractéristique qui s'apparente à la logique participative dans la mesure où on donne une voix officielle à ces groupes dans le processus politique et on leur donne les moyens concrets de faire entendre cette voix. Ceux-ci profitaient en effet d'espaces institutionnels à l'intérieur desquels ils pouvaient faire valoir leurs idées et leurs intérêts. Toutefois, avec le changement qui s'opère, ces groupes dits « d'intérêt public » perdent beaucoup de leur crédibilité aux yeux des élites politiques et de certains pans de la population<sup>7</sup>. Toujours conformément à la logique libérale : « The line now seems to that parties and Parliament must monopolize representation, sharing legitimacy only with individual voters » (Jenson et Phillips 1996 : 125). Le fait que les groupes perdent progressivement leur crédibilité signale l'instauration de l'un des 'biais' de la logique libérale, à savoir que ceux-ci ne peuvent être considérés comme étant représentatif de larges segments de la population. Ce faisant, leurs revendications deviennent illégitimes. À travers cette dynamique, on souhaite donc établir des liens de proximité entre les élus et les citoyens, l'objectif étant de minimiser la « distorsion » causée par les groupes. Concrètement, cette nouvelle conception des groupes d'intérêt fait en sorte que leur financement change de forme; d'un financement au fonctionnement, donc général et récurrent, on passe à un financement par projet, plus facile à contrôler et à justifier dans un contexte de restriction budgétaire (Phillips 1991 : 185)<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Voir notamment le débat entre Susan D. Phillips (1994) et William T. Stanbury (1994) dans la revue *Administration publique du Canada* en 1994. Phillips défend l'idée qu'il existe des groupes d'intérêt public qui défendent des idées et des intérêts qui dépassent ceux de leurs membres, alors que Stanbury avance que tout groupe, quel qu'il soit, défend uniquement ses intérêts propres et donc qu'aucun groupe ne peut prétendre qu'il défend « l'intérêt public ».

<sup>8</sup> Phillips (1991 : 185) avance cependant que ce ne sont pas tous les groupes qui sont touchés par cette mesure. Ceux qui font la promotion des minorités linguistiques (francophones hors Québec et anglophones au Québec) s'inscrivent dans une campagne pour l'unité nationale, et ils sont donc toujours financés.

C'est également à cette époque où une nouvelle philosophie de la participation institutionnalisée semble émerger au sein de l'État canadien. Toujours selon Jenson et Phillips (1996: 126):

« The backlash against public interest groups has also been reflected in subtle changes to the format of public consultations organized by federal departments, parliamentary committees and independent commissions. The shift began in 1990 with the Citizens' Forum on Canada's Future which used the opportunity of a national consultation exercise to hear individuals, not as members of interest groups and which judged its success by the number of the participants involved, no matter how minimally these individuals participated: a phone call to a 1-800 was sufficient to be counted. This approach has become the norm of national consultations »

Ce changement subtil dont parlent Jenson et Phillips, qui va dans le sens de l'individualisation, est clairement exprimé dans le rapport final de la Commission Spicer où l'on indique qu'il ne s'agit pas d'une « commission royale comme les autres » puisque « au lieu de demander aux citoyens de venir témoigner devant le Forum, le Forum allait partir à leur rencontre – dans leur salon et leur cuisine... ». Avec cette stratégie, « le Forum avait décidé d'aller rencontrer les citoyens là où ils se sentiraient le plus à l'aise... nous tenions à ce que tous les Canadiens aient l'occasion de se faire entendre » (Le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada 1991 : 20-1). Selon les rédacteurs du rapport final, « Le cri le plus souvent entendu, un cri du cœur, est l'exigence d'une plus grande participation des Canadiens ordinaires au gouvernement de leur pays. Leur colère et leur frustration sont évidentes et elles sont dangereuses » (idem : 35). On y évoque également les signes de la crise de confiance envers les institutions démocratiques : « Un des messages dominants, c'est que les participants ont perdu confiance à la fois dans le régime et dans leurs dirigeants politiques. Ils ne pensent pas que leurs élus, surtout au fédéral, gouvernent selon la volonté du



peuple ni que les citoyens aient actuellement les moyens de remédier à cela » (idem : 108). Finalement, plusieurs propositions relativement précises sont faites par les participants telles « qu'obliger les députés à consulter leur mandants sur les grandes questions », que ceux-ci « votent conformément aux désirs de leurs électeurs », que le « vote libre [soit] presque systématique » et qu'il y ait « relâchement de la discipline de parti » (idem : 114); on souhaite également « l'établissement d'un ou de plusieurs mécanismes qui permettent aux citoyens d'avoir leur mot à dire dans les décisions importantes qui les touchent de près » (idem : 118). Les exemples et citations de cette nature abondent dans le rapport de la Commission.

En somme, ce que l'analyse de Jenson et Phillips (1996) démontre, c'est que les formes de participation évoluent vers une plus grande individualisation et que les signes de la crise de confiance envers les institutions démocratiques sont plus présents : consultation des citoyens « ordinaires » plutôt que des groupes; tentatives d'établir des liens directs entre les élus et les citoyens, de manière à contourner une bureaucratie ayant trop de pouvoir; désir d'établir de nouveaux mécanismes de participation directe. Comme nous le verrons, ceci ne veut pas nécessairement dire qu'il y a moins d'opportunités de participation pour les citoyens, mais que ces opportunités changent de forme avec l'instauration et la cristallisation de la logique libérale. Par ailleurs, si l'analyse de Jenson et Phillips (1996) est intéressante pour identifier les aspects les plus généraux de la dynamique participative dans le processus politique du Canada, elle demeure néanmoins limitée pour une compréhension plus spécifique de l'évolution de cette participation et des diverses formes de représentation et d'accès à l'État. En effet, bien que le concept de régime de citoyenneté apparait éclairant pour comprendre certaines grandes transformations des relations entre l'État canadien et ses citoyens depuis la période l'après-guerre, peu est dit sur la nature plus précise de ces changements quant aux processus et aux institutions participatives.

### ***2.1.1 La participation institutionnalisée et l'administration publique canadienne***

Les changements que l'on peut qualifier de structurels décrits par Jenson et Phillips (1996) au niveau du régime de citoyenneté et qui affectent les formes de participation au Canada trouvent une traduction encore plus spécifique dans le domaine de l'administration publique, où le nouveau management public (Aucoin 1995, Pollitt 2003, Charih et Daniels 1997) s'impose comme nouvelle philosophie dans la gestion publique. Une des caractéristiques principales de cette nouvelle philosophie de gestion a été de considérer le citoyen comme un client dans la prestation des services publics. Dans *Reinventing Government*, best-seller paru en 1993 et très populaire auprès des gouvernants de l'époque, les auteurs David Osborne et Ted Gaebler en appelaient essentiellement à recentrer l'action étatique sur des citoyens-clients que l'on disait désabusés par l'inefficacité gouvernementale. Selon leurs prescriptions, cela devait principalement se faire en rendant la bureaucratie plus à l'écoute des demandes provenant des citoyens. Ce type de discours véhiculé dans le nouveau management public exprime donc l'autre biais de la logique libérale, à savoir que la bureaucratie ne peut être considérée comme un acteur légitime du processus politique. En effet, après les groupes d'intérêt public, c'est au tour de la bureaucratie de perdre sa crédibilité dans la mouvance du nouveau management public.

Bien que *Reinventing Government* peut être considéré comme le point culminant de la « révolution clientèle », Lindquist (1994 : 104) en situe l'émergence au Canada dans les années 80 : « During the 1980's, consultation became the watchword for elected leaders and officials with the advent of a 'client orientation' and 'total quality management' philosophy in both the private and public sector management literature ». Dans leur texte portant sur le nouveau

management public au Canada, Charih et Rouillard (1997 : 39) démontrent clairement les liens qui sont établis entre ce mouvement et les consultations publiques : « The new public management constitutes an attempt to transform a fundamental dialectical relationship – that between the state and its citizens – into a relation between a producer of services (the administration) and consumers (the citizens). Satisfaction of the needs of these consumers, as identified by participation, consultation and the new marketing techniques, is the ultimate goal of public administration ». Présenter la satisfaction des clients dans la prestation des services comme le « but ultime » de l'administration publique nous renseigne sur l'idéologie qui s'implante. Kernaghan *et al.* (2000 : 203) proposent une interprétation similaire en liant également l'intérêt pour ces nouvelles formes de consultation, vers la fin des années 80, à « l'émergence du mouvement portant sur la qualité du service » puisqu'elle est maintenant considérée comme « une condition préalable à la prestation de services satisfaisants ».

Cette nouvelle philosophie de gestion, qui s'instaure dans plusieurs pays occidentaux au cours des années 1980 (Aucoin 1995), se concrétise encore davantage au Canada à la fin des années 1980 et au début des années 1990 par la mise sur pied du groupe de travail Fonction publique 2000. Initié par le gouvernement conservateur de Brian Mulroney à la fin de l'année 1989, Fonction publique 2000 était chargé de « renouveler la fonction publique canadienne » (Secrétariat de Fonction publique 2000 1990). Il s'agissait en fait d'un vaste exercice de réflexion piloté par le greffier du Bureau du Conseil privé de l'époque, la Commission de la fonction publique et le Conseil du Trésor, et organisé autour de dix comités composés de « sous-ministres, de sous-ministres adjoints et d'autres fonctionnaires supérieurs » (*idem* : 45). Le greffier présidait également un comité consultatif non gouvernemental composé de divers représentants de la société civile, tels que l'Association professionnelle des cadres

de la fonction publique, des universités, du secteur privé, de l'Institut d'administration publique du Canada.

On retrouve dans les divers rapports produits à cette époque plusieurs signes de la logique libérale. On y énonce notamment la perte de confiance des citoyens envers la bureaucratie : « ...les fonctionnaires doivent accepter que le public ne tient généralement pas le gouvernement, qu'il juge incompetent et gaspilleur, en très haute estime » (Secrétariat de Fonction publique 2000 1990a : 1). En l'énonçant aussi clairement, on ne semble pas réellement vouloir questionner ce type d'affirmation mais plutôt en faire un point de départ à partir duquel on souhaite apporter les « correctifs » nécessaires. En matière de participation et de consultation, l'intérêt pour le citoyen-client se concrétise : « Les organismes de la fonction publique doivent être axés davantage sur le client et satisfaire ses besoins et attentes de façon plus efficace. Pour ce faire, une évolution de la culture et des valeurs internes est nécessaire...Les fonctionnaires doivent consacrer davantage de temps et d'énergie à consulter les clients et autres personnes intéressées, tant au sujet de l'élaboration de soumissions pour les ministères qu'à celui de la gestion des programmes » (idem : 2). Dans le rapport final (Secrétariat de Fonction publique 2000 1990 : 57), qui servira de politique pour le développement de la fonction publique, on annonce que : « Le gouvernement veut créer une fonction publique axée sur la clientèle, ce qui constitue un véritable changement de cap, puisque la fonction publique n'a pas l'habitude de considérer les Canadiens comme des clients ». De plus, avec ce rapport, la « capacité de consulter » doit devenir un critère important dans le recrutement : « Les sous-ministres devront rendre compte de l'élaboration de stratégies de consultation pour s'assurer que la capacité de consulter est un critère clé dans le recrutement, la formation et le perfectionnement du personnel et dans la conception de programmes » (idem : 59).

En somme, cette nouvelle vision de la relation entre l'État et la société civile véhiculée et mise en œuvre dans la mouvance du nouveau management public, et plus particulièrement dans le cas du Canada avec Fonction publique 2000, a eu pour effet de remettre les consultations publiques, ou plutôt une certaine forme de consultation, au centre des préoccupations gouvernementales. Toutefois, cet intérêt renouvelé s'inscrit maintenant dans une nouvelle logique avec de nouveaux fondements idéologiques et normatifs, celle d'un citoyen-client ayant droit à des services publics de qualité et délivrés efficacement. En d'autres termes, cette réorientation ne s'appuie pas uniquement sur le simple désir de rendre l'action étatique plus « efficace », comme on tente parfois de le laisser entendre. Aucoin résume bien la pensée qui caractérise le mouvement du nouveau management public: « The contours of change to public management are shaped not only by ideas about best practices but also, and more important, by normative visions and guiding philosophies for administering public affairs » (1995 : 3). Un des aspects de la vision normative à laquelle Aucoin fait référence est la nécessité de rendre la bureaucratie davantage à l'écoute du citoyen, dimension qui, selon les tenants de cette logique, a fait grandement défaut. Cette dimension se combine, comme nous l'avons vu, avec le fait que les groupes d'intérêts et de pression sont, durant la même période, largement discrédités par les élites politiques et une partie de la population. Deux groupes d'acteurs qui autrefois jouissaient d'une certaine crédibilité dans l'élaboration des politiques publiques, les groupes d'intérêt et les fonctionnaires, se retrouvent donc à partir de cette époque dans une position précaire.

Ce discrédit des groupes d'intérêt et de la bureaucratie constitue une traduction de la logique libérale telle que nous l'avons définie. Tout d'abord, le fait de lier la consultation à la satisfaction des citoyens-clients propose une vision individualisée et instrumentale de la participation, qui correspond difficilement aux logiques participative et délibérative. Bien que l'on reconnaisse l'importance

du citoyen « ordinaire », la conceptualisation en termes de citoyen-client proposée par le nouveau management public et qui prend forme par diverses techniques de consultation telles que les sondages de satisfaction, est très différente de la conceptualisation de ce même citoyen proposée par les logiques participative et délibérative. En le présentant comme un client que l'État doit satisfaire, on évacue toute dimension politique et émancipatrice dans l'acte de participer, tel que le prescrit la logique participative. Il ne s'agit pas en effet d'une logique de large inclusion du plus grand nombre d'acteurs dans le processus politique, ni d'une (ré)appropriation du champ politique par les citoyens; la perte de légitimité et d'accès à l'État des groupes d'intérêt est éloquent à cet égard. Ces groupes peuvent être considérés comme des véhicules de participation pour certains segments (désavantagés) de la population qui autrement n'ont pas réellement accès au processus politique. Il n'est pas non plus question de transformations institutionnelles fondamentales, mais plutôt de la mise en œuvre de diverses techniques; les changements proposés sont donc plutôt organisationnels, c'est-à-dire l'aménagement à l'intérieur des institutions existantes de nouvelles techniques de consultation. Par ailleurs, il ne s'agit pas non plus d'un citoyen débatteur dans la mesure où les techniques proposées ne visent pas une réelle délibération au sens d'un dialogue sur l'ensemble des dimensions des politiques publiques; le débat porte en effet dans une large mesure sur la qualité des services. Finalement, le changement culturel proposé notamment par Fonction publique 2000 s'appuie encore une fois sur l'idée de clientèle, c'est-à-dire une culture axée sur le service à la clientèle, et non pas un changement culturel au sens de la délibération qui propose plutôt une nouvelle éthique de la discussion dans laquelle tous les acteurs laissent de côté leurs intérêts particuliers pour rechercher le meilleur argument, et donc la meilleure solution à un problème quelconque.

## ***2.2 À partir du milieu des années 1990 : les critiques de la logique libérale***

La partie précédente sur l'instauration et la cristallisation de la logique libérale en matière de participation institutionnalisée au Canada nous amène à examiner plus précisément l'évolution récente, c'est-à-dire à partir de milieu des années 1990. À ce moment, la logique libérale, toujours prédominante, commence à être remise en question. Comme tout État occidental, le Canada est toujours aux prises avec la crise de confiance envers les institutions démocratiques (Nevitte 1996) et les acteurs interpellés par cette question cherchent des moyens de la résorber. Les réponses proposées jusque-là par les élites politico-administratives pour ouvrir le processus politique et permettre une plus grande participation (virage clientèle, sondage de satisfaction, etc) ne suffisent plus au yeux de plusieurs acteurs. Des voix commencent donc à s'élever contre cette vision instrumentale et individualiste de la participation issue du virage néo-libérale et de sa révolution clientèle.

Comment se traduisent plus précisément les pressions sur les institutions représentatives, et plus particulièrement sur la logique libérale, dans le contexte canadien à partir de cette époque? Le milieu des années 1990 marque à cet égard un passage important dans les principes, les idées et les discours politico-administratifs au Canada. Durant cette période, un nouvel ensemble discursif fait son apparition sur la scène politique canadienne, dont l'un des traits distinctifs est la notion d'*engagement des citoyens* (citizen engagement), qui semble traduire le niveau souhaité de participation au sein de l'État canadien. On la retrouve autant au niveau des idées, comme en témoigne sa présence dans plusieurs écrits académiques sur la participation au processus politique (Graham et Phillips 1997, 1998; Phillips 2001, 2002, Mendelsohn 2000) que dans les

discours politicoadministratifs (notamment Santé Canada 2000). L'effervescence entourant cette nouvelle notion traduit un changement de conception qui s'effectue au cours de cette période, où l'on observe le passage de l'idée de *consultation du public*, tombée en disgrâce au cours des années 1990 (Graham et Phillips 1997), à celle d'*engagement des citoyens*, beaucoup plus englobante et basée sur une nouvelle philosophie des relations entre gouvernants et gouvernés. Le concept a été discuté au centre du gouvernement pour tenter d'en trouver l'utilité et les applications (Savoie 1999 : 110). Des rencontres de travail et des séminaires, sous l'égide du Bureau du Conseil privé et du Centre canadien de gestion (aujourd'hui École de la fonction publique), ont eu lieu dans les années 1990 pour que soient partagées diverses expériences et connaissances en matière d'engagement des citoyens. Un groupe de travail sous l'égide du Bureau du Conseil privé est également formé pour développer une nouvelle politique relative à la consultation et à l'engagement des citoyens.

Mais au-delà de sa large utilisation, à quoi réfère la notion d'engagement des citoyens et les discours qui lui sont associés, pour les acteurs engagés dans son développement et dans sa diffusion? Dans quelle(s) logique(s) semble-elle s'inscrire? C'est-à-dire vise-t-on, par son application, une sorte de dépassement des institutions représentatives et de la logique libérale? Vise-t-on l'émancipation politique du citoyen et une participation active de celui-ci à la décision? Ou souhaite-t-on essentiellement enrichir le processus décisionnel en établissant des conditions permettant de tenir davantage compte des points de vue exprimés par les citoyens? Les discussions et les travaux entourant le concept d'engagement des citoyens constituent un exemple intéressant de la tension qui existe entre les différentes logiques démocratiques lorsqu'on tente de dépasser les discours politicoadministratifs et de trouver les applications concrètes d'un concept pouvant être interprété de façons diverses. L'analyse qui suit démontre que, malgré les pressions qui s'exercent sur le processus politique canadien et



l'apparition de l'engagement des citoyens, le dépassement de la logique libérale s'avère difficile.

Les signes de cette remise en question proviennent notamment du milieu académique et de certains universitaires. À cet égard, un texte relativement important et qui peut servir d'exemple des pressions qui s'exercent sur la logique libérale, est publié en 1997 par deux auteures, Katherine A. Graham et Susan D. Phillips (Graham et Phillips 1997). Le titre de l'article est évocateur : « Citizen engagement : beyond the customer revolution ». Dans cet article engagé publié dans la revue *Administration publique du Canada*, Graham et Phillips avancent que l'orientation prise par l'administration publique au Canada, autant dans ses dimensions académiques que dans ses pratiques, est le reflet fidèle de l'esprit du nouveau management public et de la place prépondérante que ce nouveau « paradigme » occupe dans l'action publique. Leur désir que soit dépassée la vision clientéliste du citoyen, l'une des dimensions principales de la logique libérale, devient dès lors évident. Elles prônent en effet le retour à une gouvernance centrée sur le citoyen (*citizen-centered governance*) et avancent : « the empowerment of consumers does little to enhance their political empowerment as citizens » (*idem* : 263). On voit ici émerger certains traits de la logique participative avec l'idée que la participation au processus politique devrait permettre l'empowerment des citoyens et non simplement la satisfaction de leurs besoins en tant que consommateur. Selon elles, voir le citoyen uniquement comme un client ne peut permettre que ce dernier ne développe ses capacités politiques. Toujours en lien avec la logique participative, elle parle également d'un effet de dépolitisation qui peut découler d'une telle vision, les grands enjeux de politique publique pouvant être noyés dans un discours sur l'efficacité dans la prestation des services publics (*idem* : 264).

Graham et Phillips reprennent également d'autres critiques qui ont souvent, par le passé, été adressées aux institutions représentatives canadiennes, c'est-à-dire la nature élitiste du fonctionnement du fédéralisme canadien (fédéralisme exécutif) et le *brokerage politics* qui caractérise l'action des partis politiques, et qui laisse peu de place pour les grands débats de société et la mise en œuvre de programmes politiques clairs et cohérents sur le plan idéologique (voir aussi Clarke *et al.* 1996). Elles avancent que malgré le fait que ces faiblesses du système politique canadien soient bien connues et aient été soulevées par de nombreux auteurs et par diverses commissions (notamment Le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada 1991; Blais et Gidengill 1991), peu de changements semblent s'opérer. Selon elles, la distance entre les gouvernants et les gouvernés dans le processus politique demeure importante, et ce malgré la présence dans les années 1980 et 1990 de multiples et vastes processus de « consultation publique ». Les processus de consultation publique tels que pratiqués à cette époque présenteraient selon elles plusieurs problèmes systématiques : des professionnels de la consultation se seraient accaparés les processus et seraient peu connectés aux processus décisionnels; des options bien définies et difficilement modifiables suite aux consultations seraient souvent soumises aux participants; et l'on se retrouverait souvent dans des situations de « tell and sell » où les décisions sont déjà prises avant d'entreprendre la consultation (Graham et Phillips 1997 : 260).

Toutes ces critiques peuvent être interprétées comme une remise en question de la logique libérale en matière de participation institutionnalisée. Lors d'un entretien de recherche, un acteur du gouvernement fédéral impliqué dans le dossier de la consultation des groupes et des citoyens résumait ainsi le sentiment relatif à ces activités : « ...les citoyens se sont rendus compte qu'on les consultait mais que ce n'était pas sérieux, et qu'on ne retrouvait pas nécessairement les réflexions des citoyens dans les options retenues et on n'avait pas l'impression qu'on les avaient écoutés. C'était très beau, on pouvait dire le Ministre a consulté tel groupe, tel

groupe, tel groupe, X nombre de citoyens sont venus, et voici ce qu'on a décidé! »<sup>9</sup>. Ce type de commentaire est d'ailleurs revenu de façon récurrente dans les entretiens de recherche.

Dans cette critique des modes dits traditionnels de consultation du public, on voit encore une fois poindre certaines dimensions de la logique participative. En effet, en reprochant à ce type de consultation d'être peu connectés aux processus décisionnels, elles admettent, du moins implicitement, l'importance que les citoyens exercent une réelle influence sur la décision publique. Cette préoccupation revient d'ailleurs fréquemment dans les écrits du professeur Phillips (1991, 2001, 2002). Finalement, Graham et Phillips (1997) affirment que le désir de participer des citoyens doit être compris dans un contexte d'intérêt renouvelé pour les responsabilités relatives à la citoyenneté (the responsibilities of citizenship), confirmant ainsi la vision large et englobante qu'elles ont de la participation au processus politique.

Outre le portrait intéressant qu'il dresse de la participation institutionnalisée au Canada, ce texte apparaît également important puisque ses auteures sont engagées dans la vie politique canadienne au-delà de leurs travaux académiques. Elles entretiennent notamment des liens étroits avec un organisme de réflexion impliqué dans la promotion de nouvelles formes de participation institutionnalisée, les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, organisme sans but lucratif basé à Ottawa. Comme nous le verrons, cet organisme fera d'ailleurs de l'engagement des citoyens l'un des ces principaux thèmes de recherche à partir du milieu des années 1990, et entretiendra dans ce

---

<sup>9</sup> Entretien de recherche confidentiel, juin 2004.

contexte des liens assez étroits avec le gouvernement canadien. Cette vision de l'engagement des citoyens présentée par Graham et Phillips qui, comme nous l'avons vue, s'apparente à une logique participative, semble donc être également véhiculée dans d'autres sphères que la seule sphère académique.

Les Réseaux canadiens développeront durant cette période une expertise assez poussée en matière de participation institutionnalisée. Bien que l'organisme s'intéresse à la participation à peu près depuis sa création, le Réseau de la participation du public sera officiellement lancé en mai 2002, lequel :

s'appuie sur l'expérience acquise dans ce domaine par les RCRPP et...témoigne de la détermination de l'organisme à renforcer ses activités de mobilisation des citoyens. L'objectif visé est de permettre aux citoyens de faire entendre leur voix dans le processus de recherche sur la politique sociale et d'élaboration des politiques publiques en les faisant participer à ces activités. De cette façon, nous entendons aider les citoyens à s'acquitter de leurs responsabilités en contribuant aux politiques qui ont une incidence sur leur vie quotidienne. Nous voulons aussi soutenir et promouvoir le potentiel de la participation publique parmi les artisans des politiques publiques et les divers intervenants, parce que nous croyons que la participation du public mène à la mise en place de meilleures politiques. »<sup>10</sup>

On observe également dans cette conception la présence d'une logique participative lorsqu'on avance souhaiter *mobiliser* les citoyens en vue d'une plus grande participation. Cette participation devenant le préalable au développement de *meilleures* politiques publiques. Les questions de *responsabilités* citoyennes sont également présentes, conception qui se démarque clairement du citoyen

---

<sup>10</sup> <http://www.cpm.org/fr/network.cfm?network=3>, consulté le 22 décembre 2005.

comme simple client dont on doit s'assurer de la satisfaction envers les services, comme la logique libérale le suggère. Il est important de noter que les Réseaux canadiens initient également leurs propres processus de consultation des citoyens, ce qui dépasse quelque peu le cadre de la participation institutionnalisée, en ce sens que ce ne sont pas uniquement des processus initiés par l'État. Quoi qu'il en soit, une série de publications sur divers sujets découlera de cet intérêt des Réseaux canadiens pour la participation et les nouvelles formes d'engagement (par exemple Phillips 2002, Abelson et Gauvin 2004; MacKinnon, Maxwell, Rosell et Saxena 2003). À titre d'exemples, les Réseaux canadiens seront étroitement associés à la Commission Romanow, pour laquelle ils organiseront plusieurs séances de consultation et de participation à travers le Canada; nous reviendrons plus en détail sur la Commission dans un chapitre subséquent.

### *2.2.1 Les fonctionnaires et l'engagement des citoyens*

Le réseau des acteurs qui portent cette logique participative, ou du moins qui souhaite que soit dépassée la logique libérale, ne s'arrête pas aux intellectuels et à certains organismes de réflexion. Toujours durant cette même période (entre le milieu des années 1990 et le début des années 2000), les membres des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques entretiennent aussi des liens avec des membres de la fonction publique fédérale. Des programmes de prêts de ressources permettront d'ailleurs à des employés permanents de la fonction publique canadienne d'aller faire de la recherche au sein des Réseaux canadiens, notamment dans le domaine de l'engagement des citoyens. Cette vision de l'engagement des citoyens qui s'inspire d'une logique participative est donc également véhiculée dans certains cercles gouvernementaux. Comme nous l'avons mentionné, plusieurs rencontres de travail et séminaires ont eu lieu au sein de la fonction publique fédérale à la fin des années 1990 pour discuter du

concept d'engagement des citoyens. Initiés par le Centre canadien de gestion (aujourd'hui École de la fonction publique) et des membres du Bureau du Conseil privé, ces forums regroupaient des fonctionnaires de divers ministères venus partager leurs expériences et aussi chercher de nouvelles façons de faire en matière de consultation. On y invitait parfois des experts du milieu académique ou des membres d'organismes de réflexion pour qu'ils entretiennent les participants sur des questions particulières relatives à la participation. Neil Nevitte et Benjamin Barber, qui publieront des écrits importants liés à ce sujet, seront par exemple invités à venir discuter des questions relatives à l'engagement des citoyens.

Organisées de façon plutôt informelle, ces rencontres se tenaient sur une base mensuelle. Un des acteurs ayant été étroitement associé à ces séminaires au sein de la fonction publique définissait ainsi ce que, selon lui, les participants à ces séminaires entendaient par engagement des citoyens :

je pense que parmi ceux qui étaient dans ce réseau-là, ce qu'on voulait signifier par ça c'était que l'engagement des citoyens était plus que juste la participation à des consultations, aller donner son point de vue; il y a avait une notion de responsabilité citoyenne. Et donc responsabilité, non seulement de juste déverser son sac sur le gouvernement, mais de prendre ses responsabilités de citoyens pour aider à trouver des solutions, même pour changer ses comportements peut-être... Il y avait aussi la notion je pense dans l'engagement, si on engage les citoyens on est prêt à partager une certaine part du pouvoir. Ils ont une part dans l'étape finale qui est la prise de décision. Et certaines décisions avec lesquelles le gouvernement n'est pas totalement confortable, mais les citoyens l'ont choisi. Et donc le gouvernement est prêt à céder une partie de son pouvoir. Dans les formes les plus riches d'engagement, et ce que nous entrepreneurs on avait tendance à dire, ce qui distingue vraiment l'engagement [des citoyens] des autres [formes], c'est cette volonté de partager le pouvoir

Une telle conception de l'engagement des citoyens réfère de façon assez claire à une logique participative, du moins de la façon dont nous l'avons définie précédemment. En effet, cette idée qu'une participation efficace amène les citoyens à prendre leurs responsabilités et à changer leurs comportements s'inscrit dans une logique démocratique relativement large; on est en effet assez loin du simple *input* à la décision. Une telle vision rappelle également les prescriptions de Graham et Phillips (1997) et des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques quant aux liens entre participation et exercice de la citoyenneté.

Mais l'aspect encore plus important, c'est qu'il apparaît clair que, pour ces acteurs, le partage du pouvoir de décision à travers la participation devient l'une des dimensions fondamentales de l'engagement des citoyens. Dans ce cas-ci, toutefois, dans la mesure où nous sommes dans l'univers des discours et des principes, l'important n'est pas tant de savoir si ce partage du pouvoir est institutionnellement possible, mais bien que c'est le sens qu'on semble donner à l'engagement des citoyens. Rappelons que ces séminaires regroupent des fonctionnaires qui doivent gérer au jour le jour divers exercices de consultation et qui sont souvent en contact direct avec les groupes et les citoyens; on peut donc penser que c'est ce genre de message qui leur est communiqué. Il est donc tout à fait plausible de penser que les acteurs construisent leurs attentes dans des termes se rapprochant d'une logique participative. Évidemment, nous n'avons pas que cette vision implique, aux yeux de ces acteurs bureaucratiques, que *toutes les décisions* soient prises par les citoyens dans les exercices de participation et de consultation. Après tout, cela serait non seulement irréaliste mais contraire aux fondements même de tout système politique représentatif. On voit tout de même qu'on adhère à l'idée d'un plus grand partage du pouvoir de décision avec les citoyens.

Parallèlement à ces développements, il se forme au sein de la fonction publique canadienne un groupe de travail à la fin des années 1990, à la demande du greffier du Conseil privé de l'époque, Mel Cappe, pour que soit actualisé le seul document relatif à la consultation et à la participation au gouvernement fédéral, *Les lignes directrices en matière de consultation à l'intention des gestionnaires de la fonction publique*, publié en 1992 par le Bureau du Conseil privé (Bureau du Conseil privé 1992). Par la formation de ce groupe de travail, le greffier répondait au troisième Rapport du Commissaire au développement durable publié en 1999. Ce rapport faisait état de l'ensemble des processus de consultation ayant menés à l'élaboration des stratégies de développement durable de tous les ministères touchés par cette nouvelle institution; rappelons que le Bureau du Commissaire au développement durable a été mis sur pied en 1997 dans la foulée de la modification de la Loi sur le vérificateur général et qu'il est rattaché au Bureau du vérificateur général du Canada. Dans ce troisième rapport, le Commissaire avait procédé à l'évaluation des démarches suivies par les ministères, le niveau de satisfaction des participants à ces divers exercices de consultation de même que les résultats obtenus (Bureau du vérificateur général du Canada 1999). Le Commissaire de l'époque, Brian Emmett, soulève alors le manque de directions et de cohérence en matière de consultation et de participation au sein de la fonction publique fédérale : « Nous avons aussi constaté que la plupart des directives sur la conduite et l'évaluation des consultations avaient été élaborées au début des années 90 et qu'une grande partie de ces directives étaient des ébauches. Comme l'intérêt à l'égard de la participation du public renaît au sein de l'administration fédérale, nous croyons que ces outils de consultation doivent être modernisés » (idem : chapitre 2, p. 6)

Il existe en effet à cette époque un unique document de quelques pages rédigé par le Bureau du Conseil privé servant de lignes directrices en ce qui a trait à la consultation. Les « lignes directrices » datent de 1992 et sont issues des



recommandations d'un des groupes de travail de Fonction publique 2000 mis sur pied par le gouvernement de Brian Mulroney (Secrétariat de Fonction publique 2000 1990a : 53). Comme nous l'avons montré antérieurement, le gouvernement conservateur de l'époque adhère à la logique libérale et le résultat des travaux de ce groupe de travail reflète cette adhésion. Au-delà du fait que le document est très court et s'en tient à des généralités, les lignes directrices reprennent simplement les rôles et les responsabilités de chacun des acteurs en matière de consultation (ministres, administrateurs généraux, Bureau du Conseil privé, etc.); on présente donc la consultation comme un processus interne qui relève essentiellement des acteurs politicoadministratifs. D'ailleurs, des seize principes issus des travaux du groupe de travail ayant servis de base à l'élaboration des lignes directrices, aucun ne fait référence à des dimensions telles que la responsabilisation et l'empowerment des citoyens à travers la participation, et encore moins à l'épineuse question du partage du pouvoir de décision. Tout au plus retrouve-t-on des formules relativement vagues et ambiguës telles que : « Les intervenants qui participent au processus de consultation devraient être dotés d'un mandat explicite. Ils devraient pouvoir influencer l'issue du processus et avoir un intérêt à tirer de la mise en œuvre de toute mesure convenue »; ou encore « Quand le processus de consultation débouche sur un consensus, les intervenants devraient, dans la mesure du possible, assumer la responsabilité de la mise en application des recommandations qui en résultent » (idem : 53). Par la remise en question des lignes directrices, on observe donc un autre signe que les anciens principes énoncés au moment de la cristallisation de la logique libérale ne suffisent plus à répondre aux aspirations de certains acteurs du processus politique; il est à noter que les « lignes directrices » ont également été critiquées par certaines personnes que nous avons interviewées comme étant nettement insuffisantes compte tenu du contexte actuel.

Le groupe de travail est donc formé et débute ses travaux pour tenter de doter l'administration publique canadienne d'une nouvelle politique de la consultation et de la participation, travaux qui dureront à peu près un an et demi, entre les années 1999 et 2001<sup>11</sup>. Y participent des fonctionnaires relativement hauts placés du Bureau du Conseil privé et du Conseil du Trésor, des chercheurs et des universitaires intéressés par la question et, finalement, des ONG représentant divers secteurs; il est à noter que plusieurs personnes qui composent le groupe de travail entretiennent des liens avec les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, y ont déjà travaillé ou du moins connaissent bien la nature de leurs travaux.

Au terme de ses travaux, le groupe de travail est en mesure de proposer un nouvel énoncé de politique intitulé, *Politique du gouvernement du Canada sur la consultation et la participation des citoyens*, qui demeure une version préliminaire et confidentielle puisqu'elle n'est pas encore officiellement adoptée; la version anglaise fait quant elle directement allusion à l'engagement des citoyens : *Consultation and Citizen Engagement Policy for the Government of Canada*. Il est écrit en début de document que cette politique à être adoptée remplacera les *Lignes directrices en matière de consultation à l'intention des gestionnaires de la fonction publique fédérale* de 1992. Alors que ce dernier document en est un de 6 pages, la version préliminaire de la politique développée par le groupe de travail en contient elle près de 90. Dans ce contexte, il apparaît assez clair qu'on souhaite donner une nouvelle dimension aux exercices de consultation et de participation par l'élaboration et la mise en œuvre de cette politique. On y propose notamment de réintroduire certaines mesures de financement pour permettre aux groupes et aux citoyens de participer

---

<sup>11</sup> Entretien de recherche confidentiel, juin 2004.

efficacement à divers exercices de consultation, pratique qui avait été abolie à partir des années 1990 en raison de la perte de légitimité des groupes auxquels elle s'adressait (Jenson et Phillips 1996; Phillips 1991). Cette proposition est d'ailleurs présentée dans la politique comme s'inscrivant dans une perspective d'inclusion, un des principaux principes de la logique participative (voir chapitre précédent). En somme, si elle était adoptée et appliquée, cette politique devrait modifier de façon relativement importante les pratiques au sein de l'administration fédérale, ou du moins induire certaines pressions dans le sens d'un tel changement. Toutefois, comme nous le verrons bientôt, la politique telle que développée par le groupe de travail ne verra jamais le jour.

Il semble donc possible d'identifier un certain nombre d'acteurs du processus politique qui partagent des idées et des principes quant à la place et au rôle que les groupes et les citoyens devraient avoir dans le processus politique. Ce rôle qu'ils tentent de promouvoir dépasse largement ce qui se fait à ce moment en termes de pratiques participatives. Au-delà des concepts et de la terminologie, il semble également que ces acteurs en viennent à partager des valeurs et des croyances qui se sont développées au cours de leurs collaborations à travers diverses activités. En effet, certains universitaires, suite à leur recherche, rendent compte de leur vision quant à l'inadéquation entre les pratiques de l'époque et le contexte; ceux-ci trouvent des alliés dans des organismes de réflexion intéressés par la question et des collaborations s'en suivent; des fonctionnaires, adhérant sensiblement aux mêmes idées, participent à la dynamique en allant travailler pour ces organismes et en tentant d'appliquer ces idées dans la fonction publique. Il semble donc qu'il y a à cette époque transfert de connaissances et d'expertise entre ces différents groupes d'acteurs.

### 2.2.2 *La réponse des élites politicoadministratives*

Comment cette (nouvelle) conception de l'engagement des citoyens qui se développe dans l'administration et dans la sphère publique est-elle perçue par les élites politicoadministratives? Partagent-elles cette vision plus large de la participation des groupes et des citoyens? En d'autres termes, les élus et les hauts fonctionnaires adhèrent-ils à une logique démocratique aussi large que celle que semble proposer les fonctionnaires, les universitaires et les membres d'organismes de réflexion? Et, surtout, sont-ils prêts à partager leur pouvoir avec d'autres acteurs?

Plusieurs signes démontrent que malgré la montée d'un certain discours participatif au gouvernement fédéral canadien, et plus précisément de l'apparition de l'engagement des citoyens dans le vocabulaire des élites politicoadministratives, ces dernières ne partagent pas la même vision que le premier groupe d'acteurs (fonctionnaires, universitaires, groupes de réflexion). Les rapports du greffier au Premier ministre sur l'état de la fonction publique canadienne, tradition qui débute avec Fonction publique 2000 à partir de 1990, commencent à partir de 1997 à faire état de l'importance *d'engager les citoyens* dans le processus politique, c'est-à-dire au même moment où la notion commence à faire son chemin dans la fonction publique et dans les organismes de réflexion. Un acteur ayant participé de près ou de loin à l'ensemble des activités décrites précédemment établit d'ailleurs un lien direct entre l'intérêt du greffier en 1997, madame Jocelyne Bourgon, pour l'engagement des citoyens et les rencontres qui ont lieu à cette époque au sein de la fonction publique<sup>12</sup>. Cet intérêt se serait

---

<sup>12</sup> Entretien de recherche confidentiel, juin 2004.

manifesté suite aux élections de 1997. Toutefois, au-delà du discours et de la terminologie, cela veut-il dire que, dans la pratique, les élites partagent la même vision que celle que développe le premier groupe d'acteurs?

Cette période est également caractérisée par l'organisation de conférences sur le sujet, généralement issues des organismes de réflexion. Dans une allocution prononcée lors d'une de ces conférences organisée par l'Institut sur la gouvernance, intitulée *La parole est à vous : engager les citoyens au changement*, Jocelyne Bourgon définissait ainsi sa vision de la participation des citoyens:

Même si les citoyens veulent qu'on les entende et qu'on tienne compte de leurs points de vue, ils sont conscients que leur apport n'est qu'un élément du processus décisionnel. Ils ne s'attendent pas à ce qu'on accepte automatiquement toutes leurs idées et à ce qu'on y donne suite. Ils ne croient pas que la participation des citoyens doive se substituer aux institutions politiques ou parlementaires. Au contraire! Les Canadiens savent que l'action politique et le suffrage des électeurs sont encore les meilleurs moyens d'influencer le processus politique.

Dans ce cas-ci, on voit clairement que le processus électoral, les partis politiques et les représentants qui en sont issus demeurent les fondements légitimes de l'action politique et donc que l'essentiel du processus décisionnel repose sur les institutions représentatives. C'est donc par ces processus que la « réelle » influence des groupes et des citoyens devrait se faire sentir, plutôt par une quelconque forme d'engagement. Cette vision de la place de la consultation et de la participation des citoyens dans le processus politique semble différer de façon relativement importante de celle qui se développe, au cours de la même période, dans la fonction publique et dans certains organismes de la société civile.

Plus récemment, on a vu émerger un discours sur le « déficit démocratique » au Canada, discours dont Paul Martin fut l'un des plus ardents promoteurs. En quoi consiste ce discours? Est-il possible d'identifier quelle forme de participation est proposée pour minimiser ce déficit démocratique? Dans un discours prononcé au mois d'octobre 2002, Paul Martin, alors candidat à la direction du Parti Libéral, proposait son diagnostic de la façon suivante (Martin 2003 : 10) :

To put it bluntly, this is no time for decision-makers or for decision-making to be isolated from the reach of the public. Indeed, the requirement is quite the opposite, for what we must do is to strengthen the engagement of Canadians as we focus on the choices going forward. If citizens are feeling removed from the central debates of our day, then we must seek out new mechanisms, leverage new tools and create new currents of discussion. Surely, our fundamental point of departure must be that better decisions emerge from the widest degree of public participation.

Dans la suite de son allocution, Paul Martin propose sa vision de l'orientation que devait prendre la réforme (idem) :

The Commons [la Chambre des Communes] is where public will and must be heard, articulated and exercised, where Canada's response to dramatic change must be shaped, and where our strategy for ensuring that it benefits Canadians must be forged. The House of Commons is where the country takes control of its destiny; and better than other institution, it's the place where, as people, we can set a common agenda

Le reste de son discours portera sur le renforcement du rôle des députés et la diminution du pouvoir au centre du gouvernement, et plus particulièrement au Bureau de premier ministre, considérée par M. Martin comme une dimension importante du déficit démocratique; l'idée d'une concentration excessive du

pouvoir au centre du gouvernement est d'ailleurs devenu l'un des thèmes dominants de l'administration publique canadienne depuis la publication du livre de Donald J. Savoie sur la question (Savoie 1999). Il n'est pas très surprenant que Paul Martin insiste sur la dimension parlementaire du déficit démocratique, plutôt que sur sa dimension administrative ou bureaucratique. Toutefois, le diagnostic qu'il pose avance l'idée que le « point de départ fondamental » doit être une plus grande participation des citoyens, participation qui permettra de prendre de « meilleures décisions ». Et c'est dans ce contexte qu'il propose un renforcement du rôle de député (ligne de parti moins contraignante, plus de facilité à proposer des projets de lois, etc.), afin que celui-ci soit plus réceptif aux demandes des citoyens et que s'instaure un lien plus direct entre les deux. Le processus par lequel le citoyen participe aux décisions est donc par l'entremise de son député, ce qui est conforme à la logique libérale, et plus particulièrement à la seconde délégation, c'est-à-dire celle par laquelle le citoyen cède au représentant politique le pouvoir de décider en son nom (voir chapitre précédent). Rappelons à cet égard que c'est en partie ce processus que certains considèrent comme déficients dans le fonctionnement des institutions représentatives (par exemple Barber 1997). De tels changements, même s'ils se réalisaient concrètement, seraient considérés comme insuffisants par les tenants de la logique participative. Ainsi, à l'instar de Jocelyne Bourgon citée précédemment, on voit que pour Paul Martin, le déficit démocratique ne se situe pas dans les institutions elles-mêmes, mais dans la façon dont elles sont gouvernées.

Au-delà de ces discours qui réaffirment la primauté des institutions représentatives traditionnelles, des signes plus importants de la résistance des élites contre une vision participative de l'engagement des citoyens apparaissent cependant d'une autre façon. Dans le cadre des travaux du groupe de travail sur la mise à jour des lignes directrices et le développement d'une nouvelle politique sur la participation et la consultation, les responsables décident, au cours de leurs

travaux, d'organiser une table ronde sur le rôle des parlementaires et les liens entre leur travail et la consultation des groupes et des citoyens. Sont donc invités à participer à cette table ronde d'anciens ministres et hauts fonctionnaires qui viennent faire part de leur vision de la participation. Après avoir pris connaissance que de tels travaux s'effectuaient au sein de la fonction publique, certains parlementaires auraient été contrariés, affirmant que c'était à eux et non aux fonctionnaires que revenait la responsabilité « d'engager les citoyens »<sup>13</sup>. Voyant la signification et la portée que semblait prendre ce nouveau discours sur la participation des groupes et des citoyens, certains parlementaires avaient l'impression qu'on était en train de leur usurper une partie de leur travail, mais aussi et surtout une partie de leur pouvoir, celui de consulter le peuple et d'agir en son nom dans le processus de prise de décision. Ces nouvelles formes d'engagement des citoyens que l'on tente de développer au sein de l'appareil administratif apparaissent donc illégitimes aux yeux de certains parlementaires. L'opposition et les pressions qui s'exerceront sur le Bureau du Conseil privé, et plus précisément sur le greffier, pour qu'on mette un terme aux travaux de ce groupe de travail seront suffisantes pour que la politique alors en développement ne voit pas le jour. Dans la mesure où la politique est à ce moment presque terminée et donc à la veille d'être soumise pour approbation, il apparaît assez clair que ces pressions ont joué un rôle important pour en empêcher l'adoption officielle.

Par ailleurs, on peut penser que cette opposition des parlementaires ne traduisait pas uniquement une conviction profonde quant à l'efficacité et à la légitimité des processus issus de la logique libérale. D'après certains interviewés<sup>14</sup>, elle traduisait également ce que nous avons appelé les biais de la logique libérale. En

---

<sup>13</sup> Entretien de recherche confidentiel, juin 2004.

<sup>14</sup> Deux entretiens de recherche ont fait explicitement référence à cette thèse et ce pour les mêmes parlementaires impliqués; entretiens de recherche, juin 2004.



effet, la nécessité d'établir les liens les plus directs possibles entre les élus et les citoyens s'inscrit dans une idéologie qui indique que la fonction publique ne doit pas agir à un autre titre que celui de prestataire de services pour les citoyens. Dans cette conception, les fonctionnaires sont souvent soupçonnés de poursuivre leur propre agenda dans la conduite des politiques publiques, sans égard aux demandes des élites politiques – pourtant leur « principal » - et aux besoins des citoyens. Lorsqu'on adhère à une telle perspective, la vision proposée de l'engagement des citoyens par certains fonctionnaires et leurs alliés des groupes de réflexion peut être interprétée comme visant une augmentation du pouvoir des fonctionnaires et de la bureaucratie en général au détriment des autres institutions et des autres acteurs du processus politique. Ceci n'est d'ailleurs pas très surprenant compte tenu de la vision négative à l'égard de la bureaucratie qui se propage dans la grande majorité des pays occidentaux dans les années 1980-1990 (voir la littérature sur le nouveau management public). L'une des dimensions du nouveau management public, philosophie de gestion partagée par les élites de plusieurs gouvernements occidentaux, est justement ce scepticisme à l'égard de la bureaucratie.

Le résultat de cette confrontation sur l'*engagement des citoyens* au sein de l'État fédérale est qu'il n'existe à ce jour pas de politique générale relative à la consultation au sein de la fonction publique fédérale, et ce malgré l'engouement pour la participation et la prolifération des discours politicoadministratifs qui en font l'éloge. De nombreuses versions de cette politique en devenir existent, mais aucune d'entre elles n'a su accéder au titre de politique en bonne et due forme en étant officiellement sanctionnée par le gouvernement. Une telle situation n'empêche évidemment pas que soient conduits une multitude d'exercices de consultation au sein de la fonction publique fédérale et ce sur une grande variété de questions, comme nous le verrons dans les chapitres subséquents.

### 2.2.3 La politique de réglementation du gouvernement fédéral

Outre les *Lignes directrices* de 1992, l'autre document officiel issu des organismes centraux qui fait référence à la question de la participation et de la consultation est *La politique de réglementation* du Gouvernement du Canada, développée à la fin de l'année 1999 par le Bureau du Conseil privé (Bureau du Conseil privé 1999). Le document « présente la politique de réglementation du gouvernement du Canada approuvée par le Cabinet en novembre 1999. » (idem : 2). La politique s'applique donc à tous les organismes qui ont un rôle en matière de réglementation. Parmi les exigences de la politique, on indique en premier lieu : « que les Canadiens et les Canadiennes ont été consultés et ont eu l'occasion de prendre part à l'élaboration ou à la modification des programmes de réglementation et des règlements » (idem : 3). Il est toutefois intéressant de regarder les autres exigences de la politique et d'examiner comment elles s'articulent avec la première : « qu'il existe un problème ou un risque réel, que l'intervention du gouvernement fédéral est justifiée et que la réglementation est la meilleure solution »; « que les avantages de la réglementation l'emportent sur les coûts pour les Canadiens et les Canadiennes, leurs gouvernements et leurs entreprises... »; « que les répercussions négatives sur la capacité de l'économie de favoriser de la richesse et la création d'emploi ont été réduites au minimum et qu'aucun fardeau de la réglementation inutile n'a été imposé...[notamment que] la situation particulière des petites entreprises soit pris en compte »; « que les accords internationaux et intergouvernementaux ont été respectés... » (idem : 4).

Outre la nécessité de consulter le public, on voit donc intervenir d'autres considérations dans le processus de développement de la réglementation. Ces considérations semblent d'ailleurs cohabités difficilement avec une forme de participation qui s'inscrirait dans une logique autre que libérale. En effet, qui juge que les « avantages » de la réglementation dépassent ses « coûts » et qu'elle

constitue la « meilleure solution »? Comment juge-t-on s'il y aura des « répercussions négatives » sur l'économie? Comment prend-t-on en compte la « situation particulière des petites entreprises » dans l'élaboration de la réglementation? La politique ne propose pas de voie précise pour répondre à ces questions. Toutefois, dans la mesure où cette politique s'inscrit dans une philosophie et dans un contexte d'allègement réglementaire, la cohabitation de ces principes avec une forme de participation qui se voudrait large et inclusive semble difficile. Par ailleurs, à l'instar des *Lignes directrices*, la politique de réglementation est un court document de treize pages assez peu explicites, et qui semble donc induire une grande latitude pour les organismes de réglementation qui ont à s'y conformer. Nous verrons d'ailleurs comment se traduit cette latitude pour les acteurs politicoadministratifs lorsque nous analyserons les processus et mécanismes de participation dans les secteurs de l'environnement et de la santé.

### ***3 Conclusion***

La logique libérale en matière de participation institutionnalisée s'est cristallisée entre les années 1980 et 1990. Plusieurs phénomènes démontrent cette cristallisation : remise en question de la légitimité des groupes et de leur accès à l'État; individualisation de la participation illustrée par l'engouement pour les techniques de management privé tels que les sondages de satisfaction; le citoyen est perçu comme un client que l'on doit satisfaire plutôt que comme un participant actif au processus politique. La cristallisation de la logique libérale n'équivaut cependant pas au statu quo ou à l'absence de modes de participation institutionnalisée. En effet, des exercices de consultation des citoyens de grande envergure sont mis en œuvre, comme par exemple le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada. Le gouvernement de Brian Mulroney initie également au tournant des années 1990 le projet Fonction publique 2000, qui vise à moderniser

la fonction publique canadienne. On y énonce notamment la perte de confiance des citoyens envers la bureaucratie puisque les fonctionnaires sont considérés comme « incompétent et gaspilleur ». Une des orientations principales sera de développer une « culture de la clientèle » et une culture de la « consultation des clients ». Ces changements qui surviennent s'inscrivent dans la mouvance du nouveau management public. Cette vision individualisée de la participation commence à être remise en question à partir des années 1990, comme étant insuffisante pour s'attaquer à la crise de confiance envers les institutions démocratiques. À partir de ce moment, deux idées font leur apparition dans les discours politicoadministratifs : « l'engagement des citoyens », qui est porté par certains fonctionnaires et par des acteurs de la société civile et que l'on a associé à la logique participative; et le « déficit démocratique », qui est portée par les élites politicoadministratives et qui s'inscrit davantage dans une logique libérale.

**Tableau III : Le centre du gouvernement : logique participative et logique libérale**

<b>Logique participative et logique libérale</b>				
<b>Logiques/idées</b>	<b>Conception</b>	<b>Interaction</b>	<b>Décision</b>	<b>Changement</b>
<b>Logique participative :</b> Engagement des citoyens	-Le citoyen comme un participant actif	-Logique d'inclusion	-Citoyens avec élites et experts (prise de décision partagée)	-Pas de changement
<b>Logique libérale :</b> Déficit démocratique	-Le citoyen participe à travers les institutions représentatives	-Partage clair des rôles et des responsabilités; latitude pour les acteurs politicoadm.	-Élites politiques	-Lignes directrices (1992) -Politique de réglementation (1999)

Comme on peut le constater à la lecture du tableau 2, les quelques changements qui surviennent à partir des années 1990 s'inscrivent dans la logique libérale. Autant les lignes directrices que la politique de réglementation ne font que réaffirmer les rôles et les responsabilités des acteurs politicoadministratifs dans la conduite des exercices de consultation et de participation et donnent également à

ces acteurs une grande latitude dans la mesure où ils ne renferment pas de prescriptions claires.

L'idée d'engagement des citoyens, bien que présente dans les discours politicoadministratifs, n'a pas suscité de changement concret en termes d'institutions et de processus de participation institutionnalisée. À l'instar d'autres idées, l'engagement des citoyens tel que défini par les personnes qui s'intéressent à cette question semble souffrir d'une certaine confusion. En effet, une fois identifiée la *nécessité* de démocratiser le processus politique, partagée par l'ensemble des acteurs, on observe que cette nécessité peut s'incarner dans des logiques démocratiques distinctes. On a en effet observé que pour certains fonctionnaires et autres acteurs de la société civile le fait d'*engager les citoyens* semble s'inscrire dans une conception plutôt large de la démocratie et dans une perspective où les citoyens influencent réellement les décisions. La question de l'empowerment des citoyens, de l'exercice de la citoyenneté et de la responsabilité citoyenne à travers la participation indique une conception qui se rapproche davantage d'une logique participative. Comme nous l'avons toutefois indiqué, la réalisation concrète de cette logique participative suppose un certain nombre de transformations institutionnelles importantes, notamment pour permettre aux citoyens d'exercer une réelle influence sur les décisions. Ces transformations sont, au-delà du discours, difficiles à réaliser et se heurtent à la résistance des élites politicoadministratives.

Il apparaît en effet que cette conception de la participation n'est pas partagée par les élites politicoadministratives, qui elles, malgré qu'elles reconnaissent également la nécessité de démocratiser le processus politique, prônent toujours la logique libérale, c'est-à-dire qu'ils proposent des moyens différents pour s'attaquer au « déficit démocratique ». Le renforcement de la capacité de la bureaucratie à consulter les groupes et les citoyens ne semble pas faire partie de

ces moyens. Le conflit sur le développement de la *Politique du gouvernement du Canada sur la consultation et de participation des citoyens* démontre les divergences importantes qui existent entre les différents acteurs impliqués. La nature du conflit que nous avons évoqué est d'ailleurs conforme aux propositions de Paul Martin sur le renforcement du rôle des députés et l'établissement de nouveaux liens entre ceux-ci et les citoyens.

S'il apparaît possible de penser que la logique participative que tentent de promouvoir certains fonctionnaires et d'autres experts trouve peu d'écho chez les élites politico-administratives, la question de savoir si ces dernières sont prêtes à s'engager dans les changements culturels qu'exige la réalisation de la logique délibérative demeure difficile à répondre. En effet, ce chapitre démontre qu'il apparaît difficile de dépasser la logique libérale lorsqu'on aborde la question de la participation institutionnalisée dans la perspective relativement large des principes et des discours politicoadministratifs. Dans les chapitres qui suivent, nous explorons de façon plus approfondie la participation institutionnalisée en s'intéressant précisément à des secteurs de politique où existent de réels exercices de participation. En sortant de l'univers des discours politicoadministratifs et donc en analysant des dispositifs concrets de participation, nous serons en mesure d'identifier plus précisément l'articulation entre les trois logiques.

Une de nos préoccupations dans le cadre de cette recherche était de voir s'il existe des politiques ou directives émanant du centre du gouvernement et, d'autre part, de voir comment celles-ci se traduisent lorsque appliquées dans les secteurs. Comme nous venons de l'observer, les documents relatifs à la participation institutionnalisée sont peu développés, peu explicites et donc devraient se traduire par une grande latitude dans la mise en œuvre concrète des processus et mécanismes de participation au niveau des secteurs.

Finalement, sur une note plus normative, cette idée d'*engagement des citoyens*, lors de son adoption dans la fonction publique canadienne, avait certainement parmi ses objectifs de rétablir la confiance des citoyens envers le processus politique. Toutefois, pouvant être interprétée comme référant à des logiques démocratiques légitimes mais distinctes, elle pourrait avoir à terme pour effet de créer de la confusion chez les acteurs. En effet, pour ceux qui s'attendent à la mise en œuvre d'une logique participative pour faire face à la crise de la représentation politique ou au déficit démocratique, ce qui est tout à fait plausible compte tenu du discours qui est véhiculé dans certains cercles de la fonction publique, ils évalueront les efforts étatiques de ce point de vue. Si les initiatives de démocratisation du processus politique émanant de l'État canadien s'écartent de façon trop importante de cet idéal, l'enthousiasme peut rapidement faire place à la déception. Ce faisant, l'idée même d'engagement des citoyens peut conduire à renforcer la crise de confiance plutôt qu'à la résorber.



### ***CHAPITRE 3: LE SECTEUR DE L'ENVIRONNEMENT***

Le premier chapitre empirique a permis de démontrer que la logique libérale est difficile à dépasser dans le cas des politiques et des orientations émanant des organismes centraux. En effet, malgré les pressions dont fait l'objet le processus politique en faveur d'une plus grande ouverture, malgré des discours politicoadministratifs en faveur de la participation, et malgré l'appui manifesté par certains acteurs à la concrétisation de ces discours, la résistance des élites politicoadministratives fait en sorte que l'on n'est pas en mesure de dépasser la logique libérale par l'adoption de nouvelles politiques et de nouveaux principes. Toutefois, dans la mesure où le « centre du gouvernement » ne consulte pas à proprement parler les groupes et les citoyens, nous devons observer ce qui se produit dans des secteurs de politiques publiques, dans lesquelles on retrouve des institutions, des processus et des mécanismes concrets.

Comme nous l'avons indiqué dans le chapitre d'introduction, la participation institutionnalisée fait référence aux différents points d'entrée pour les groupes et les citoyens qui leur permet de prendre part au processus politique. Ces points d'entrée peuvent être ceux que l'appareil politicoadministratif met à la disposition des groupes et des citoyens, mais également les autres moyens que les citoyens peuvent « activer » pour se faire entendre, tels que par exemple le recours aux tribunaux.

Dans ce chapitre sur le secteur de l'environnement, de même que dans le suivant qui sera consacré au secteur de la santé, nous chercherons à identifier quelle(s) logique(s) semble dominer dans le développement et dans la mise en œuvre des mécanismes et dispositifs de participation institutionnalisée dans différents

secteurs de politiques au Canada. Quels choix institutionnels et organisationnels ont été faits pour accroître les opportunités de participation? Une telle démarche vise deux objectifs principaux. Premièrement, nous cherchons à voir comment s'articule la relation entre ce qui émane du « centre du gouvernement » (Savoie 1999), l'objet du chapitre précédent, et ce qui se produit dans les secteurs en matière de participation institutionnalisée. Dans l'optique de Savoie, toute décision importante ou tout dossier important est fortement centralisé entre les mains d'un nombre restreint d'acteurs. Une telle vision implique que les acteurs dits centraux sont en mesure de contrôler ce qui se passe dans les différents secteurs en imposant des règles, des normes et des principes servant à leur gouverne.

Deuxièmement, nous tenterons de voir si la ou les mêmes logiques sont observables dans les différents secteurs, indiquant ainsi s'il existe ou non une logique générale en matière de participation institutionnalisée au Canada. Est-ce que les mécanismes de participation s'inscrivent dans une logique générale et distincte qui transcende les différentes problématiques et les différents enjeux, ou est-ce que les secteurs de politique ont leur dynamique propre, en fonction notamment de leurs héritages historiques et institutionnels?

Comment rendre compte de la participation institutionnalisée en matière d'environnement au Canada? Quelles sont les principales opportunités de participation qui s'offrent aux groupes et aux citoyens? Quelle est la dynamique du secteur en matière de participation institutionnalisée? Les processus et institutions ont-ils évolué au fil des ans? Si oui, dans quelle(s) direction(s)? Pour répondre à ces questions, il est possible d'effectuer un découpage des opportunités de participation des groupes et des citoyens en fonction des principaux processus, mécanismes et institutions qui président à l'élaboration des politiques environnementales canadiennes. Ce découpage demeure une

construction qui vise à faciliter la présentation. Nous procéderons également par ordre chronologique pour la présentation afin d'identifier par période quels types de changements ou d'évolutions sont survenus.

### ***3.1 Les années 1970-1985 : une logique « pré-libérale »***

S'il y a un constat qui ressort de façon constante de la littérature traitant des politiques environnementales au Canada durant cette période, c'est que le processus d'élaboration des politiques a été dominé par des relations très serrées entre l'industrie et la bureaucratie, à l'intérieur duquel se négociaient les politiques, les principaux aspects réglementaires et autres décisions affectant l'industrie et plus largement l'exploitation des ressources naturelles (Howlett 2002 : 35; Hoberg 1993 : 316; Schrecker 1984; Swaigen 1981; Castrilli et Lax 1981). Des raisons historiques sont parfois avancées pour expliquer cette situation, et plus spécifiquement le fait que l'économie canadienne en a été une essentiellement d'extraction des ressources jusqu'au milieu des années 1970 (Dwivedi *et al.* 2001). Dans ce contexte, l'industrie n'est pas, à cette époque, automatiquement associée à la détérioration de l'environnement, mais plutôt à la création de la richesse, et les lois existantes reflètent cette réalité (Lucas et McCullum 1975). Quoi qu'il en soit, ces liens serrés entre l'industrie et l'État se traduisaient par très peu de mécanismes de participation permettant la représentation d'autres idées et intérêts, dont ceux provenant du mouvement environnemental, encore en gestation, et de la population en général. À cette époque, il n'existe pas d'obligation, légale ou autre, qui aurait obligé les autorités publiques à consulter et même à informer la population sur les aspects relatifs à la protection de l'environnement. Comme nous le verrons, la situation qui prévaut à cette époque dans le secteur de l'environnement s'apparente à une logique que

l'on pourrait qualifier de « pré-libérale » tellement les opportunités de participation sont limitées.

Dans un document rédigé pour la Commission du droit du Canada et intitulé « L'élaboration des politiques en matière d'environnement », le politologue T.F Schrecker (1984 : 4) écrivait : « Les lois actuelles et la répartition des moyens politiques donnent nettement l'avantage à l'une des parties intéressées, soit les sociétés et entreprises qui, par leurs activités, menacent la qualité de l'environnement, sur les personnes qui subissent les risques. Même à cette étape publique, de nombreux conflits sont écartés du processus politique ». Il ajoute (idem : 7) :

...à l'échelon fédéral, la réglementation en matière de protection de l'environnement est habituellement déterminée par des négociations entre l'organisme concerné et les entreprises ou les industries dont les activités sont visées par les mesures proposées. Ces négociations étant habituellement secrètes, les personnes ou groupements qui n'y participent pas peuvent rarement obtenir des renseignements sur les questions discutées, et ignorent parfois même l'existence de ces négociations.

Son interprétation de la façon dont sont développées à cette époque les politiques environnementales est partagée par d'autres auteurs. Hoberg (1993), dans ce qu'il appelle la première vague de l'environnementalisme, qui s'étend des années 1960 jusqu'au milieu des années 1980, propose une vision similaire. Selon les sondages qu'il a consultés, l'auteur remarque que l'environnement devient durant cette période l'une des préoccupations principales des Canadiens, sauf durant la crise pétrolière (1972-74) qui voit les considérations économiques reprendre le dessus sur celles de nature environnementale. Or, malgré la montée des préoccupations environnementales et des nouvelles pressions qui s'exercent sur le processus politique pour une plus grande ouverture, Hoberg avance que

contrairement aux États-Unis, le Canada s'adaptera à ces pressions sans pour autant modifier de façon importante ses processus et ses institutions. En effet, parlant de cette période, il avance (1993: 308-16):

...environmental policy decisions were made in closed, quiet meetings between the affected industry and government officials – federal, provincial, or occasionally both...Under this system of bipartite bargaining, the essential dynamic was bargaining between business and government, with environmental groups playing only a peripheral role.

C'est également l'analyse que propose VanNijnatten (1999) dans sa comparaison du Canada et des États-Unis quant à l'évolution des mécanismes de participation en matière d'environnement dans les deux pays. Elle avance en effet que le Canada a été plus lent que les États-Unis à réagir aux demandes grandissantes provenant de la société pour augmenter les opportunités de participation (idem : 272). Bien qu'on ait développé de nouvelles lois, de nouvelles politiques et de nouvelles réglementations pour assurer une meilleure protection de l'environnement, celles-ci ne prévoyaient pas de façon explicite et ne se sont pas traduites par l'introduction de nouveaux mécanismes de participation. Une des caractéristiques du régime participatif de l'époque est en effet la grande latitude qui est laissée aux acteurs de l'État dans la décision de consulter ou non la population. Par exemple, l'établissement en 1973 par le gouvernement fédéral du processus d'évaluation environnementale (Environmental Assessment Review and Process Guidelines) prévoyait certains mécanismes tels que la tenue d'enquêtes publiques pour l'évaluation de certains projets pouvant avoir un impact sur l'environnement, mais ces mécanismes demeurent à la discrétion des fonctionnaires, sans obligations légales claires (Hoberg 1993, Hessing et Howlett 1997). Un Bureau fédéral de l'évaluation environnementale est également créé, mais dont les pouvoirs sont limités, dans la mesure où le processus d'évaluation environnementale n'est à ce moment qu'un processus administratif qui n'a pas

force de loi (non binding) (VanNijnatten 1999). La création de ces lignes directrices est en effet le résultat d'un décret du Cabinet, sans qu'elles soient rattachées à une législation particulière. Il s'agit plutôt d'une directive qui *permet* que soit mis sur pied un processus d'évaluation environnementale (Dwivedi 2001 : 56; Sadler 1986 : 4). Dans ce contexte peu contraignant, un ministre qui met en œuvre un projet peut décider que le projet en question ne requiert pas d'évaluation environnementale (Howlett et Hessing 1997 : 162).

En ce qui a trait aux enquêtes publiques, elles demeurent rares, sauf durant la deuxième moitié des années 1970 (Hessing et Howlett 1997 : 120), et généralement sans réel impact sur la décision. Sur ce dernier point, l'exception est certainement la Commission d'enquête du juge Thomas Berger de 1977 qui portait sur l'opportunité de construire un pipeline gazier dans la vallée de la Rivière Mackenzie (Puxley 2002, Hessing et Howlett 1997, VanNijnatten 1999, Dryzek 1990). Cet exercice est souvent considéré comme un exemple de processus participatif réussi et abouti, et qui possède d'ailleurs plusieurs éléments des logiques délibératives et participatives. Dans son rapport final, le juge Berger explicite certains éléments de sa démarche et en quelque sorte la philosophie générale qui l'a guidée dans ses travaux (Berger 1977 : 250-251) :

J'ai tenté d'éviter que l'Enquête devienne la tribune exclusive des avocats et des experts. Si l'on ne permet pas la participation des gens de l'extérieur, une Enquête risque de devenir un milieu fermé, semblable à un club privé. Le problème se présente dans une plus juste perspective lorsqu'il est possible d'entendre et les experts et les gens ordinaires qui seront touchés par un projet.

Les habitants de ces agglomérations ont eu l'occasion de s'exprimer dans leur propre langue. J'ai voulu que ces gens sentent qu'ils pouvaient venir me conter leurs expériences et me faire part de leurs opinions au sujet des répercussions de la

construction d'un pipeline et d'un couloir de transport de l'énergie.

J'ai aussi tenté de tirer le meilleur des deux mondes : aux audiences dans les agglomérations, le monde du quotidien, là même où les témoins habitaient, et aux audiences officielles, le monde des professionnels, celui des spécialistes et des universitaires.

Peter Puxley (2002 : 10-11), un des chercheurs ayant participé aux travaux de la Commission il y a vingt-cinq ans, propose quelques raisons pourquoi la Commission Berger est souvent considérée comme un modèle en matière de participation des groupes et des citoyens : « It was a genuine effort to engage citizens in making critical decisions about their future; It provided the resources to ensure their views were heard; It provided the resources to research and prepare community evidence; It strengthened the communities that took part and contributed to their political empowerment; Its conclusion were not predetermined; The government of the day, for whatever reasons, accepted the political risks of an open-ended process; and, The evidence provided to the Inquiry by the people of the North and others clearly influenced the government's eventual decision ». Puxley (2002 : 11) accorde également un rôle relativement important à la personnalité du juge lui-même : « And, of course, we shouldn't downplay the vital role Justice Berger himself played: as a proponent of a inclusive process and of funding for intervenors, as a tireless and respectful listener, as a thoughtful adjudicator, and as an advocate for his conclusions ». Si cette commission est encore aujourd'hui si souvent citée comme un exemple, c'est entre autres choses puisqu'il y a eu peu d'exercices aussi significatifs dans les années qui ont suivi. Dans ce contexte, bien que l'on avance parfois que la Commission Berger a changé la façon de considérer au Canada la participation du public au processus décisionnel (Hessing et Howlett 1997 : 119), force est de constater qu'elle n'a pas engendré de mouvement de fond ayant favorisé

l'émergence d'autres dispositifs participatifs aussi poussés et ayant eu autant d'impact.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, un des aspects considérés comme problématique par plusieurs auteurs eu égard à la participation durant cette période, et qui peut expliquer en partie l'absence de dispositifs minimalement exigeants sur le plan démocratique, est le degré élevé de discrétion des acteurs politiques et administratifs dans l'administration des lois relatives à l'environnement, et plus précisément dans le développement des normes et des règlements. Cette situation découle du fait que les lois qui régissent l'environnement ne contiennent pas de mesure claire et précise sur la question de la participation des groupes et des citoyens. Castrilli et Lax (1981: 338) posent le problème de la façon suivante : « Most delegation-making authority under the federal statutes are discretionary in nature...With very few exceptions, the enabling statutes do not authorize, let alone require, outside scrutiny, consultation, or hearings for members of the public who may be interested in or affected by potential regulations before they become law ». Sur la question du pouvoir discrétionnaire, Schrecker (1984 : 40) ajoute que « l'accès au pouvoir de décision n'est pas conféré par la loi, mais dépend du pouvoir discrétionnaire de l'administration, des moyens financiers, et de l'organisation des intéressés, ainsi que de leur réputation générale ». Sadler (1986 : 4) abonde également dans le même sens : « In Canada, a wide latitude of administrative discretion is granted to governmental agencies to decide who is to be involved in decision making and under what circumstances, and how much information is to be released on the issues at stake ». Cette idée de la discrétion des acteurs politicoadministratifs dans le choix de consulter ou non la population s'inscrit dans une logique libérale, c'est-à-dire dans un partage clair des rôles et des responsabilités qui n'inclut pas d'office les citoyens « ordinaires » et certains groupes. Le rôle des acteurs politicoadministratifs et des experts – de l'industrie – est de prendre les



décisions relatives à la protection de l'environnement, et ce sans égard au niveau de participation de la société civile.

### *3.1.1 Le problème de l'accès aux tribunaux*

Outre les problèmes déjà soulevés, une autre dimension qui est souvent considérée comme problématique est la difficulté pour les citoyens d'utiliser les tribunaux pour faire valoir leurs droits en matière d'environnement. Le recours aux tribunaux doit en effet être considéré comme une forme de participation institutionnalisée puisqu'il s'agit d'un mécanisme permettant aux citoyens d'intégrer le processus politique. Cette question a d'ailleurs fait l'objet de réflexions approfondies de la part de l'Association du Barreau Canadien, qui commença à s'intéresser à la question au début des années 1970 (Elder 1975, Swaigen 1981). Dans un livre intitulé *Environmental Rights in Canada* datant de 1981, l'éditeur du livre, John Swaigen, résume ainsi les demandes de l'Association du Barreau Canadien :

At its annual meeting in 1971, the Canadian Bar Association passed a resolution calling for increased public participation in enforcement of environmental laws. The CBA advocated public hearings before establishing environmental quality standards, removal of barriers to public interest environmental lawsuits ("standing"), public access to government information, and the right of any member of the public to compel government pollution control agencies to investigate pollution complaints, set standards, and enforce the law, or report in writing their reasons for refusing to do so.

La nature de ces demandes montre bien comment les opportunités de participation, même les plus élémentaires, sont limitées à cette époque. Une des préoccupations principales en cette matière est la question du « standing », c'est-

à-dire les principes qui servent à décider dans quelle mesure et sous quelles conditions les citoyens peuvent avoir accès à la Cour, et dans quelle mesure celle-ci sera disposée à les écouter. À cette époque, cette dimension est considérée comme particulièrement problématique puisque ces principes sont très restrictifs, et donc très peu de disputes de nature environnementale aboutissent en Cour (Sadler 1986). L'accès est en effet limité aux personnes ayant un intérêt direct dans un litige, soit au sens de la propriété, ou soit dans un sens financier. Cela veut donc dire, par exemple, qu'un groupe environnemental qui observe un problème quelconque ne peut intervenir s'il n'est pas directement touché par ce problème. Par ailleurs, le système légal fait en sorte que c'est au plaignant à prouver que des dommages ont été subis, donc toute démarche de cette nature doit être effectuée après coup, c'est-à-dire après que des dommages soient constatés (Morley 1975 : 40). On comprend donc qu'un tel fonctionnement soit plus ou moins cohérent avec l'idée même de protection de l'environnement.

L'autre problème de nature légale est encore une fois lié à la question de la discrétion administrative : la Cour n'intervient généralement pas lorsqu'il s'agit de l'exercice de la discrétion administrative, alors que justement la plupart des lois relatives à l'environnement donnent cette latitude aux acteurs politiques et administratifs dans le développement des normes et règlements; dans ce contexte, certains ont avancé que seuls des changements législatifs pourraient avoir pour effet de modifier les processus administratifs d'élaboration des normes et règlements en ouvrant la porte à de nouveaux acteurs (Castrilli et Lax 1981 : 363). En somme, cette discussion sert à démontrer que même les aspects les plus élémentaires de la logique libérale, i.e. le droit pour un citoyen d'utiliser les tribunaux pour intégrer le processus politique et influencer sur les décisions qui le concernent, sont à cette époque absents dans le secteur environnemental.

La question du type de décisions auxquelles les groupes et les citoyens devraient avoir le droit de participer est également soulevée par les membres de l'Association du Barreau Canadien. Analysant le processus d'évaluation environnementale en place au gouvernement fédéral, Lucas et McCallum (1975) observent que la procédure en vigueur ne permet d'examiner que certains projets spécifiques, donc l'examen ne s'effectue qu'après la phase plus globale de planification ayant conduit à l'élaboration du dit projet. Ce faisant, il reste peu de marge de manœuvre lors de l'évaluation environnementale pour questionner les fondements même du projet, dans la mesure où certaines instances politicoadministratives ont déjà donné leur aval à un projet global. Ils affirment : « It is extremely difficult to find Canadian examples of environmental studies carried out prior to political or regulatory decisions authorizing projects. Environmental studies have been limited largely to technical considerations designed to minimize adverse effects. This has been true even if the studies disclosed compelling reasons for proceeding with a better alternative action, for not proceeding at that time, or for not proceeding at all » (Lucas et McCallum 1975 : 309). En somme, ces auteurs questionnent la place et la portée des mécanismes de participation dans le processus décisionnel en prenant l'exemple de l'évaluation environnementale.

### ***3.1.2 Résumé du système participatif 1970-85***

Comment résumer les caractéristiques principales des institutions et processus de participation institutionnalisée en matière d'environnement du début des années 1970 jusqu'au milieu des années 1980? Globalement, on peut dire que le constat général est à l'effet qu'il y a très peu d'opportunités de participation pour les groupes et les citoyens, autres que les représentants de l'industrie, qui eux jouissent de l'oreille attentive de la bureaucratie afin d'assurer un développement économique soutenu issu de l'exploitation des ressources naturelles. La

prédominance de la logique libérale – voire « pré-libérale » – en matière de participation institutionnalisée ne fait dans ce contexte aucun doute.

La dynamique participative dans le secteur de l'environnement telle que décrite précédemment est un exemple assez clair de la double délégation (Callon *et al.* 2001) issue des institutions représentatives dans sa version la plus rigide. Cette rigidité se traduit principalement par le peu de place que l'on fait aux groupes environnementaux et aux citoyens. D'une part, ce sont les experts de l'industrie et de l'État qui élaborent les politiques, et développent les normes et la réglementation en matière d'environnement (première délégation). À cette époque, ce sont ces acteurs qui sont considérés comme possédant les connaissances légitimes et pertinentes pour assumer de telles responsabilités. D'autre part, les acteurs politiques se gardent la prérogative « d'organiser les débats », au sens où ils n'ont aucune obligation, autres que celles liées au processus électoral. Rappelons que c'est cette double délégation qui est depuis plusieurs années fortement critiquée et qui provoque la remise en question des institutions dites représentatives.

De façon plus précise, cinq caractéristiques ressortent :

- Difficulté, voire impossibilité d'avoir accès à l'information pertinente concernant les mesures prises pour protéger l'environnement;
- Difficulté pour les groupes et les citoyens de faire valoir leurs droits devant les tribunaux (question du « standing »);

- Aucune obligation légale pour les autorités politicoadministratives de consulter et/ou d'informer la population quant aux politiques, normes ou règlements qui régissent la protection de l'environnement;
- Le choix de consulter et/ou informer les groupes et les citoyens est laissé à la discrétion des acteurs politicoadministratifs
- Les rares dispositifs pouvant permettre une certaine forme de participation, ou du moins une plus grande transparence du processus (comme par exemple la procédure d'évaluation environnementale ou les quelques enquêtes publiques), n'ont en général qu'un impact limité sur la décision dans la mesure où soit ils viennent trop tard dans le processus, soit ils n'ont pas force de loi.

Si l'on reprend les dimensions identifiées dans le chapitre théorique, on remarque que la dynamique participative dans le secteur de l'environnement pour la période 1970-1985 ressemble à une logique que l'on pourrait qualifier de « pré-libérale ». En ce qui a trait à la participation du citoyen « ordinaire », il n'a pas, durant cette période, de droits spécifiques lui garantissant un accès au processus politique : il n'a pas accès à l'information, il n'a pas de recours légaux, et il n'est pas invité à participer à des exercices de participation ouverts, publics et transparents pour l'élaboration des politiques, normes et/ou règlements, outre les rares enquêtes publiques. On est donc loin d'un citoyen « débatteur » qui prend part aux délibérations concernant les questions environnementales (logique délibérative), et encore plus loin d'un citoyen agissant comme un participant actif prenant part aux décisions publiques (logique participative). La légitimation des décisions par plus de délibération, et l'émancipation du citoyen résultant d'une participation active au processus politique ne sont pas non plus des dimensions qui font partie

de la dynamique participative du secteur environnemental. Ces enjeux commencent toutefois à être soulevés par certains acteurs, tels que par exemple l'Association du Barreau Canadien, qui milite en faveur d'un processus politique plus transparent et plus ouvert.

En ce qui a trait à la prise de décision, il apparaît également clair que ce sont les élus (lois et politiques) et les experts de l'État et de l'industrie (normes et règlements) qui prennent les décisions en matière d'environnement, et ce en fonction de rôles et de responsabilités bien définis. Un des signes de ce partage assez précis des rôles et des responsabilités est le degré élevé de discrétion dont bénéficient les fonctionnaires dans l'élaboration et la gestion des politiques, normes et règlements concernant l'environnement. Encore une fois, on est loin d'une réelle délibération entre élus, experts et citoyens dans la prise de décision, et encore plus loin d'un pouvoir de décision partagé avec les citoyens et les groupes, autres que ceux de l'industrie. On ne peut en effet parler d'une logique délibérative ou participative lorsque certaines idées et certains intérêts sont systématiquement évacués du processus politique.

Telle que l'indique la logique libérale, la relation entre les acteurs dans le secteur de l'environnement pour la période considérée est hiérarchique. Il ne s'agit pas d'un mode d'interaction fondé sur la confiance entre les participants (logique délibérative), dans la mesure où les exclus (groupes environnementaux et citoyens) ne peuvent prendre part aux discussions; les écrits de l'époque sur le processus politique en matière d'environnement sont à cet égard éloquentes. On peut également difficilement parler de confiance lorsque les négociations entre l'industrie et la bureaucratie sont qualifiées de « secrètes ». La relation entre les acteurs est encore moins fondée sur l'inclusion du plus grand nombre d'acteurs et l'égalité entre ceux-ci (logique participative). Au contraire, le processus d'élaboration des politiques est exclusif à un nombre restreint d'acteurs, et les

représentants de l'industrie jouissent d'une influence nettement supérieure aux autres acteurs.

Finalement, les changements en matière de participation qui s'opèrent durant cette période sont mineurs, autant en importance qu'en portée (VanNijnatten 1999). À titre d'exemple, les Lignes directrices concernant l'évaluation environnementale de 1973 sont très limitées dans la mesure où elles n'ont pas force de loi et puisque le processus s'enclenche une fois que plusieurs décisions importantes ont déjà été prises. Par ailleurs, la mise sur pied de la Commission Berger en 1977, exemple d'un processus participatif réussi et exigeant sur le plan démocratique, aurait pu constituer un tournant et établir un nouveau standard dans la façon de consulter la population. Toutefois, le succès de cette commission semble être davantage le résultat de l'engagement, de la persévérance et de la personnalité de son président plutôt que d'un réel changement de nature culturelle au sein de l'appareil politicoadministratif dans la façon de conduire ce type d'exercice, changement qui aurait pu constituer une évolution de nature délibérative.

La logique libérale, et on pourrait même parler d'une logique pré-libérale, est celle qui domine le secteur environnemental au Canada lors de cette première période considérée, soit du début des années 1970, moment où l'on débute à se préoccuper de l'environnement, jusqu'au milieu des années 1980. Voyons maintenant si cette logique a évolué au cours de années.

### *3.2 Les années 1985-1990 : le changement dans la continuité...*

Que se passe-t-il à partir du milieu des années 1980 en matière de participation institutionnalisée? S'éloigne-t-on de cette logique dite « pré-libérale » qui ne garantit même pas un minimum de droits aux citoyens et aux groupes tels que l'accès à l'information et le recours aux tribunaux? Comment évoluent les modes de participation institutionnalisée? Il est important de noter que plus on avance dans le temps, plus les pressions sur le processus politique s'accroissent afin que les appareils politicoadministratifs soient plus réceptifs aux besoins et aspirations des citoyens.

Cette seconde période correspond à ce que Hoberg (1993 : 312-13) a appelé la seconde vague de l'environnementalisme, où certains phénomènes tels que les pluies acides et le réchauffement de la planète, de même que des événements comme la catastrophe de Tchernobyl retiennent l'attention de la population et des médias. Les problèmes environnementaux occupent donc une place de plus en plus importante dans l'agenda politique. En effet, toujours selon Hoberg (1993 : 316), alors que le système politicoadministratif canadien s'est adapté à la première vague d'environnementalisme sans que l'on observe des changements institutionnels et législatifs importants, les pressions se font, lors de cette seconde vague, plus pressantes. Que se passe-t-il durant cette seconde vague en matière de participation institutionnalisée? Comment le système politicoadministratif canadien répond-il à ces pressions.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, le système participatif est jugé nettement insuffisant par plusieurs acteurs, en particulier par les environnementalistes. Ces pressions se traduiront, au cours de la seconde période



considérée, par un certain nombre de développements. Plus spécifiquement, trois dimensions attestent de l'évolution de la participation dans le secteur de l'environnement pour les années 1985-1995 : la mise sur pied d'institutions et processus participatifs; deux développements législatifs importants; et le développement du légalisme ou l'évolution de la doctrine du « standing », qui facilite l'accès pour les citoyens aux tribunaux et donc au processus politique en général. Ces trois dimensions ont des sources différentes : la première est liée à des initiatives de l'exécutif, la seconde du législatif et la troisième du judiciaire.

Ces trois dimensions s'inscrivent par ailleurs dans un contexte global qui est favorable à l'ouverture du processus politique. En effet, outre les pressions dues à l'inadéquation des formes existantes de participation et à la prépondérance de l'industrie, l'émergence d'une idée, celle du développement durable, jouera un rôle dans l'évolution de ces formes de participation. Il convient donc, avant d'aborder les changements concrets dans le processus politique, de les mettre brièvement en contexte en fonction de l'introduction de cette nouvelle idée.

### *3.2.1 L'ère du développement durable ou l'influence d'une idée*

L'idée ou le concept de développement durable est issu de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, présidée par le Norvégien Gro Harlem Bruntland, et dont le rapport très médiatisé fut déposé en 1987. La définition qui est maintenant largement connue et qui a été nombre de fois reprises est celle qui indique que le développement durable en est un qui vise à « ...satisfaire les besoins de la génération actuelle sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs » (Gouvernement du Canada 1990 :1). À la fois simple et vague, ce concept sera important à l'échelle mondiale en mettant à l'avant scène les problématiques environnementales. Il le

sera également au Canada puisqu'il sera à la source de plusieurs développements institutionnels et législatifs (Dwivedi *et al.* 2001), et aura pour effet de légitimer de nouveaux acteurs qui jusque-là n'avaient pas un réel accès au processus politique. En proposant que les aspects relatifs au développement, économique ou autre, et ceux relatifs à la protection de l'environnement soient pris simultanément en compte dans la prise de décision, le nouveau principe permettra en effet au mouvement environnemental de gagner en légitimité et d'avoir accès à de nouveaux espaces institutionnels pour faire valoir ses idées. Au-delà du principe et de la légitimité qu'il procure aux environnementalistes, l'idée de développement durable permet également à ces derniers d'intégrer le processus politique, dont l'équilibre des pouvoirs a été historiquement à l'avantage de l'industrie.

Cette tentative de modifier l'équilibre des pouvoirs prendra trois formes concrètes au Canada, soit l'élaboration d'un processus de consultation et de résolution de conflits que l'on nommera « Niagara process » en raison du nom de l'organisme qui le développa, le *Niagara Institute*; la mise sur pied des Tables rondes sur l'environnement et l'économie; et l'élaboration et la réalisation du *Plan vert*, une des principales politiques en matière d'environnement durant cette période. Nous les avons regroupées puisqu'elles partagent la similitude d'être d'une part des initiatives de l'exécutif et, d'autre part, de tirer leur origine du concept de développement durable. Parlant des réformes de cette nature qui s'engagent à partir du milieu des années 1980 en réponse à l'inadéquation des formes existantes de participation, Howlett avance (1990: 581): « Many ideas for addressing this problem were put forward, including new methods of dispute resolution...at the macro-policy level, new integrated environmental strategies designed to replace the ad hoc and fragmented approach characteristic of the 1970s with a coherent and consistent overall environmental plan. The most orthodox strategy so far proposed centres around the notions of sustainable

development and the means and mechanisms required to achieve it ». Comment ces changements s'inscrivent-ils la dynamique participative dans le secteur de l'environnement?

### ***3.2.2 Les initiatives de l'exécutif : Le « Niagara Process », les Tables rondes sur l'environnement et l'économie et Le Plan vert***

Un des développements issus de l'exécutif en matière de participation institutionnalisée survient au milieu des années 1980 avec l'émergence des « *multistakeholder consultations* », ou consultations multipartites, mises sur pied par Environnement Canada. Il s'agit à cette époque d'un nouveau processus, développé par le *Niagara Intitute* pour le compte du Ministère. C'est en 1984 que cet institut, à la demande d'Environnement Canada, regroupe autour d'une même table des représentants du gouvernement, du monde des affaires, des groupes environnementaux et des syndicats afin de développer le processus, exercice qui prendra un an. Celui-ci vise à rassembler toutes les parties intéressées (gouvernement, industrie, environnement, syndicats) afin d'aborder toutes sortes de problèmes environnementaux, et servira de base à plusieurs consultations importantes, notamment celles ayant mené à la Loi canadienne sur la protection de l'environnement de 1988, à la création des tables rondes sur l'environnement et l'économie entre 1987 et 1990, à la rédaction du *Plan vert*, et aux travaux entourant le développement de mesures réglementaires (Hoberg 1993 : 318-9; Versteeg 1992). Selon certains, il s'agira d'un point tournant dans les relations entre l'État, l'industrie et les organisations environnementales en permettant l'établissement de nouveaux contacts et de nouvelles interactions (Doern et Conway 1994 : 112-115).

En ce qui a trait au processus lui-même tel que développé par l'institut, le principe le plus important est celui qui indique que l'objectif est de dégager des consensus sur les problématiques traitées, et non d'en arriver à des décisions par le processus du vote (Niagara Institute 1985) ou par décision unilatérale de l'État. Bien qu'elle puisse paraître anodine, cette orientation, ou ce changement d'orientation est important puisqu'il marque, du moins dans le discours, la volonté d'établir de nouveaux rapports entre les acteurs impliqués dans les politiques environnementales. Ces nouveaux rapports devant s'inscrire dans une perspective de dialogue plutôt que dans une perspective purement hiérarchique et de discrétion politicoadministrative. Par l'établissement et l'utilisation fréquente de ce processus consultatif, l'État ouvre donc officiellement la porte du processus politique aux groupes environnementaux. Selon Hoberg (1993 : 318) : « As the government began feel pressure to produce new environmental policies, multistakeholder forums became a standard operating procedures of the policy process... ». Cette nouveauté institutionnelle fait donc en sorte qu'on passe d'un processus politique à deux acteurs dominants (État et industrie), à un processus qui accueille maintenant deux nouveaux acteurs, et plus précisément les environmentalistes.

Dans une analyse réalisée en 1992 pour le Centre canadien de gestion, Hajo Versteeg (1992, vol. 1 et vol. 2) a systématisé les principes à la base des consultations multipartites. Ces principes, tels que défini par Versteeg, font ressortir que l'on tente d'instaurer une philosophie qui s'inspire d'une logique délibérative. Parmi les principes cités, on retrouve :

There must be a fair opportunity for those affected by the actions of one stakeholder to be fully informed and to participate throughout the consultation process;

There must be a clear recognition that all parties have legitimate interests and important contributions to make;

To be successful, the number of participants in the exercise must be kept within reasonable bounds. While experts tend to differ on the exact number, most agree that for problem-solving, as opposed to information-exchange consultations, 12 to 15 individuals is the maximum that can work effectively;

There should be an absence of predetermined, non-negotiable solutions. Any constraints to this principle must be clearly stated at the outset;

Consensus building requires flexibility and patience by all participants (Versteeg 1992, vol. 1: 18).

On remarque ainsi le caractère relativement privé des consultations multipartites, en reconnaissant qu'au-delà d'un certain nombre d'acteurs, le règlement de problèmes concrets devient difficile. On remarque également l'établissement de certains principes de base de la délibération tels que l'absence de résultats prédéterminés et la nécessité de la flexibilité des acteurs qui prennent part au processus. En ce qui a trait au lien à la décision, la latitude dont dispose les élites politicoadministratives est également assez claire :

« Most often, the outcome of a consultative exercise involves a final report with recommendations on how to deal with the problem being examined. False expectations by participants (i.e., an expectation that the decision maker will immediately implement all agreed-upon solutions when, in fact, the exercise is solely recommendatory) can seriously damage attempts to establish credible consultative exercises in the future » (idem: 19)

### *3.2.3 Les Tables rondes sur l'environnement et l'économie*

Toujours en lien avec le concept de développement durable, et plus spécifiquement avec la mise en œuvre des consultations multipartites, le Conseil canadien des ministres des ressources et de l'environnement (aujourd'hui Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME)), mettra sur pied un groupe de travail national sur l'environnement et l'économie dont le mandat était de « promouvoir un développement économique qui respecte l'environnement » (Gouvernement du Canada 1990a : 1). Le groupe de travail était composé de « cadres supérieurs du secteur industriel, [des] ministres de l'environnement, [d']universitaires et [d']environnementalistes » (idem : 1). Ainsi, à l'instar de plusieurs pays, le Canada se dote d'un groupe de travail national dans la foulée de la Commission Bruntland et de l'intérêt grandissant pour le développement durable. Ce rapport proposera la création de Tables rondes sur l'environnement et l'économie regroupant des acteurs de provenances diverses, et ce à travers l'ensemble du Canada. En plus de la table ronde au niveau national, chaque province et territoire annonçait la formation de leurs tables rondes entre la fin de l'année 1988 et le début de l'année 1990 (Howlett 1990). Un des objectifs explicites de ces tables rondes sera de rassembler toutes les parties intéressées dans l'élaboration et la mise en œuvre des moyens permettant d'atteindre un développement durable (Howlett 1990 : 582). Plus spécifiquement, « [L]es tables rondes canadiennes ont pour fonction de servir de catalyseurs du changement, de promouvoir un consensus sur le développement durable, d'élaborer des stratégies de développement durable et de fournir une tribune indépendante permettant à des Canadiens de divers horizons de travailler ensemble » (Gouvernement du Canada 1990a : 2).

Dans leur rapport, en proposant la mise en place de ces tables rondes, les membres du groupe de travail national prônent l'établissement d'un processus qui

impliquerait les acteurs des principaux groupes concernés, qui chercherait à établir des consensus entre ces acteurs, et qui exercerait une réelle influence sur les décisions autant des gouvernants, que sur celles de l'industrie ou d'autres organisations impliquées dans ce genre de questions (Howlett 1990 : 582). C'est donc dans cette optique que l'on a associé le processus des consultations multipartites à l'établissement et au fonctionnement des tables rondes sur l'environnement et l'économie.

### ***3.2.4 Le Plan vert du Canada***

Parmi les autres initiatives émanant de l'exécutif du gouvernement fédéral en matière d'environnement et qui a eu une influence sur la participation institutionnalisée, on retrouve également *Le Plan vert*, ainsi que le processus ayant mené à son élaboration. Toujours en lien avec le développement durable, *Le Plan vert du Canada pour un environnement sain*, publié en 1990 par le gouvernement de Brian Mulroney, fut présenté comme « ...le plan d'action le plus important jamais livré à ce jour au pays » (Gouvernement du Canada 1990b : ii). Une somme de trois (3) milliards est au départ rattachée au *Plan vert* pour mettre en œuvre toutes sortes de mesures environnementales (Hoberg et Harrison 1994). Le document final indique que :

Le Plan vert est né d'une consultation nationale intensive qui a débuté le 29 mars 1990...Au cours de la première étape du processus de consultation, au-delà de 6000 Canadiens ont assisté à 41 séances d'informations tenues un peu partout au Canada...Ces séances visaient à renseigner le plus de Canadiens possibles sur ce grand projet...Au cours de la deuxième étape, plus de 3500 Canadiens ont participé à des séances de consultations dans 17 grandes villes...Les participants représentaient tous les secteurs de la société canadienne, y compris des particuliers, des groupes d'autochtones, des groupes

de femmes, des groupes écologiques, des groupes confessionnels, des syndicats, des associations d'industriels et de gens d'affaires, des administrations provinciales, territoriales et locales, des universitaires, des jeunes et des députés » (Gouvernement du Canada 1990b : 7)

Avant la rédaction du *Plan vert*, un exercice de consultation publique est donc lancé par le gouvernement fédéral, lequel s'appuie sur le document *L'environnement à l'heure de la concertation* (Gouvernement du Canada 1990), qui sert alors de document de consultation. Dans ce document, cinq facteurs clés sont identifiés comme pouvant contribuer à l'amélioration des décisions en environnement : l'essor des sciences, une meilleure information, l'enseignement, la législation et la réglementation et, finalement, les leviers économiques. Les participants cités précédemment avaient donc, lors des consultations, à se prononcer sur ces questions. Comme il est possible de le constater, aucun de ces facteurs ne se rapporte directement à la question de la participation des groupes et des citoyens au processus politique et plus spécifiquement de leur participation aux décisions en matière d'environnement. L'essor de la science fait référence à l'importance de compter sur les progrès scientifiques pour développer une « saine politique » et une « saine réglementation » (idem : 7); l'idée d'une meilleure information est associée au fait que « les Canadiens veulent qu'on les renseigne aussi systématiquement sur l'environnement que sur l'économie » (idem : 8); le principe de l'enseignement pose qu'une « bonne décision dépend...[d']une bonne éducation environnementale » et qu'il faut donc « former une population éveillée » aux problématiques environnementales (idem : 9). En somme, on voit que le gouvernement ne semble pas considérer, du moins au début du processus, qu'une plus grande participation des groupes et des citoyens au processus politique fasse partie des solutions pour en arriver à de « meilleures décisions » en environnement. Les idées qui sont proposées semblent plutôt s'inscrire dans une logique libérale qui valorise les connaissances scientifiques (première délégation), qui facilite l'accès à l'information pour les citoyens désireux de



s'informer, et qui s'en tient à l'éducation de la population plutôt qu'à leur réelle intégration dans le processus décisionnel.

Parmi les aspects considérés dans la version finale du *Plan vert*, on retrouve évidemment plusieurs dimensions qui ont trait à la protection de l'environnement tels que la protection des ressources en eau, la gestion des déchets et des substances toxiques. Sous la rubrique intitulée *Un processus décisionnel respectueux de l'environnement*, on fait état des priorités et des changements que le gouvernement fédéral souhaite apporter à la façon dont sont prises les décisions. Quelques engagements sont alors pris et qui peuvent avoir un effet sur la participation institutionnalisée. En cette matière toutefois, le *Plan vert* demeure, à l'instar de la majorité des discours politicoadministratifs, très évasif. Spécifiquement sur les consultations publiques, on écrit :

Le gouvernement fédéral reconnaît que, s'ils sont appelés à intervenir pour atteindre les buts nationaux en matière d'environnement, les Canadiens s'attendent à être consultés sur le développement et la mise en œuvre des politiques et des programmes officiels. La consultation ne saurait s'arrêter à la publication du *Plan vert*. Le gouvernement canadien étudiera les moyens d'améliorer le processus de consultation afin de faire participer pleinement le plus de Canadiens possible. À cette fin, il s'inspirera de l'enseignement tiré de la concertation sur le Plan vert et de processus publics semblables. (Gouvernement du Canada 1990b : 140)

Outre ces vagues engagements, quelques orientations pouvant avoir un effet sur la participation institutionnalisée sont présentées dans la section relative aux partenariats. Ces partenariats, destinés à la gestion et la protection de l'environnement, sont ceux que le gouvernement fédéral dit vouloir établir avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, afin de clarifier les responsabilités constitutionnelles à propos desquelles la Constitution canadienne n'est pas claire,

ainsi qu'avec les autochtones. Ces deux premières formes de partenariat ont peu à voir avec la participation institutionnalisée dans la mesure où ce sont des gouvernements qui sont appelés à travailler entre eux. On propose également d'établir des partenariats avec les organismes non gouvernementaux (ONG), et plus spécifiquement avec les ONG environnementales (OENG). Deux mesures spécifiques sont proposées (idem : 135), soit « un accroissement du Fonds des subventions de catégorie, en vue d'appuyer les besoins opérationnels fondamentaux des petites organisations d'intérêt régional; [et] une hausse de la contribution annuelle au Réseau canadien de l'environnement (RCE) ». Par ailleurs, le *Plan vert* indique que :

Cet appui fédéral supplémentaire devrait particulièrement permettre aux OENG de pleinement participer à des discussions animées et équilibrées sur les questions de l'environnement, notamment dans le cadre des processus permanents de consultation et de planification prévus dans le *Plan vert*. Toutefois, en débloquant des ressources financières supplémentaires, le gouvernement fédéral ne souhaite pas encourager une relation de dépendance, ni diminuer les droits et capacités des groupes à poursuivre leurs propres démarches à l'égard des priorités en matière d'environnement et de stratégies de changement (idem : 135)

En somme, le discours officiel émanant de l'exécutif est à l'effet d'accroître autant en nombre qu'en qualité les opportunités de participation, notamment pour les groupes qui ont historiquement été écartés du processus politique. L'établissement des consultations multipartites, la mise en place des tables rondes sur l'environnement et l'économie et l'initiative du *Plan vert* laissent donc à penser que l'on cherche à accroître la légitimité des décisions en matière d'environnement en y associant de nouveaux acteurs. En effet, en reprenant des principes tels que la recherche du consensus plutôt que la confrontation, le partage du pouvoir de décision, l'élargissement de la représentation, on semble

vouloir s'éloigner progressivement de la logique libérale – ou même prélibérale – en matière de participation institutionnalisée. Par ailleurs, on observe que ce sont les représentants des groupes organisés qui sont conviés à participer à ces exercices, et non des citoyens « ordinaires ». Cette forme d'ouverture du processus politique se fait donc en fonction de certains groupes ciblés, pour l'essentiel des environnementalistes, et non de la population en général.

### *3.2.5 Les développements législatifs*

Durant cette même période, d'autres développements surviennent dans le secteur de l'environnement mais qui sont d'une autre nature que ceux présentés précédemment et qui s'inscrivent donc dans une dynamique différente. Plutôt qu'émanant de l'exécutif, ces développements sont plutôt du ressort des domaines législatif et juridique, mais ont également un impact sur la participation institutionnalisée. Dans le domaine législatif, deux lois importantes font leur apparition, la première étant la Loi canadienne sur la protection de l'environnement de 1988 (LCPE), et la seconde est la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale adoptée en 1992 (LCEE), mais qui n'entrera officiellement en vigueur qu'au tout début de l'année 1995. Ces deux lois seront particulièrement importantes en raison de leur portée, mais aussi et surtout en raison des attentes qu'elles créent auprès des divers acteurs et de la population en général. La LCPE de 1988 sera d'ailleurs présentée par le ministre de l'époque, Tom McMillan, comme « the most comprehensive piece of legislation in the western hemisphere » (cité dans VanNijnatten 1999 : 276). Au-delà de ce discours optimiste, on peut tout de même avancer que cette nouvelle loi permettra un meilleur contrôle de la pollution, un de ses objectifs prioritaires. Pour ce qui est de la LCEE, adoptée en 1992 mais qui devient officielle en 1995, soit plus de quatre ans après avoir été présentée pour la première fois au Parlement (Dwivedi

2001 : 159), elle venait donner plus de substances aux exercices d'évaluations environnementales déjà pratiquées au Canada. En cela, cette nouvelle loi remplaçait les lignes directrices de 1973, et l'un des ses objectifs principaux est justement d'accroître la participation du public aux évaluations environnementales (Hessing et Howlett 1997 : 164).

Outre leur apport important à la gestion de l'environnement, en matière de participation institutionnalisée, nous verrons que ces deux lois, dans leur forme originale, sont cependant assez limitées en ce qu'elles n'obligent pas réellement les gouvernements à consulter la population. En ce qui a trait à la Loi canadienne sur la protection de l'environnement de 1988, on y indique à l'alinéa 2d) que le gouvernement du Canada doit « encourager la participation de la population du Canada à l'élaboration des décisions qui touchent l'environnement ». Il s'agit donc d'une exigence législative qui devrait, en théorie, teinter les actions du gouvernement relatives à l'administration de la Loi. En ce qui a trait à la consultation proprement dite, deux articles y font référence. L'article 8 (3) a) indique que « Dans l'exercice des fonctions qui lui sont conférées par le paragraphe (1) [établissement des objectifs, des directives, des codes de pratiques en matière d'environnement], le ministre peut : a) consulter le gouvernement d'une autre province, un ministère ou organismes public ou toute personne concernée par la qualité de l'environnement, la lutte contre la pollution ou la réduction de celle-ci; b) organiser des conférence regroupant des représentants de l'industrie, des travailleurs, des autorités provinciales et municipales... ». Il en va de même pour l'établissement de la Liste des substances d'intérêt prioritaire (article 12 (3)), l'une des pièces maîtresses de la Loi : « Pour l'établissement de la liste, les ministres peuvent consulter les gouvernements provinciaux, des membres ou représentants de groupes de travailleurs ou de secteurs industriels, des associations ou d'autres personnes, notamment celles qui se préoccupent des questions d'environnement ». Pour le reste, tout est lié à la diffusion de

l'information. L'article 2 g) indique à cet effet que le gouvernement doit « mettre à la disposition de la population du Canada l'information sur l'état de l'environnement canadien ». À cet égard, la façon principale dont les citoyens peuvent être informés des mesures prises ou proposées en vertu de la LCPE de 1988 est par le processus de la *Gazette du Canada*, processus très technique et très peu connu des citoyens, et ce ne sont pas toutes les mesures qui doivent nécessairement, à cette époque, être rendues publiques de cette façon (Comité permanent de l'environnement et du développement durable 1995). Finalement, l'autre droit dont les citoyens disposent avec cette nouvelle Loi est la possibilité de « demander » à ce qu'une enquête soit conduite s'ils considèrent qu'elle a été violée. La décision de mener ou non la dite enquête demeure entre les seules mains du Ministre, qui doit évidemment justifier sa décision.

En ce qui a trait à la seconde loi, la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, on dit qu'elle « ...s'applique aux projets sur lesquels le gouvernement du Canada dispose d'un pouvoir de décision, que ce soit à titre de promoteur, d'administrateur des terres, de bailleur de fonds ou d'organisme de réglementation »<sup>15</sup>. Elle a été initiée au cours des années 1980 à la suite de décisions de la Cour en faveur de groupes environnementaux, décisions qui indiquaient que le processus fédéral d'évaluation environnementale avait une portée juridique et donc que le gouvernement fédéral était tenu de le respecter. Présentée d'une manière générale, « ...une évaluation environnementale est un processus ayant pour objet de prévoir les effets environnementaux d'initiatives proposées avant de les mettre en œuvre ».<sup>16</sup> Donc, avec la nouvelle loi, tout projet qui touche de près ou de loin au gouvernement fédéral est susceptible de

---

<sup>15</sup> [http://www.ceaa-acee.gc.ca/013/intro\\_f.htm#1](http://www.ceaa-acee.gc.ca/013/intro_f.htm#1), Site de l'Agence canadienne de l'évaluation environnementale, consulté le 22 septembre 2005.

<sup>16</sup> [http://www.ceaa-acee.gc.ca/010/basics\\_f.htm](http://www.ceaa-acee.gc.ca/010/basics_f.htm); idem.

faire l'objet d'une évaluation environnementale. Dans une perspective de participation, l'évaluation environnementale signifie, presque par définition, l'ouverture du processus politique à un examen public des impacts potentiels qu'un projet peut avoir sur l'environnement. Sans entrer dans un niveau de détail qui dépasserait les besoins du présent travail, il importe de présenter brièvement les étapes principales que peut suivre un projet. L'examen environnemental peut prendre cinq (5) formes différentes : l'examen préalable, l'examen préalable type, l'étude approfondie, la médiation et l'examen par une Commission. L'évaluation des projets se fait selon une procédure que l'on pourrait qualifier de graduelle, au sens où plus on progresse dans le type d'évaluation, plus les exigences, la profondeur de l'analyse, et le nombre d'acteurs impliqués augmente. En d'autres termes, plus on avance dans le processus, plus les exigences participatives augmentent.

À la lecture des documents gouvernementaux, on remarque qu'à cette époque, dans les trois premières formes d'évaluation (examen préalable, examen préalable type, étude approfondie) la participation du public est laissée à l'entière discrétion de « l'autorité responsable », c'est-à-dire le ministère ou l'organisme le plus directement impliqué dans le projet. Si l'autorité responsable « considère » que le projet en question ne devrait pas avoir d'effets environnementaux importants, et que les premières données recueillies vont dans ce sens, aucune consultation du public n'est requise. On indique d'ailleurs clairement que « La participation du public à un examen préalable est laissée à la discrétion de l'autorité responsable et dépend de facteurs tels que la nature du projet, son contexte environnemental et les craintes du public ».<sup>17</sup> Pour ce qui est de l'examen préalable type, on indique qu'il vise à « rationaliser l'évaluation environnementale », c'est-à-dire que

---

<sup>17</sup> Idem.

« L'Agence a établi que ces types de projet ne sont pas susceptibles d'avoir des effets négatifs importants sur l'environnement, pourvu que l'on applique les critères de conception et les mesures d'atténuation décrits dans le rapport d'examen préalable »<sup>18</sup>. Une fois réalisé, l'examen préalable type sert donc de modèle à tous projets similaires. En ce qui a trait à la participation à ce type d'évaluation, voici ce que l'on indique : « Avant que l'Agence puisse déclarer qu'un rapport est un modèle de rapport d'examen préalable type, le public doit en être avisé et pouvoir faire des commentaires sur le rapport »<sup>19</sup>.

C'est à partir de l'étude approfondie qu'on offre des opportunités de participation plus significatives au public. On indique en effet que « L'autorité responsable doit donner l'occasion au public de participer aux travaux tout au long de l'étude approfondie »<sup>20</sup>. Le public peut s'exprimer sur le type d'évaluation pertinent (amont du processus), de même qu'examiner le rapport d'étude approfondie et le commenter. Les deux autres procédures, la médiation et la mise sur pied d'une commission d'examen sont les deux mécanismes qui, en théorie, doivent permettre une plus grande participation du public. Dans le cas de la médiation, on indique que « Les particuliers ou les organisations ayant un intérêt direct ou directement touchés par un projet proposé devraient prendre part à la médiation »; en ce qui a trait aux commissions d'examen, « ...les membres du public peuvent participer aux réunions de détermination de la portée pour identifier les questions à aborder. Plus tard dans le processus, ils peuvent aussi comparaître devant la commission d'examen en audiences publiques pour présenter leur témoignage, leurs craintes et leurs recommandations »<sup>21</sup>. La LCPE de 1988 et la LCEE de

---

<sup>18</sup> Idem.

<sup>19</sup> Idem.

<sup>20</sup> Idem.

<sup>21</sup> Idem.

1995 constituent donc deux développements législatifs importants en matière d'environnement et qui dans leur fondement font état de la nécessité de faire participer le public à la prise de décision.

### *3.2.6 Les débuts du légalisme*

Comme nous l'avons indiqué dans la section précédente, le « légalisme » et la doctrine du « standing » qui le sous-tend, peuvent être définis comme le niveau de réceptivité de la Cour à entendre certains types de causes. Les années 1985-1995 marquent donc les débuts du légalisme en matière d'environnement, et donc de l'utilisation de plus en plus fréquente des tribunaux pour faire progresser certaines causes environnementales. Pour que ces causes environnementales fassent l'objet d'un jugement quelconque, il faut que la Cour soit réceptive à les entendre, ce qui n'était pas le cas dans la période précédente. Et c'est justement en réponse à des causes portant sur l'inadéquation des procédures d'évaluations environnementales que la Cour finira par obliger le gouvernement fédéral à conduire de manière plus systématique ce genre d'exercice. À cet égard, Hoberg (1993 : 326) avance que la Cour fédérale du Canada a donné raison à des groupes environnementaux qui reprochaient au gouvernement de ne pas avoir suivi les lignes directrices du processus fédéral d'évaluation environnementale (EARP). Ce faisant, ces décisions ont eu pour effet de transformer les lignes directrices en une obligation légale, et démontraient surtout la nouvelle volonté de la Cour de s'assurer que le gouvernement suive ses propres directives de façon adéquate. Toujours selon Hoberg, tout n'est pas cependant parfait pour les environmentalistes puisqu'ils essuieront également des refus de la Cour sur d'autres questions de nature environnementale. Finalement, c'est la Cour suprême qui, en 1992, pava la voie à l'élaboration de la LCEE de 1995 en confirmant, non pas toutes, mais tout de même une série de décisions prises par des cours inférieures.



While the Supreme Court did not go as far as some of the earlier decisions, it still provided a solid endorsement of legalism in Canadian environmental-impact assessment. This new judicial activism has the potential to revolutionize the relationship between the citizens and the government and between the courts and administrative agencies. (idem: 326-7)

Dans son texte qui date de 1993, Hoberg avance, suite à son analyse de la situation, quelques hypothèses concernant l'avenir du légalisme au Canada. Il écrivait : « The departure from ministerial discretion creates profound tensions between the legalism creeping into Canadian policy-making system and the larger Canadian political system. For that reason, legalism faces a more precarious future...legalism may not penetrate very far into the Canadian environmental policy » (Hoberg 1993: 336-7). Nous verrons dans la section qui suit si ses prédictions se sont avérées.

Dans la dynamique du légalisme, les acteurs impliqués demeurent sensiblement les mêmes (environnementalistes, industries, acteurs politiques et administratifs), mais ce sont les espaces institutionnels et les règles du jeu à l'intérieur desquels ils interagissent qui changent. Le légalisme s'installe donc progressivement dans le secteur des politiques environnementales et a pour effet de changer, du moins en partie, la dynamique participative en introduisant un nouvel acteur, l'appareil juridique, et en modifiant les règles et les arènes institutionnels à l'intérieur desquels les acteurs interagissent.

### ***3.2.7 Résumé du système participatif 1985-1995***

Comment qualifier les caractéristiques de la dynamique participative pour cette seconde période considérée? S'éloigne-t-on de cette logique que nous avons

qualifié de « pré-libérale »? On voit que certains développements surviennent, que de nouveaux processus participatifs émergent, que de nouvelles lois sont élaborées, et que l'accès à la Cour est facilité. Ces changements institutionnels, législatifs et juridiques semblent donc modifier la relation qu'entretiennent les acteurs du secteur environnemental. Peut-on pour autant parler d'un changement de logique en matière de participation institutionnalisée? Ou du moins de l'émergence d'une logique concurrente?

### ***3.2.8 Les initiatives de l'exécutif : changement ou statu quo?***

Le premier groupe de changement, soit les initiatives provenant de l'exécutif, laisse à penser que l'État cherche à établir de nouveaux rapports entre les différents acteurs oeuvrant dans le secteur environnemental, et ce dans une perspective d'ouverture du processus politique. Ces initiatives partagent en effet la caractéristique d'être présentées dans les discours comme une nouvelle façon de prendre les décisions publiques, une façon plus ouverte et plus sensible aux préoccupations environnementales. La façon dont elles sont généralement présentées semble d'ailleurs pointer vers une logique délibérative dans la mesure où on parle beaucoup de consensus, d'impliquer davantage les « parties prenantes » (*stakeholders*), de permettre à la population de se prononcer sur diverses questions. L'objectif de trouver une nouvelle façon de légitimer les décisions semble évident.

Les initiatives émanant de l'exécutif telles que décrites précédemment semblent toutefois difficilement en mesure de remettre fondamentalement en question la double délégation (experts de l'État et de l'industrie et élus) que l'on a observée dans la période précédente. Bien qu'il y ait une certaine forme d'ouverture qui s'opère avec la mise sur pied des consultations multipartites et des tables rondes,

de même qu'avec l'élaboration du *Plan vert*, plusieurs aspects de la logique libérale demeurent prédominants. Notons tout d'abord que la latitude dont dispose les acteurs politicoadministratifs dans ce genre de processus demeure très grande, et ce autant dans la façon d'organiser et de conduire ce type d'exercice que dans l'utilisation des résultats. Cette latitude se traduit par le fait que les autorités politicoadministratives n'ont aucune obligation autre que symbolique et morale, suite à la tenue de ce type de consultation, à prendre les mesures nécessaires pour modifier une situation; comme nous le verrons plus bas, cette dimension revient souvent dans les analyses qui ont été faites de ce type de processus.

De par leur caractère essentiellement consultatif, les consultations multipartites peuvent difficilement être considérées comme s'inscrivant dans une logique participative, dans la mesure où il n'y a pas partage du pouvoir de décision. Par ailleurs, ce type de consultation n'ouvre pas ses portes aux simples citoyens, mais bien aux groupes organisés. Ce faisant, on peut difficilement parler d'une logique d'inclusion du plus grand nombre d'acteurs possibles. Comme nous l'avons vu précédemment avec Versteeg (1992, vol. 1 : 17-9), en établissant un certain nombre de principes devant présider à leur fonctionnement, les consultations ont toutefois des « prétentions » délibératives. Peut-on pour autant les classer comme telles en tant que processus participatifs?

La question la plus intéressante à poser demeure en effet de savoir si, avec ce processus, on évolue vers une logique délibérative dans laquelle la relation entre les acteurs, fondée jusque-là sur la méfiance des environnementalistes et de certains pans de la population envers les acteurs de l'industrie et de l'État, se modifie lorsqu'elle s'inscrit dans ce nouveau processus. Autrement dit, peut-on penser que ce processus est propice à une certaine forme de confiance entre les acteurs à travers ces consultations? Bien que les discours politicoadministratifs

présentent le nouveau processus comme une approche favorisant le rapprochement d'intérêts divers et l'établissement de consensus, la confiance entre des acteurs aux idées et aux intérêts aussi divers que les environmentalistes et l'industrie devraient demeurer difficile à établir. Cette situation a évidemment des impacts sur le processus lui-même, les résultats et les décisions qui seront prises par la suite. Bien que certains principes puissent être établis, le processus qui sera finalement mis en œuvre résultera généralement d'une négociation entre les acteurs les plus impliqués dans le processus, ceux qu'on appelle les « stakeholders » (Versteeg 1992).

L'idée de vouloir fonctionner par des discussions menant sur des consensus, et non par vote ou par arbitrage politique ou administratif, n'est pas non plus sans rappeler un élément important de la logique délibérative. Il s'agit là de l'idée selon laquelle les acteurs préoccupés par une question devraient avoir l'opportunité d'en débattre à l'intérieur d'espaces institutionnels prévus à cette fin. Une telle démarche suppose donc une représentation plus équitable, non pas de tous les groupes ou de tous les citoyens (logique participative), mais au moins une représentation plus équitable sur le plan de l'expertise et des idées en général (logique délibérative); rappelons que la délibération n'implique pas l'inclusion de tous les acteurs. La délibération telle que nous l'avons définie exige également des acteurs qu'ils s'engagent dans une discussion permettant que soit dégagé le meilleur argument possible sur la problématique traitée et que ce soit celui-là qui ait préséance. Est-ce que les analyses dont on dispose sur de tels exercices permettent d'affirmer qu'ils répondent à ces exigences?

En ce qui a trait aux tables rondes sur l'environnement, qui sont fondées sur le modèle des consultations multipartites, on remarque qu'au-delà du discours, et bien que l'exercice des tables rondes a effectivement permis à certains groupes d'intégrer le processus politique, l'héritage de la logique libérale semble

demeurer persistant. Dans une analyse détaillée de cette expérience, Howlett écrit (1990 : 584) : « The diverse membership of the Round Tables and inclusion of previously unrepresented groups are efforts on the part of the Canadian governments to legitimize the policy process. On an aggregate basis, however, government and corporate representatives continue to dominate the process ». Dans son analyse de la composition des tables rondes, il observe en effet que les acteurs gouvernementaux et de l'industrie compte pour 48,5% de la représentation; les environmentalistes (14,5%), les syndicats, les fermiers et les agriculteurs (8,5%) et les « autres » membres de la communauté de politique (24,1%) se partagent le reste de la représentation. Le jugement de Howlett (idem : 594) sur l'expérience est, lorsque pris dans la perspective de la participation, somme toute assez sévère : « In most jurisdictions, Round Tables exist simply as advisory bodies to governments or as groups concerned with public education. They have in no way affected environmental decision making or administration, both of which remain in the traditional political-corporate realm ». L'idée que les tables rondes servent essentiellement à *éduquer* la population sur les problématiques environnementales et qu'elles n'ont qu'un rôle aviseur auprès des décideurs fait en sorte qu'il est difficile de parler d'un développement qui modifierait de façon significative la logique libérale qui prévaut dans le secteur. Il est ici important de rappeler que l'établissement des tables rondes a été l'une des principales initiatives du gouvernement fédéral dans le domaine de l'environnement et du développement durable au cours de cette période (Gouvernement du Canada 1990a)

Le même type d'évaluation a été faite du *Plan vert*. En effet, au-delà du battage médiatique qui entourera son élaboration et sa publication, l'exercice comme tel et le résultat qui en découla furent décrits par certains comme un exercice de dissémination de l'information et de tentative d'éducation du public plutôt que comme un réel exercice de participation (Hoberg et Harrison 1994). En effet,

malgré l'ouverture apparente du processus ayant mené au *Plan vert*, l'ampleur des sommes à être engagées – 3 milliards de dollars – fit en sorte que le document fut rapidement considéré comme un document budgétaire, avec tout le côté secret associé à ce type de document à l'époque; ce faisant, le processus politique redevenait opaque, et ce malgré l'engagement du gouvernement à assurer une participation soutenue de toutes les parties intéressées (Hoberg et Harisson 1994 : 125). L'évaluation du *Plan vert* en termes de dissémination de l'information et d'éducation du public s'apparente à l'analyse qu'a proposée Howlett (1990) sur l'expérience de la Table ronde nationale et des tables rondes provinciales et territoriales.

Par ailleurs, en lien avec la dynamique qui prévaut dans le secteur au cours de la période précédente (1970-1985), c'est l'industrie qui semble avoir été la plus « écoutée » à l'issue du processus menant au *Plan vert* dans la mesure où on retrouve peu de nouvelles mesures réglementaires qui auraient pu s'avérer contraignantes pour cette dernière. Il apparaît clair que si le point de vue des environmentalistes avait été intégré au *Plan vert*, plus de mesures contraignantes, comme de nouvelles mesures réglementaires, se seraient retrouvées dans le document final. Hoberg et Harrison (1994 : 131-4) offrent d'ailleurs une explication de la teneur du *Plan vert* qui indique qu'il peut être analysé comme le résultat de la conjonction des intérêts des acteurs de l'industrie et des élites politiques. Pour les élites, le *Plan vert* était l'occasion de démontrer à la population canadienne que le gouvernement était réellement préoccupé par les questions environnementales en mettant en œuvre un processus à grand déploiement. Cette démonstration devait toutefois se faire sans se mettre à dos l'industrie, et puisque les mesures inscrites dans le document s'avèreront finalement très peu contraignantes et que l'essentiel de celles-ci seront de nature financière, on peut avancer que cet objectif fut rempli. Hessing et Howlett (1997 : 133-4) abondent dans le même sens en avançant à cet égard : « Even the

record of mobilizations such as the ill-fated federal Green Plan of the early 1990s has illustrated the continued dominance of inside initiation style...In Canadian resource and environmental agenda-setting, it appears that *plus ça change, plus c'est la même chose* (sic)»; ce dernier commentaire faisant référence aux relations serrés entre l'État et l'industrie et qui ont toujours présidé à l'élaboration des politiques environnementales.

En somme, bien que l'objectif de légitimation des décisions semble évident dans les différentes démarches entreprises par le gouvernement fédéral au cours de cette période, il apparaît clair que les différentes initiatives émanant de l'exécutif répondent difficilement aux exigences de la logique délibérative. Si l'on observe certaines innovations institutionnelles (tables rondes, nouveaux processus de consultation), le changement culturel plus large qu'exige l'instauration d'une logique davantage délibérative ne semble pas se réaliser. En effet, la prédominance de l'industrie sur les autres intérêts, autant en termes de représentation (exemple des tables rondes) que des résultats issus d'exercices de participation (exemple du *Plan vert*) met en évidence la difficulté d'établir de nouvelles relations entre les acteurs.

En somme, les initiatives participatives émanant de l'exécutif, bien que voyantes et attrayantes, semblent avoir de la difficulté à réellement dépasser le symbolique et la rhétorique. Le jugement de Hessing et Howlett (1997 : 133) va dans ce sens :

« ...the rhetoric of public participation is primarily geared toward discretionary forms of public consultation rather than mandatory and adequately supported inclusion on formal agenda-setting bodies...Limited and sporadic participation, short-term and discretionary institutional venues for involvement, inequalities in access to the policy arena, procedural limitations,

and lack of power in decision-making all act as deterrents to effective public interest representation in the policy process »

### ***3.2.9 Les changements législatifs***

En ce qui a trait à la LCPE 1988, en dépit de l'alinéa 2d) qui indique que le gouvernement fédéral « doit encourager la participation de la population du Canada à l'élaboration des décisions qui touchent l'environnement », elle est, dans sa forme initiale, très peu propice à la participation des groupes et des citoyens. Bien qu'elle demeure une pièce maîtresse parmi l'ensemble des mesures visant à protéger l'environnement et qu'elle donne du mordant à ces mesures en prévoyant des peines substantielles à ceux qui y contreviennent (Dwivedi *et al.* 2001 : 125), la LCPE 1988 s'inscrit toujours dans la tradition qui donne une grande latitude aux acteurs politiques et administratifs dans sa gestion et son administration (VanNijnatten 1999). À titre d'exemple, l'établissement de la liste des substances d'intérêt prioritaire (Priority Substances List), qui énumère les substances pour lesquelles les ministres jugent prioritaire de déterminer si elles sont effectivement ou potentiellement toxiques, un des aspects les plus forts de la Loi, demeure à la discrétion du ministère. C'est-à-dire qu'elle ne prévoit pas de mécanismes concrets qui permettraient la participation de la société civile à son élaboration, dont évidemment les environnementalistes. La seule obligation du ministre de l'Environnement est de « publier dans la *Gazette du Canada* la liste prioritaire et ses modifications » (art. 12(2)). En fait, une personne peut demander à ce qu'une substance soit inscrite ou soustraite de la liste et, suite à cette demande, le Ministre dispose de 90 jours pour y répondre et indiquer comment il entend y donner suite.

En ce qui a trait à la possibilité de demander l'ouverture d'une enquête en cas d'infraction, bien que ce droit existe dans la Loi, entre 1988 et 1995, seulement



six demandes avaient été formulées à cet égard, dont cinq n'étaient pas directement reliées à la Loi (Chambre des communes 1995 : 247). Lors de l'examen de la Loi au cours des années 1990, le Comité permanent de l'environnement et du développement durable, chargé de mener l'exercice, en résumait ainsi les lacunes : « Il ressort de cette analyse que les possibilités offertes au public de participer au processus décisionnel et de soumettre les décisions insatisfaisantes à l'examen d'un arbitre impartial sont à la fois limitées et inégales dans la LCPE » (Chambre des communes 1995 : 231). En outre, le rapport du Comité permanent contient 36 recommandations sous la rubrique *Participation accrue du public et renforcement des droits des citoyens* (idem : 225-261). Nous verrons dans la section suivante quelles sont celles qui seront finalement incorporées dans la nouvelle version de la Loi, soit la LCPE 1999.

La Loi canadienne sur l'évaluation environnementale de 1995 prévoit, du moins dans sa formulation, certaines formes de participation. Comme nous l'avons indiqué, ces formes de participation s'inscrivent dans une perspective graduelle au sens où plus on avance dans le processus, c'est-à-dire plus l'évaluation devient complexe, plus celles-ci deviennent exigeantes sur le plan démocratique. Toutefois, le « problème » est que 99% des projets ne dépassent pas l'une des deux premières étapes, c'est-à-dire les deux types d'examens préalables (Gouvernement du Canada 2001), et que la médiation en tant que mécanisme d'évaluation environnementale n'a jamais été utilisée au Canada<sup>22</sup>. Dans ce contexte, on doit conclure que la participation du public dans le cadre de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale demeure, à l'instar de ce qu'on a

---

<sup>22</sup> Entretien de recherche confidentiel avec un directeur régional de l'Agence canadienne d'évaluation environnemental, avril 2005. On indique également sur le site de l'Agence que « La plupart des projets fédéraux sont évalués par un examen préalable », [http://www.ceaa-acee.gc.ca/010/basics\\_f.htm](http://www.ceaa-acee.gc.ca/010/basics_f.htm).

observé dans le cas des initiatives émanant de l'exécutif et dans la première version de la LCPE, très sporadique et à la discrétion des acteurs politicoadministratifs et ce, malgré un discours qui laisse à penser que la participation du public est une donnée incontournable du processus d'évaluation. Rappelons à cet égard qu'il est possible que 99% des projets ne fassent l'objet d'aucune consultation du public.

Deux caractéristiques ressortent de ces deux développements législatifs. Premièrement, à l'instar de ce qu'on retrouve dans les initiatives de l'exécutif, une très grande latitude, dans la formulation des lois, est laissée aux acteurs politicoadministratifs dans la décision de consulter ou non les groupes et les citoyens sur les diverses questions. Les obligations légales sont en effet très limitées à cet égard. Deuxièmement, bien que la LCPE de 1988 donne également aux citoyens le droit d'être informé, le mécanisme institutionnel qui sert cet objectif, la *Gazette du Canada*, est un processus relativement obscur que peu de citoyens connaissent, et surtout que peu de citoyens iront consulter pour s'informer des derniers développements en matière réglementaire.

Le légalisme semble le moyen par lequel les groupes et les citoyens réussissent effectivement à intégrer le processus politique, et dans lequel les règles sont les plus claires. En effet, avec le légalisme, la discrétion dont jouissent les acteurs politicoadministratifs dans le développement et la mise en œuvre des autres formes de participation n'existe plus. Ceux-ci sont amenés à intégrer dans leurs décisions et leurs processus les décisions rendues par la Cour. Le légalisme semble s'être développé en raison de l'incapacité des processus et institutions émanant de l'exécutif à assurer une représentation plus équitable des intérêts dans les politiques et décisions environnementales. Toutefois, on observe un paradoxe dans cette situation : le gouvernement du Canada s'est vu dans l'obligation de développer une nouvelle loi au milieu des années 1990 en raison des décisions de

la Cour Suprême (LCEE 1995), notamment afin de réduire la discrétion de l'exécutif dans l'évaluation environnementale, mais la formulation et l'administration de la dite Loi redonne aux acteurs politicoadministratifs une très grande latitude, notamment en matière de participation du public.

Qu'en est-il de cette période par rapport aux dimensions théoriques? Premièrement, dans les développements présentés ici, on ne retrouve pas vraiment de citoyen « ordinaire » appelé à débattre des questions environnementales. Dans les initiatives émanant de l'exécutif, mis à part les séances d'information qui ont mené à l'élaboration du *Plan vert*, celui-ci est, à l'instar de la période précédente, absent. Le citoyen ordinaire a certes plus de possibilités pour s'informer ou pour commenter certaines orientations, normes ou règlements, comme par exemple par le processus de la *Gazette du Canada* (logique libérale), mais on peut difficilement parler d'un citoyen débatteur (logique délibérative) et encore moins d'un citoyen agissant comme participant actif (logique participative). En outre, ces formes de participation vont dans le sens de l'individualisation de la participation (logique libérale). Toutefois, la nécessité de légitimer les décisions apparaît, ce qui n'était pas le cas dans la période précédente. Le grand déploiement et la médiatisation entourant le *Plan vert*, la tentative de rallier les environmentalistes autour des tables rondes sur l'environnement et l'économie et dans les consultations multipartites, sont des exemples d'une volonté de démontrer que l'État est prêt à ouvrir davantage le processus politique.

En ce qui a trait à la prise de décision, elle demeure, pour l'essentiel, entre les mains des acteurs politicoadministratifs. Les consultations les plus importantes demeurent sur des orientations (*Plan vert*) et sont critiquées par les environmentalistes comme étant insuffisantes pour réellement protéger l'environnement (Hoberg et Harrison 1994), ou ont un caractère uniquement

consultatif (tables rondes, consultations multipartites). D'ailleurs, étant donné la correspondance entre le document de consultation ayant mené au *Plan vert* (Gouvernement du Canada 1990) et la version finale du plan (Gouvernement du Canada 1990b), force est de constater que la consultation proprement dite n'a pas eu d'effet important sur le résultat, du moins dans sa formulation. L'espace institutionnel où les décisions peuvent être influencées par d'autres acteurs sont les cours de justice, qui deviennent durant cette période de plus en plus réceptives à entendre des causes environnementales. Ce nouvel espace minimise en effet la discrétion dont disposaient jusque-là les acteurs politcoadministratifs en les obligeant à se conformer à certaines décisions; on a notamment vu que ce sont ces décisions qui ont mené à la LCEE de 1995.

La relation entre les acteurs demeure hiérarchique. Bien que les environmentalistes font leur entrée dans le processus politique par divers mécanismes, on peut difficilement parler d'une nouvelle relation fondée sur la confiance entre ces acteurs (logique délibérative) (Hessing et Howlett 1997; VanNijnatten 1998, 1999). De plus, avec l'entrée en scène de la Cour, la relation demeure hiérarchique mais sous une nouvelle forme, c'est-à-dire non plus à l'avantage exclusif des experts et des élus – comme dans la période précédente –, mais en fonction du rôle du nouvel acteur, qui est de faire respecter les lois.

Par ailleurs, on observe plusieurs changements durant cette période. Nous avons vu que plusieurs de ces changements ont été initiés suite à l'émergence de l'idée de développement durable, qui remettait clairement les préoccupations environnementales à l'avant-scène et qui légitimait l'entrée de nouveaux acteurs dans le processus politique, et plus particulièrement les environmentalistes. Toutefois, plusieurs de ces changements (*Plan vert*, consultations multipartites, tables rondes) semblent avoir un caractère plus symbolique et rhétorique que substantiel, bien qu'il soit difficile d'en faire une évaluation précise ou d'évaluer

toutes les expériences en cette matière. Les autres changements observés sont de nature législative et juridique, qui eux s'appuient davantage sur le principe du « droit à un environnement sain », principe qui a pour effet de légitimer certaines des revendications des citoyens et des groupes lorsqu'ils considèrent que ce droit a été violé. Cependant, en matière de participation, les deux lois présentées ont, dans leur forme initiale, une portée limitée; la discrétion des acteurs politicoadministratifs demeure entière. C'est le changement de nature juridique qui semble avoir le plus de portée dans la mesure où certaines obligations découlent des décisions prises par la Cour. On peut donc avancer que la tendance générale et que les évolutions vont dans le sens libéral.

### ***3.3 À partir des années 1995 : la consolidation de la logique libérale***

Nous avons vu dans la section précédente que certains changements et que certaines évolutions sont survenues durant la seconde période considérée. Qu'arrive-t-il durant cette troisième période? Dans une analyse des développements récents des opportunités de participation en matière de politiques environnementales, VanNijnatten (1999 : 278) identifie deux tendances qui selon elle ont eu l'effet cumulatif de réduire les opportunités de participation des groupes et des citoyens par rapport à la période précédente, c'est-à-dire jusqu'au milieu des années 1990. Ces deux développements sont le transfert de responsabilités en ce qui a trait à la protection de l'environnement d'une part à des organismes privés et, d'autre part, à des institutions de coopération entre le fédéral et les provinces. Ces deux tendances seraient selon elle survenues suite à certains « rattrapages » lors de la période précédente en matière de participation, notamment l'établissement des consultations multipartites (idem : 274).

En ce qui a trait au premier développement, le transfert de responsabilité à des organismes privés, l'auteure fait état d'un processus qui vise à développer des « initiatives volontaires de prévention de la pollution » (voluntary pollution prevention initiatives). Il s'agit en partie de l'évolution prise par les consultations multipartites au fil des ans, c'est-à-dire de confier plus de responsabilités ou de « responsabiliser » les entreprises. Dans une analyse qu'elle a réalisée sur ce type de processus concernant la gestion des produits toxiques (VanNijnatten 1998), elle met en lumière la nature ad hoc de ce genre de processus, la difficulté de réconcilier les différents intérêts et surtout la difficulté d'établir un certain niveau de confiance entre les participants, et plus précisément entre les environmentalistes et les représentants de l'industrie. « The lack of decision-making rule, coupled with underlying suspicion, fostered 'an initial distrust and prudence' among stakeholders. The uncertainties about goals and rules and the climate of suspicion may have complicated participant-constituency relations » (VanNijnatten 1998: 14-5). Cette situation de suspicion et d'incertitude signifia le retrait des ONG environnementales du processus. Les représentants de l'industrie et du gouvernement continuèrent leurs travaux pour finalement aboutir sur des mesures volontaires de réduction des émissions toxiques, dont il est difficile d'évaluer précisément les résultats concrets. Cet exemple d'une consultation multipartite conduite par Environnement Canada démontre la difficulté dans le secteur de l'environnement à établir une relation de confiance entre les acteurs dans le développement de certaines normes ou règlements, aspect essentiel à l'établissement d'une logique délibérative. Les prétentions délibératives des consultations multipartites (voir Versteeg 1992) se buttent donc à la réalité de la confrontation d'idées et d'intérêts qui semblent souvent irréconciliables. Dans une perspective normative, l'idée de rassembler les acteurs environnementaux et ceux de l'industrie autour de différentes problématiques peut difficilement être questionnée. Toutefois, dans la réalité, la cohabitation des idées et des intérêts de ces deux groupes et la distance qui les sépare explique le défi que représente la mise en place des consultations multipartites.

VanNijnatten avance donc que ces mesures et le processus menant à leur élaboration nous ramène à la situation décrite dans la première période (1970-1985), c'est-à-dire un processus plutôt secret où la bureaucratie et l'industrie s'entendent sur les mesures à prendre et que ces mesures sont, comme le nom de l'approche l'indique, volontaires. L'élargissement des discussions à d'autres groupes pour développer les mesures de préventions de la pollution devient selon elle une question qui demeure ouverte plutôt qu'une partie intégrale du processus (idem : 278-9). Ce développement vient donc se superposer aux initiatives émanant de l'exécutif que nous avons traitées dans la section précédente. À la lumière de cet exemple, on remarque que malgré le fait que les consultations multipartites existent depuis un certain temps, facteur pouvant favoriser le rapprochement entre les acteurs, elles ne se sont pas nécessairement traduites par l'augmentation du niveau de confiance ni par une plus grande structuration du processus, avec comme objectif de réduire le pouvoir discrétionnaire des acteurs politicoadministratifs dans leur conduite.

La seconde dimension qui aurait, selon VanNijnatten, eu un impact négatif sur la participation est le transfert de responsabilités vers des organes intergouvernementaux, et plus particulièrement le Conseil canadien des ministres de l'environnement, ce qui aurait eu pour effet de redonner un caractère « secret » au processus politique en matière d'environnement. En somme, l'argument de VanNijnatten (1999) est à l'effet que le processus politique dans le secteur de l'environnement est en voie de redevenir le processus opaque et secret qu'il était jusqu'au milieu des années 1980. Bien que l'analyse de cette auteure démontre de façon intéressante la fragilité des processus participatifs émanant de l'exécutif, sa vision nous apparaît quelque peu réductrice puisque d'autres développements apparaissent durant cette période et viennent en quelque sorte contrebalancer cette dynamique. D'autre part, certains développements se sont également produits depuis 1999, et qui donc n'apparaissent pas dans son analyse.

### 3.3.1 Les développements législatifs

Parmi les développements les plus importants durant cette période on remarque ceux de nature législative, renforçant ainsi l'idée de la prépondérance de la logique libérale dans le secteur de l'environnement. Les deux lois présentées dans la section précédente, la Loi canadienne sur la protection de l'environnement de 1988 et la Loi canadienne d'évaluation environnementale de 1995, subissent toutes deux des modifications qui ont des impacts sur la participation institutionnalisée, ou du moins ils sont clairement présentés comme tels dans les discours politicoadministratifs. De quelle nature sont ces changements et comment sont-ils présentés?

La Loi canadienne sur la protection de l'environnement fera l'objet d'une revue à la fin des années 1990, pour finalement aboutir à la nouvelle Loi canadienne sur la protection de l'environnement de 1999 (LCPE 1999). La Loi de 1988 prévoyait un tel exercice au bout de cinq ans, mais il en fallut finalement onze pour le concrétiser officiellement. Parmi les changements à la loi qui sont présentés comme étant significatifs par Environnement Canada, certains d'entre eux ont trait à la participation du public. Dans un tableau comparatif que l'on retrouve sur le site Internet d'Environnement Canada, on expose ces changements sous la rubrique *Participation du public* : « Nouveau droit de poursuite si le gouvernement n'applique pas la LCPE et que cela entraîne des dommages importants à l'environnement »; « Obligation d'établir un registre national des rejets de polluants afin que les Canadiens puissent obtenir des renseignements sur la pollution dans leurs collectivités »; et « Nouveau Registre de la protection de



l'environnement, sur l'Internet, contenant des renseignements sur la LCPE »<sup>23</sup>. Toujours sur le site d'Environnement Canada, on indique :

La participation du public aux questions reliées à la LCPE (1999) fait partie intégrante de la réussite de cette Loi. En fait, l'opinion du public est jugée si importante que, selon la LCPE (1999) (article 17 de la Partie 2), " tout particulier âgé d'au moins 18 ans et résidant au Canada peut demander au ministre l'ouverture d'une enquête relative à une infraction prévue par la présente Loi qui, selon lui, a été commise."<sup>24</sup>

Dans la Loi proprement dite on indique, à l'article 17.(1) de la Partie 2 : Participation du public, que « Tout particulier âgé d'au moins dix-huit ans et résidant au Canada peut demander au ministre l'ouverture d'une enquête relative à une infraction prévue par la présente loi qui, selon lui, a été commise ». Toujours dans la Partie 2 : Participation du public, article 12, on avance : « Le ministre établit un registre appelé « Registre de la protection de l'environnement » qui vise à faciliter l'accès aux documents relatifs aux questions régies par la loi. Les autres dimensions que l'on retrouve dans la Partie 2 de la Loi, ont trait aux aspects suivants : Action en protection de l'environnement (art. 22-38) et Injonction et action en dommages-intérêts (art.39-40). Dans le cadre de cette Loi, ce que l'on entend par participation du public est donc exclusivement liée à l'accès à l'information et au recours aux tribunaux, deux dimensions qui s'inscrivent dans une logique libérale.

---

<sup>23</sup> [http://www.ec.gc.ca/press/cepa99\\_b\\_f.htm](http://www.ec.gc.ca/press/cepa99_b_f.htm), consulté le 15 septembre 2005.

<sup>24</sup> <http://www.ec.gc.ca/RegistreLCPE/participation/>, consulté le 25 septembre 2005.

La Loi canadienne sur l'évaluation environnementale a également fait l'objet de modifications, qui sont entrées en vigueur le 30 octobre 2003. Lors de l'examen de la Loi qui a débuté en 1999, trois initiatives sont proposées dans le cadre de l'objectif *Une participation significative du public* : Fournir un meilleur accès à l'information; Renforcer l'intégration des perspectives autochtones ; et Élargir les occasions de participer du public (Gouvernement du Canada 2001 : 23-27). Finalement, l'une des trois principales modifications apportées à la Loi sera de « favoriser les occasions de participation du public »<sup>25</sup>. Parmi les changements qu'on dit avoir apportés, on indique la création du Registre canadien des évaluations environnementales, sur le même principe que le registre de la LCPE 1999, qui est en fait un site Internet dans lequel on regroupe les informations relatives aux évaluations environnementales qui sont réalisées dans le cadre de la Loi, et que les citoyens et les groupes peuvent consulter s'ils veulent obtenir des informations quant aux évaluations. Au niveau des évaluations proprement dites, on indique que des modifications ont été apportées aux examens préalables par rapport à la Loi de 1995 : « Les autorités responsables peuvent donner au public la possibilité de participer à n'importe quelle étape de l'examen préalable d'un projet. Le public peut aussi être consulté sur le rapport préliminaire. Les autorités responsables doivent afficher un avis indiquant l'ouverture d'un examen préalable sur le Registre canadien d'évaluation environnementale »<sup>26</sup>. D'ailleurs, lors d'un entretien de recherche avec un représentant de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale au printemps 2005, on indiquait que l'on était à développer des lignes directrices qui viendraient spécifier les modes de participation du public aux examens préalables qui, rappelons-le, comptent pour 99% de l'ensemble des évaluations environnementales. Ces lignes directrices n'avaient toujours pas été adoptées à la

---

<sup>25</sup> [http://www.ceaa-acee.gc.ca/013/001/0003/participation\\_f.htm](http://www.ceaa-acee.gc.ca/013/001/0003/participation_f.htm), consulté le 25 septembre.

<sup>26</sup> Idem.

fin de l'année 2005. En ce qui a trait aux études approfondies, « La loi de 1995 exigeait seulement que le public puisse examiner et commenter les rapports d'études approfondies. La Loi modifiée prévoit une participation plus significative...[elle] exige que le public puisse participer plutôt dans le processus, que le public puisse participer à l'étude approfondie elle-même, [et que l'on] augmente le Fonds d'aide financière aux participants pour faciliter la participation du public aux études approfondies »<sup>27</sup>.

### *3.3.2 Le Commissaire au développement durable*

Le troisième développement important durant cette période combine des éléments législatifs et institutionnels. Il s'agit de la création, en vertu des modifications apportées à la loi sur le Vérificateur général du Canada en 1995, du Bureau du commissaire au développement et du poste de Commissaire au développement durable. Le mandat du Commissaire est de fournir « aux parlementaires des analyses et des recommandations objectives et indépendantes sur les efforts du gouvernement fédéral pour protéger l'environnement et favoriser le développement durable »<sup>28</sup>. Il s'agissait de l'une des promesses du premier gouvernement libéral de Jean Chrétien. Le Commissaire au développement durable sera notamment chargé de veiller à ce que l'ensemble des ministères et organismes touchés par la nouvelle loi (28 ministères et organismes) se dotent de stratégies de développement durable et les évaluent à tous les trois ans, et de déposer à chaque année un rapport annuel à la Chambre des communes portant

---

<sup>27</sup> Idem.

<sup>28</sup> [http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/cesd\\_cedd.nsf/html/menu8\\_f.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/cesd_cedd.nsf/html/menu8_f.html), consulté le 29 septembre 2005.

« sur des questions liées à l'environnement et au développement durable et qui doivent, à son avis, être portées à l'attention de la Chambre des communes »<sup>29</sup>.

Dans la foulée de la mise sur pied du poste de Commissaire au développement durable, une nouvelle procédure est instaurée que l'on appelle le processus de pétition.

[Le processus de pétition] permet aux Canadiens, par voie officielle, d'exprimer leurs préoccupations aux ministres fédéraux concernant des questions environnementales et obtenir une réponse à ce sujet.

Le processus permet, par exemple, aux citoyens et aux organisations de demander aux ministres fédéraux qu'ils expliquent la politique fédérale, qu'ils fassent enquête sur un problème environnemental ou encore qu'ils examinent leur application de la loi dans ce domaine. Pour ce faire, ils présentent, par écrit, une pétition en matière d'environnement à la vérificatrice générale du Canada

La Commissaire assure la surveillance du processus de pétitions en matière d'environnement au nom de la vérificatrice générale. Dès qu'elle reçoit une pétition, elle la transmet au ministre concerné.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> [http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/cesd\\_cedd.nsf/html/menu8\\_f.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/cesd_cedd.nsf/html/menu8_f.html), consulté le 3 octobre 2005.

<sup>30</sup> [http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/cesd\\_cedd.nsf/html/menu7\\_f.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/cesd_cedd.nsf/html/menu7_f.html), consulté le 29 septembre 2005.

Dans son dernier rapport (Bureau du Vérificateur général 2004), la Commissaire indique que le processus « permet aux canadiens de s'occuper personnellement des questions environnementales qui les intéressent ». Le processus tel que présenté par la Commissaire dans son rapport annuel comporte trois phases (idem : 4) :

*Enclenchement du processus* : Le processus est enclenché lorsqu'un résident du Canada présente une pétition par écrit à la Vérificatrice générale du Canada. Les citoyens, les organismes, les municipalités ou les sociétés peuvent se prévaloir du processus;

*Traitement de la pétition* : L'équipe de la commissaire chargée de l'examen des pétitions vérifie si la pétition est conforme aux exigences de la Loi (formulé par un citoyen canadien, liée à une préoccupation d'ordre environnemental qui relève de la compétence du ministère visé). Si la pétition est acceptée par le personnel de la commissaire, elle est acheminée au ministre responsable, de tout ministère ou organisme fédéral concerné;

*Réponse à une pétition* : Sur réception d'une pétition, le ministre doit : envoyer un accusé de réception au pétitionnaire dans un délai de 15 jours suivant la réception de la pétition; examiner la pétition et préparer une réponse détaillée et la faire parvenir au pétitionnaire et à la commissaire dans un délai de 120 jours suivant la réception de la pétition.

Comme on peut le constater, il n'y a aucune obligation pour les acteurs politicoadministratifs qui découle du processus autre que celle de répondre aux pétitions. La commissaire doit s'assurer que les ministères répondent dans les

délais prescrits et vérifier « si la réponse donnée aux préoccupations et aux demandes est claire, complète et compréhensible » (idem : 7). Au-delà de ces exigences minimales, la commissaire peut assurer un certain suivi en incluant dans ses vérifications annuelles certains dossiers qui ont fait l'objet de pétitions, afin notamment de vérifier si des actions ont été entreprises par les ministères concernés. Il s'agit donc d'un nouveau point d'entrée pour les groupes et les citoyens permettant de participer au processus politique. L'utilisation de ce processus est d'ailleurs en hausse au fil des ans : 1 pétition en 1996; 7 en 1997; 11 en 1998; 7 en 1999; 6 en 2000; 6 en 2001; 28 en 2002; 38 en 2003; et 40 en 2004 (Bureau du vérificateur général 2004).

### ***3.3.3 Résumé du système participatif après 1995***

Comment qualifier les caractéristiques du système participatif au cours de cette dernière période? Quel type d'évolution observe-t-on? L'essentiel de ce qu'Environnement Canada présente sur son site Internet comme étant des « consultations publiques » s'inscrit dans le processus de la *Gazette du Canada* ou le simple appel de commentaires par voie électronique ou sur papier<sup>31</sup>. C'est-à-dire qu'on sollicite, généralement dans un délai de 60 jours suivant la publication de l'avis, les commentaires du public sur le projet de règlements ou de normes qui est proposé. Il s'agit donc d'un mécanisme libéral qui s'apparente à un droit d'être informé et de commenter une initiative gouvernementale. On peut encore une fois difficilement parler de délibération dans la mesure où il n'y a pas réellement de débats auxquels peuvent participer les citoyens sur ces questions. Dans cette perspective, on peut également difficilement parler d'une

relation fondée sur la confiance – il n’y a pas vraiment d’interaction entre les citoyens et les fonctionnaires -, et encore moins d’une relations fondée sur l’inclusion des citoyens puisqu’ils ne peuvent que commenter. Toujours dans l’optique de la logique libérale, les acteurs politicoadministratifs conservent, dans ce type de processus, toute discrétion dans la prise en compte ou non des commentaires du public.

Les changements législatifs qui surviennent durant cette période vont également dans un sens libéral. Les ajouts apportés aux deux lois, la LCPE 1999 et la LCEE 1995 modifiée en 2003, ne font que définir de nouveaux droits pour les citoyens et s’avèrent globalement plus ou moins significatifs. Dans les deux lois on présente la création des « registres » comme des nouvelles dimensions de la « participation du public », alors qu’il s’agit de deux sites Internet dans lesquels est consolidée l’information relative à ces deux lois. Les développements législatifs, dans leur formulation et dans leur esprit, donnent donc de nouveaux « droits » aux citoyens, droits relatifs à l’information et droits relatifs à la possibilité d’utiliser les tribunaux pour faire progresser leurs idées et leurs intérêts. Le seul élément participatif de ces deux lois, au sens de la logique participative, pourrait être le *Programme d’aide financière des participants* de l’Agence canadienne d’évaluation environnementale, qui « appuie la participation du public aux études approfondies, aux examens par une commission et aux examens par une commission conjointe en vertu de la Loi... » (Agence canadienne d’évaluation environnementale 2004). On peut en effet voir dans ce programme une certaine dimension de la logique participative dans la mesure où il vise à permettre une « participation active » des groupes et des citoyens au processus d’évaluation environnementale. Bien que l’on puisse difficilement

---

<sup>31</sup> Voir le site d’Environnement Canada où sont indiquées les « consultations publique »,

parler « d'émancipation » des groupes et des citoyens par un tel programme, l'idée de les aider financièrement peut en théorie favoriser une certaine forme de prise en charge. Rappelons toutefois que seulement 1% des projets dépassent l'étape de l'examen préalable ou l'examen préalable type, et que ce programme débute à l'étape suivante, c'est-à-dire les études approfondies.

En ce qui a trait au poste de Commissaire au développement durable et au processus de pétition, bien qu'il s'agisse également d'un mécanisme purement libéral au sens où il ne s'agit que d'un mécanisme d'information qui ne comporte aucune obligation en ce qui a trait aux décisions proprement dites, certains groupes l'utilisent de plus en plus et y voient une façon efficace d'obtenir des réponses à des questions précises et détaillées. Par exemple, Greenpeace y a maintenant recours sur une base régulière<sup>32</sup> L'organisme a d'ailleurs fait le choix stratégique depuis quelques années de participer de moins en moins aux exercices de consultation organisés par Environnement Canada pour le développement des politiques, normes et règlements, préférant utiliser le mécanisme de la pétition; les rares moments où Greenpeace participe est lorsqu'il y a « un intérêt ponctuel, tactique, à court terme ou un enjeu stratégique »<sup>33</sup>. Le fait que Greenpeace ait décidé de fermer son bureau à Ottawa et de ne se présenter aux consultations organisées par le gouvernement fédéral que dans lorsque la « stratégie » le commande, en dit long sur la vision et le niveau de confiance qu'a ce groupe des processus consultatifs émanant de l'exécutif. Une telle situation rappelle également l'analyse de VanNijnatten (1998) qui indiquait que des groupes environnementaux et d'autres groupes d'intérêt public pouvaient quitter des consultations multipartites en raison de leur insatisfaction quant au

---

<http://www.ec.gc.ca/RegistreLCPE/participation/>, consulté le 15 novembre 2005.

<sup>32</sup> Entretien de recherche confidentiel avec un représentant de Greenpeace, printemps 2005.

<sup>33</sup> Idem.



fonctionnement de tels exercices. La dynamique ou l'évolution générale du système participatif dans le secteur de l'environnement s'inscrit dans une logique libérale.

### ***3.4 Conclusion***

L'analyse des institutions, processus et mécanismes participatifs dans le secteur de l'environnement au Canada a permis de mettre en lumière la prédominance de la logique libérale et de son évolution. On a tout d'abord observé qu'avant le milieu des années 1980, l'ensemble des décisions sont prises à l'abri du regard du public et par un nombre restreint d'acteurs, en l'occurrence les élites politiques de même que les experts de l'État et de l'industrie. Nous avons associé cette période à une logique « pré-libérale », tellement les opportunités de participation s'avèrent limitées.

On observe ensuite certains développements au cours de la période 1985-1995 tels que l'instauration des consultations multipartites, qui officialisent l'entrée du mouvement environnemental dans le processus politique; on peut en effet dire que la caractéristique principale de ces consultations est justement la présence des environmentalistes dans le processus de développement des politiques publiques. Durant cette période, deux idées principales illustrent les pressions qui s'exercent sur le processus politique pour une plus grande ouverture. Ces deux idées sont le « développement durable » et le « droit individuel à un environnement sain ». La première de ces idées est associée à la logique délibérative et la seconde à la logique libérale. Le tableau 4 présente l'évolution des institutions et processus de participation institutionnalisée en fonction de ces deux idées et des dimensions du tableau 1.

**Tableau IV : Le secteur de la santé : logique délibérative et logique libérale**

<b>Logique délibérative et logique libérale</b>				
<b>Logiques/idées</b>	<b>Conception</b>	<b>Interaction</b>	<b>Décision</b>	<b>Changement</b>
<b>Logique délibérative :</b> Développement durable	-Le citoyen et les groupes comme des débatteurs	-Mode d'interaction fondée sur la confiance	-Élites et experts, après délibération (consensus)	-Processus de l'Institut Niagara (1985); consultations multipartites; Plan vert (1990)
<b>Logique libérale :</b> Droit individuel à un environnement sain	-Le citoyen participe à travers les institutions légales	-Partage clair des rôles et des responsabilités	-Apparition d'un nouvel acteur : la Cour et les autres instances légales	-LCPE 1999 (1988); LCEE 1995; Commissaire au développement durable 1997

Nous avons associé l'idée de développement durable à la logique délibérative puisque les principes sur lesquelles elle s'appuie et la façon dont elle est présentée dans les discours politicoadministratifs correspondent à cette logique. Premièrement, en proposant de mettre sur un pied d'égalité les aspects économiques et environnementaux dans les questions relatives au développement, l'idée de développement durable signifie l'entrée des environmentalistes et, dans une certaine mesure, des citoyens dans le processus politique. En effet, ces acteurs bénéficient d'une nouvelle légitimité et sont invités à débattre de

différentes questions liées au développement durable. Les citoyens seront par exemple présents lors de l'élaboration du Plan vert à travers divers mécanismes de consultation. Pour leur part, les environmentalistes deviendront des acteurs importants des consultations multipartites et des tables rondes sur l'environnement et l'économie. Ces processus consultatifs partagent la caractéristique d'être des initiatives de l'exécutif, au sens où ils sont initiés par le gouvernement en place; le Plan vert est par exemple clairement identifié au gouvernement de Brian Mulroney. Dans ce contexte, un des éléments à retenir de ces initiatives est que leur bonne marche, de même que le niveau de pris en compte des résultats qui en sont issus, demeure à la discrétion des acteurs politicoadministratifs.

Bien que ces processus consultatifs ont des prétentions délibératives (Versteeg 1992), les analyses de ce type d'exercice que nous avons consultées démontrent la difficulté d'établir des relations de confiance entre d'une part les élites politiques, les experts de l'État et de l'industrie et, d'autre part, les environmentalistes (Howlett 1990, VanNijnatten 1998, 1999); rappelons que l'établissement de relations de confiance entre les acteurs dans le cadre des processus de participation est l'une des dimensions principales de la réalisation de la logique délibérative. À la lumière des observations faites précédemment, la raison principale de cette difficulté provient de la distance qui sépare ces deux groupes d'acteurs quant à la nature de leurs préoccupations. En effet, la vision que peuvent avoir certains groupes environnementaux de ce que devrait être un « développement durable » ou de ce que serait une « bonne » mesure réglementaire est généralement très différente de celle des acteurs de l'industrie. Dans ce contexte, le problème des consultations multipartites, et donc de l'instauration d'une logique délibérative, réside moins dans le processus, qui lui s'appuie sur les principes de la délibération (Versteeg 1992), que dans des positions difficilement réconciliables et pour lesquelles un consensus apparaît

souvent inatteignable. L'exemple de Greenpeace, qui participe de plus en plus par l'entremise du processus de pétition de Commissaire au développement durable plutôt que par les processus de consultation d'Environnement Canada, est un exemple de cette difficulté.

Par ailleurs, si des citoyens ordinaires ont participé à l'élaboration du Plan vert, c'est-à-dire à l'élaboration d'orientations dont la mise en œuvre effective est demeurée pour le moins incertaine (Hoberg et Harrison 1994), ils sont absents des processus visant à développer les normes et la réglementation, qui eux regroupent les acteurs traditionnels du processus politique, et plus spécifiquement les experts. Les citoyens peuvent participer, mais ce sera par l'entremise de processus de nature libérale tels que la Gazette du Canada, qui leur permet de formuler des commentaires sur un projet de règlement. Dans ce type de processus, le citoyen demeure un participant isolé.

L'autre idée qui a émergé au cours de cette période et qui permet d'illustrer les pressions qui s'exercent sur le processus politique est celle d'un « droit individuel à un environnement sain ». Nous avons associé cette seconde idée à la logique libérale. L'idée d'un droit individuel réfère en effet à la question du respect des droits des citoyens, notamment par l'entremise d'institutions légales. Certains développements observés à partir du milieu des années 1980 s'inscrivent dans cette logique. La promulgation des lois relatives à la protection de l'environnement de 1988 et aux évaluations environnementales de 1995, en plus d'énoncer de nouveaux principes quant à la protection de l'environnement, donne de nouveaux droits aux citoyens. En ce qui a trait à la participation institutionnalisée, ces lois, dans leur formulation et dans leur esprit, respectent cependant dans une large mesure la discrétion politicoadministrative. On voit en effet que dans la LCPE 1988, les dispositions pouvant avoir un effet sur la participation, tels que l'établissement de la Liste de substances prioritaires ou la

mise sur pied d'une enquête, demeure à l'entière discrétion du ministre de l'Environnement. Durant cette même période, la Cour devient également plus réceptive pour entendre les causes de nature environnementale, et cela constitue également une nouvelle porte d'entrée pour les groupes et les citoyens.

La dernière période considérée (à partir de 1995) démontre, avec les modifications apportées aux deux lois citées précédemment, également une évolution libérale, notamment avec le droit de poursuite « pour tout citoyen âgé de plus de 18 ans » dans le cas de la LCPE de 1999; ce droit de poursuite n'existait pas dans la première version de la loi en 1988. On établit également deux registres, l'un pour la LCPE et l'autre pour le LCEE, dans lesquels on doit consigner toutes les informations pertinentes relatives à l'administration de ces lois. L'ensemble de ces dispositions est présenté dans les articles relatifs à la « Participation du public ». On voit ici le sens libéral qui est donné à l'idée de participation du public. Le processus de pétition du Commissaire au développement durable, qui constitue également une nouvelle porte d'entrée pour les groupes et les citoyens, s'implante progressivement et est de plus en plus utilisé. Ce nouveau mécanisme permet aux groupes et aux citoyens de questionner les politiques du gouvernement fédéral en matière d'environnement, en obligeant les ministères concernés à répondre aux questions qui leur sont posés.

On observe donc deux tangentes dans l'évolution des modes de participation institutionnalisée dans le secteur de l'environnement : l'une de nature délibérative et l'autre de nature libérale. Les développements qui ont des prétentions délibératives semblent plus difficiles à concrétiser. Nous n'avancions pas que les développements qui s'inscrivent dans une logique délibérative n'ont aucun impact sur le processus d'élaboration des politiques publiques, mais plutôt que l'instauration de la logique délibérative dans le secteur de l'environnement se

bute à la difficulté de réconcilier des idées et des intérêts généralement très divergents. Par ailleurs, dans la mesure où ces institutions et processus demeurent sous le contrôle des acteurs politicoadministratifs – il n’y aucune obligation légale qui en découle –, la nature du processus et le niveau de prise en compte des résultats seront toujours tributaires d’autres dimensions que la consultation elle-même.

Les changements qui s’inscrivent davantage dans la logique libérale présentent la spécificité d’échapper, du moins en partie, au contrôle des acteurs politicoadministratifs. Par exemple, la Cour ou le Commissaire au développement durable deviennent des acteurs relativement importants qui médiatisent en quelque sorte la relation entre d’une part les environnementalistes et les citoyens et, d’autre part, les autres acteurs. Le statut de ces nouveaux acteurs dans le processus politique réduit la discrétion politicoadministrative. Dans cette perspective, les changements de nature libérale ont généralement une valeur plus formelle que ceux de nature délibération.

## ***CHAPITRE 4 : LE SECTEUR DE LA SANTÉ***

Tout d'abord, contrairement au secteur de l'environnement que nous avons traité dans le chapitre précédent, la question de la participation des groupes et des citoyens à l'élaboration des politiques de santé au niveau fédéral a fait l'objet de moins d'attention. En effet, la « filiation naturelle » qui existe entre participation et politiques environnementales semble moins présente dans le secteur de la santé. Toutefois, comme nous le verrons dans ce chapitre, si tel est le cas durant la période précédant les années 1990, pour la période plus récente, disons de 1990 à aujourd'hui, l'intérêt pour la participation des groupes et des citoyens à l'élaboration des politiques de santé au gouvernement fédéral s'est développé. De nouveaux processus et de nouveaux mécanismes de participation ont en effet vu le jour durant cette période.

Quelques raisons expliquent le peu d'attention portée à la question de la participation au niveau fédéral en matière de santé avant les années 1990. Premièrement, le gouvernement fédéral a, constitutionnellement, peu de pouvoirs sur la santé, qui en théorie est un champ de compétence exclusif des provinces. Le principal pouvoir du gouvernement fédéral en matière de santé provient de son pouvoir de dépenser, ce qui lui a permis d'imposer notamment certains standards nationaux et l'accès universel aux soins de santé (Smith 1995 : 321 ; Tuohy 1994 ; Boychuk 2003). Ce rôle du gouvernement fédéral s'incarne essentiellement dans la Loi canadienne sur la santé de 1984, qui indique les principes fondamentaux que les provinces doivent respecter si elles veulent obtenir le financement : la gestion publique du système, l'intégralité, l'universalité de la couverture, la transférabilité entre les provinces, et une accessibilité égale pour tous (Maioni 2002 : 88-89). En somme, l'idée d'un « rôle important » du gouvernement fédéral comme gardien du droit à la santé a constitué l'un des

fondements du système (idem : 90), autre élément justifiant divers types d'intervention.

Un autre rôle important du gouvernement fédéral dans le secteur de la santé provient de son pouvoir de réglementation. Il l'a par exemple utilisé comme moyen de contrôler le prix et la qualité des médicaments au Canada (Armstrong et Armstrong 2003 : 181). Ce rôle réglementaire, assumé par Santé Canada, sera d'ailleurs l'un des aspects qui nous permettra d'analyser la question de la participation institutionnalisée dans ce secteur. En effet, comme nous l'avons vu précédemment, le gouvernement fédéral a une politique en matière de réglementation et nous verrons comment ses dispositions en matière de participation se traduisent dans les pratiques participatives d'un ministère. L'exemple de la Direction générale des produits de la santé et des aliments (DGPSA) de Santé Canada permettra d'illustrer la dimension réglementaire.

Par ailleurs, si le gouvernement fédéral a peu de pouvoirs en ce qui a trait à l'organisation et à la dispensation des services, l'élaboration de grandes orientations, notamment par la mise sur pied de commissions et par la rédaction de rapports sur l'état du système de santé est une des caractéristiques principales de l'intervention du gouvernement fédéral dans ce secteur. Ce type d'intervention constituera donc un autre moyen par lequel il sera possible d'analyser la façon dont s'est exercée la participation dans ce secteur. Le rapport Lalonde de 1974, le rapport Epp de 1986, le Forum national sur la santé de 1997 et, plus récemment, la Commission sur l'avenir des soins de santé de 2002 permettront d'étudier la participation et son évolution dans ce type de processus.

Une autre raison qui explique le peu d'écrits sur la question de la participation au niveau fédéral est que jusqu'à tout récemment, les questions relatives aux soins



de santé étaient soit considérées comme étant du ressort exclusif des élites politiques, soit considérées comme étant de nature tellement techniques et exigeant des connaissances si pointues qu'il y avait peu de place pour les profanes dans les discussions. Il s'agit donc d'un bon exemple d'un secteur dominé par la double délégation telle que définie précédemment. Premièrement, les questions concernant les principes qui sous-tendent l'organisation des soins, leur financement et l'attribution des responsabilités ont été historiquement l'affaire des élites politiques puisqu'elles se sont inscrites dans le contexte des relations intergouvernementales et, à ce titre, ont été essentiellement traitées dans les forums intergouvernementaux (Maioni 1998 ; Boychuk 2003 : 123). Cette façon de développer les politiques publiques au Canada a été appelée le « fédéralisme exécutif » (Smiley 1987). Un des principaux promoteurs de cette idée est Donald Smiley, qui la définit ainsi (1987 : 83-85) :

Canadians live under a system of government which is executive dominated and within which a large number of important public issues are debated and resolved through the ongoing interactions among governments which we have come to call "executive federalism"...The executive consists of the federal and provincial cabinets and the appointed officials who within the framework of law and custom work under their direction...Even in situations where the Constitution confers exclusive jurisdiction for some subject on one of the orders of government, the interests of the other may be directly involved

Ainsi définit, il est généralement reconnu que le fédéralisme exécutif est peu propice à la participation des acteurs de la société civile à l'élaboration des politiques publiques (Smiley 1979, 1988; Simeon et Cameron 2002). En dehors des mécanismes issus du fédéralisme exécutif, le débat politique entourant les questions de santé s'est donc dans une large mesure articulé dans le cadre du processus électoral, dans lequel les partis proposent leur vision des orientations à

prendre. En somme, l'organisation du débat politique a donc été l'affaire des élites politiques.

L'autre dimension expliquant le peu d'écrits sur les liens entre participation et politiques de santé au niveau fédéral est liée à l'autre forme de délégation, c'est-à-dire la délégation aux experts pour l'identification des connaissances pertinentes et légitimes. Ici c'est l'aspect technique et spécialisé des politiques de santé qui a pour effet d'exclure les profanes dans leur élaboration. Toutefois, comme dans d'autres secteurs, l'idée que le savoir profane et que l'expérience des citoyens ordinaires est aujourd'hui aussi importante que le savoir des experts a eu pour effet de légitimer de nouveaux acteurs. Ainsi, on a proposé d'ajouter aux médecins et autres professionnels de la santé et de l'industrie, d'autres groupes d'acteurs dans l'élaboration des politiques. C'est dans ce contexte que les groupes de consommateurs, les groupes communautaires et autres groupes de patients, en sont venus à être considérés comme des acteurs devant avoir l'occasion de participer aux décisions en matière de santé. Plus récemment, la question de l'importance des « valeurs » des citoyens est également venue légitimer leur participation à l'élaboration des politiques ; l'idée étant que le système de santé doit refléter les valeurs des citoyens.

Enfin, l'idée d'une « crise » du système de santé et donc de la nécessité de penser et de mettre en œuvre des réformes a également eu pour effet d'ouvrir le débat sur l'avenir du système de santé (Maioni 2002, Blais 2003). Il est en effet aujourd'hui impensable de mettre en œuvre une réforme importante du système de santé tel que nous le connaissons sans au préalable qu'il y ait « consultation » de la population et des principaux groupes sur la question.

À l'instar de ce que nous avons fait pour l'environnement, nous tenterons de retracer et d'analyser une variété d'institutions, de processus et de mécanismes ayant présidé à l'élaboration des politiques et autres décisions en matière de santé au gouvernement fédéral. Cette analyse se fera en fonction de leurs dimensions participatives. L'idée principale d'une telle démarche étant toujours d'approcher le phénomène dans une perspective globale plutôt qu'à partir d'un seul processus ou d'une seule catégorie de processus.

#### ***4.1 L'avant 1990***

Comme nous l'avons mentionné en introduction, la participation des groupes et des citoyens au développement des politiques en matière de santé n'est pas une caractéristique marquante du processus politique au gouvernement fédéral avant les années 1990 ; s'il y a une littérature assez développée sur les politiques de santé au Canada, celle-ci discute en effet peu de cette dimension de l'élaboration des politiques. Par exemple, l'importante étude de Maioni (1998) concernant l'émergence du régime d'assurance-maladie au Canada fait état d'un processus largement dominé par les partis politiques, les relations fédérale-provinciales et, dans une moindre mesure les grands groupes organisés (profession médicale, industrie de l'assurance, syndicats) (voir aussi Tuohy 1994). Les moments importants de cette réforme ne sont pas de grands exercices de participation institutionnalisée ou de grands événements publics, mais plutôt des élections et la formation de coalitions politiques capables de faire progresser l'agenda en faveur de la réalisation de la réforme. Dans la même lignée, d'autres analyses sur le processus politique en matière de santé au Canada ont également porté sur l'effet des institutions, par exemple le fédéralisme et le parlementarisme, sur l'évolution des politiques de santé et plus particulièrement sur le régime d'assurance-maladie (Smith 1995). D'autres encore s'intéresseront plus spécifiquement au rôle de la

profession médicale et les rapports qu'elle entretient avec l'État (Tuohy 1988). Dans ces écrits, très peu est dit sur les mécanismes, dispositifs ou institutions participatives.

Cette situation démontre d'une part l'importance des arrangements institutionnels – la constitution, le parlementarisme, le fédéralisme – et le fait que les politiques et les débats importants en santé au Canada ont été l'affaire des élites et grands groupes d'intérêt, plutôt que des groupes moins importants et surtout des citoyens ordinaires. Ceci dit, une façon d'analyser la place de la participation institutionnalisée en matière de santé au Canada est de regarder comment ont été développés les rapports importants produits au fil des ans par le gouvernement fédéral. Deux de ces rapports surviennent entre les années 1970 et la fin des années 1980. Il s'agit du rapport Lalonde de 1974, *Nouvelle perspective de la santé des canadiens* (Lalonde 1974) et du rapport Epp de 1986, *La santé pour tous : plan d'ensemble pour la promotion de la santé* (Epp 1986). L'étude de la participation institutionnalisée nous amène à poser la question à savoir comment ces rapports, qui indiquent les orientations du gouvernement fédéral en matière de santé, ont été élaborés. Qui a participé à leur élaboration et par quel processus? Comme nous le verrons, ces rapports partagent la similitude d'avoir été développés par les élites politiques et les experts du secteur, sans qu'il y ait eu participation du public. Nous présenterons tout d'abord brièvement le contenu de ces rapports, pour ensuite aborder la question de leur élaboration.

#### ***4.1.1 Les rapports d'orientation***

Avec le transfert graduel des responsabilités en matière de santé vers les provinces, le gouvernement fédéral et ses ministères chargés de la santé se sont tournés, avec le rapport Lalonde, vers la prévention et la promotion de la santé

(Legowski et McKay 2000 : 1). Cette orientation se traduit dans le rapport par le passage d'une conception traditionnelle de la santé, c'est-à-dire orientée essentiellement sinon exclusivement sur l'amélioration des soins, à une conception dite globale de la santé. Le rapport définit cette conception globale de la santé comme étant composée de quatre éléments principaux : la biologie humaine, l'environnement, les habitudes de vie et l'organisation des soins de santé (Lalonde 1974 : 33). S'appuyant sur un certain nombre de lois et de règlements de juridiction fédérale et de certains pouvoirs constitutionnels, notamment La paix, l'ordre et le bon gouvernement et Le pouvoir de dépenser, le rapport justifie les interventions du gouvernement fédéral au regard des quatre éléments de la conception globale de la santé (idem : ch. 7). Le rapport Lalonde est souvent cité comme ayant eu un impact important sinon majeur sur la philosophie et les manières d'intervenir dans le secteur de la santé, et son influence aurait dépassé les frontières du Canada en ayant été repris dans certains forums internationaux (McKay 2000; Laframboise 1990).

Un autre rapport important qui a été produit par le gouvernement fédéral s'intitule *La santé pour tous : Plan d'ensemble pour la promotion de la santé*, ou le rapport Epp du nom du ministre de la Santé de l'époque. Ce rapport, publié en 1986, faisait suite au rapport Lalonde et s'inscrivait en quelque sorte en continuité avec ses orientations dans la mesure où l'on disait approfondir la réflexion déjà entamée ; certains parlent d'une sorte de « suivi intellectuel » entre les deux rapports (Legowsky et Mckay 2000 : 19). On indique dans le rapport : « Cette nouvelle vision de la santé ne représente pas un revirement soudain et spectaculaire de notre façon de penser. C'est une perspective qui reprend et rassemble des idées déjà formulées et cherche à leur donner de la pertinence par rapport aux problèmes actuels » (Epp 1986 : 3). L'idée de la santé pour tous s'appuie sur trois « défis » qui sont Réduire les inégalités, Augmenter les efforts de prévention, et Augmenter la capacité des gens de se tirer d'affaire (idem : 4-5).

Par ailleurs, ce rapport propose comme première stratégie *La stimulation de la participation du public*. Qu'entend-on par cette affirmation? Placé dans le contexte actuel, à la lecture de l'objectif, on s'attend à ce que soit proposé que les citoyens participent davantage au processus politique et à la prise de décision, qu'on les implique davantage dans les débats et discussions entourant le fonctionnement du système de santé. Toutefois, le sens donné au principe de stimuler la participation du public est de « faire en sorte que les Canadiens soient capables d'agir de façon à améliorer eux-mêmes leur santé...Encourager la participation du public, c'est aider les gens à exercer un contrôle sur les facteurs qui influent sur leur santé. Nous devons munir les gens et les rendre capables de poser des gestes pour conserver ou améliorer leur santé » (Epp 1986 : 9). Cette stratégie ne peut donc être comprise dans l'optique de favoriser la participation au processus politique.

#### ***4.1.2 L'élaboration des rapports Lalonde et Epp***

Ces rapports, bien que largement diffusés et ayant servis de base philosophique à l'intervention du gouvernement fédéral au fil des ans (Legowski et McKay 2000 ; McKay 2000), étaient généralement élaborés par un nombre restreints d'acteurs. Pinder (1994) indique par exemple que le rapport Lalonde de 1974, l'un des plus importants et influents rapports sur la santé au Canada, a été élaboré par la Long Range Health Planning Branch de Santé Canada, qui était une petite organisation du défunt ministère de la Santé et du Bien-Être qu'elle compare à un think tank. Cette petite organisation, qui a existé de 1971 à 1978, était constitué de consultants en planification de politique (*policy planning consultants*) qui provenait pour l'essentiel de l'extérieur du gouvernement, et qui opérait en relative isolation par rapport aux autres départements déjà bien établis au sein du Ministère (McKay 2000 : 4-10). Au sujet de l'élaboration comme telle du rapport, Pinder (1994 : 96) écrit :

The document was developed without internal or external consultation. The result is a largely uncompromised paper. Acceptance was ensured by publishing its ideas in the Journal of the Canadian Medical Association in February 1973, presenting the health field concept to the Conference of the Deputy Ministers in December 1973, and the fact that virtually every considerable group, organization, and profession could find itself mentioned in the text. Once the decision was made to proceed, the process was completed in six months. Only the highest authority was sought. Cabinet approved the paper in February 1974, and it was tabled in Parliament by the Honourable Marc Lalonde in April of that year.

Le rapport Lalonde n'a bien sûr pas émergé de la seule tête du ministre Marc Lalonde (voir MacKay 2000), mais le processus proprement dit n'a pas été consultatif au sens de la participation institutionnalisée. Il s'agit en fait d'un processus dominé par les experts du ministère, avec l'appui et le soutien d'acteurs politiques, en l'occurrence le ministre de l'époque Marc Lalonde qui fut le leader de la démarche. Certains ont d'ailleurs avancé que les autres ministères ont pris connaissance du document d'orientation uniquement lorsqu'il a été présenté au Cabinet, et que les groupes en ont appris l'existence que lors de sa présentation au Parlement (McKay 2000 : 4). Le directeur général du LRHPB de l'époque, Hubert Laframboise, publiera un article en 1990 au titre évocateur : *Non-Participative Policy Development : The Genesis of A New Perspective on the Health of Canadians* (Laframboise 1990). Aux dires de Laframboise, cette démarche sans participation n'a pas occasionné de ressentiment et de réactions négatives (idem : 317). Il justifie ainsi sa position de l'époque (idem) :

The reason for the relative cloak of secrecy was that the Director General of the Long Range Health Planning Branch knew exactly what needed to be written, and was convinced that the ideas and hard data for the Paper could be provided by his colleagues in the Branch. Extensive consultation with outside interest groups and other federal departments risked having to

include a multitude of points of view that would have buried the heart of the Paper under a mountain of two-handed mush.

Ainsi, aucune section du rapport et aucun document consulté ne fait état d'un processus participatif quelconque qui aurait permis de ratisser plus large que les acteurs du petit département à l'intérieur du Ministère autour duquel s'est articulé le rapport.

Pinder (1994) compare ainsi les deux rapports, celui de 1974 et celui de 1986 :

The development of the 1986 discussion paper on health promotion, published under the title *Achieving Health for All: A Framework for Health promotion...*, was similar to that of the Lalonde Report in at least one important aspect: the Framework was developed with little internal consultation and virtually none with the provinces, the national non-governmental organization, or professional associations. Like the Lalonde Report, the Framework's ideas were tested in speech... The Lalonde Report and the Framework were both developed internally by a few people with the support and approval of the Minister in office at that time. Neither was given the status or high profile that might call for wide debate either with the provinces or with the public. There were no hearings that might have engaged interest group... (Pinder 1994: 99-103)

Legowski et McKay (2000 : 18) abondent dans le sens de cette interprétation sur la façon dont ont été élaborés les deux rapports, c'est-à-dire qu'ils ont été élaborés par des cercles restreints d'acteurs, et bénéficiant d'un fort leadership politique et bureaucratique.

Bien que nous disposions de moins d'informations sur la question de la participation institutionnalisée dans le secteur de la santé que dans celui de



l'environnement pour cette période, il apparaît tout de même possible de dégager certaines caractéristiques au regard de la participation. Premièrement, les grandes décisions en santé, que ce soit la mise en place du régime d'assurance maladie ou l'élaboration des rapports devant orienter les actions du gouvernement fédéral sont prises sans grands exercices de participation des citoyens et des groupes. Un des indices de cette absence des citoyens et des groupes dans le processus menant notamment aux rapports Lalonde et Epp, tient au fait que ceux-ci ne font mention d'aucun processus de cette nature; l'idée de les impliquer activement ne semble pas être une préoccupation importante pour les gouvernants de l'époque. La place des experts de la santé, et plus particulièrement ceux du ministère de la Santé, est donc prépondérante comme en témoigne la façon dont a été réalisée les rapports. Cette situation est d'ailleurs conforme à l'idée voulant que la santé à cette époque est considérée comme un domaine trop complexe pour les profanes et qu'il revient donc aux élites politiques et administratives la tâche d'identifier les connaissances pertinentes et légitimes, d'organiser les débats et de prendre les décisions. À cet égard, nous verrons l'évolution dans la façon dont ce type de rapport est élaboré à partir des années 1990, où une grande place sera désormais accordée aux citoyens et plus largement au caractère public de ces exercices.

#### ***4.2 À partir des années 1990 : la santé comme une question de valeurs***

La section précédente a permis de démontrer qu'avant les années 1990 les questions relatives aux politiques de santé au gouvernement fédéral ont été dominées d'une part par les relations fédérales – provinciales et donc par les élites politiques et, d'autre part par les experts du secteur. La santé demeure en effet jusque-là la chasse gardée des gestionnaires et des professionnels de la santé

(connaissances pertinentes, première délégation) et des élus provinciaux et fédéraux pour les grandes décisions d'allocation des ressources (deuxième délégation). Un changement s'opère toutefois à cet égard à partir des années 1990, qui viendra modifier la dynamique du processus politique.

Deux dimensions principales attestent de cette évolution de la participation institutionnalisée dans le secteur de la santé. La première est liée à la façon dont sont réalisés deux rapports d'orientation importants préparés par le gouvernement fédéral : le Forum national sur la santé mis sur pied en 1994 et qui publiera son rapport final en 1997 et la Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada de 2002. La seconde dimension provient des orientations et des pratiques mises en œuvre par Santé Canada en matière de participation institutionnalisée au regard de son rôle de développeur de politiques, de normes et de réglementation.

Tout comme dans le secteur de l'environnement, ces développements s'inscrivent dans un contexte où la nécessité de faire participer davantage les citoyens et les groupes s'appuie sur une nouvelle idée et de nouveaux principes qui viennent justifier et légitimer la présence de nouveaux acteurs dans le processus politique. En effet, alors que dans le secteur de l'environnement le « développement durable » et le « droit des citoyens à un environnement sain » ont servi de principes fondateurs pour justifier une plus grande participation des citoyens au processus politique, dans le secteur de la santé c'est la question des « valeurs » qui a été le principe autour duquel les discours sur la participation se sont articulés. Une fois reconnues que les questions relatives à la santé n'étaient plus de l'unique ressort des experts de la santé et de l'industrie, de même que des fonctionnaires et des élus, il devenait essentiel de développer un nouveau discours et de nouveaux processus pour s'assurer de la participation des groupes généralement exclus (groupes de patients et groupes communautaires par

exemple) et, surtout, des citoyens ordinaires qui doivent désormais avoir leur mot à dire sur l'évolution du système de santé.

C'est également à partir de cette époque que la question d'une « crise » des soins de santé et de leur financement se pose avec plus d'acuité (Blais 2003). Plusieurs pays entreprennent des débats au cours de ces années sur cette question. L'appel à la délibération et à la participation dans l'établissement des orientations en santé est, dans ce nouveau contexte, très fréquent (voir notamment Blais 2003 ; Cobbaut et Boitte 2003 : 32 ; Abelson et Gauvin 2004). En effet, dans la mesure où l'on évoque la nécessité de faire des « choix difficiles », il devient important de faire participer les citoyens à ces choix difficiles puisqu'en bout de ligne ce seront eux qui en subiront les conséquences. Certains évoquent également de nouvelles forces qui exerceraient des pressions sur les systèmes de santé, notamment le développement des connaissances et des technologies, la mondialisation de l'économie, l'évolution démographique et l'apparition des nouvelles maladies (Contandriopoulos 2003 : 42). Ces transformations auraient pour effet de remettre « en question les systèmes de valeurs de la société et le rôle de l'État » (idem : 42) et amèneraient tous les acteurs « à se poser des questions éthiques nouvelles et difficiles » (idem : 47).

En somme, la crise financière du système de santé Canadien, les développements sociaux, économiques et technologiques, et surtout l'importance d'intégrer les valeurs des citoyens ordinaires dans les décisions sont au cœur des discours qui se développent durant cette période. C'est dans ce contexte que les principaux développements en matière de participation institutionnalisée sont survenus, et c'est donc dans ce contexte qu'ils doivent être compris. Dans quelle(s) logique(s) s'inscrivent ces développements ? S'éloigne-t-on réellement de la logique libérale et de la double délégation observée notamment dans l'élaboration des rapports Lalonde et Epp ?

#### 4.2.1 *Le Forum national sur la santé*

Le Forum national sur la santé a été créé par Jean Chrétien en octobre 1994, et avait le mandat « d'informer et de consulter la population, et de faire des recommandations au gouvernement fédéral pour améliorer le système de santé et la santé de la population » (Forum national sur la santé 1997). Le Forum était un organisme consultatif composé de 24 membres issus de divers milieux, pour l'essentiel des chercheurs, des médecins et des avocats (idem : 6). Quatre grands domaines sont identifiés pour organiser les réflexions et les recherches : les valeurs, l'atteinte d'un équilibre, les déterminants de la santé et la prise de décisions fondée sur des données probantes (idem : 7); c'est d'ailleurs lors de cet exercice que l'idée des « valeurs » en santé semble s'inscrire dans le discours public. Un groupe de travail est formé pour chacun de ces domaines, composé d'experts, qui ont pour mandat d'amorcer une réflexion sur ces grands thèmes; ces groupes font leurs propres recherches et demandent à d'autres experts de rédiger certains documents pour alimenter leur réflexion (Forum national sur la santé 1997a : 1). Deux de ces domaines apparaissent particulièrement importants au regard de la participation, soit *les valeurs* et *la prise de décision fondées sur des données probantes*. Ces deux dimensions réfèrent effectivement à la place que doivent occuper les valeurs des citoyens canadiens dans la définition des grandes orientations en matière de santé et au type d'information qui devrait guider la prise de décision dans ce secteur.

##### *Des éléments délibératifs*

Contrairement aux rapports Lalonde et Epp, le Forum national sur la santé a mis en œuvre divers processus pour faire participer les citoyens aux débats entourant l'avenir des soins de santé. Le groupe de travail sur les valeurs a par exemple

organisé 18 groupes de discussion, regroupant un total de 145 personnes, que l'on disait représentatifs de la population canadienne. Le but était de « recueillir des renseignements détaillés sur les croyances et les sentiments, en particulier à l'égard de sujets complexes » (Forum national sur la santé 1997a : 4). Ces groupes de discussion étaient complétés par des enquêtes quantitatives, dont un sondage auprès de 803 répondants qui visait à « mesurer les différences » entre les groupes de discussion et l'opinion plus générale. Un autre sondage a été réalisé suite aux groupes de discussion auprès des participants afin « de vérifier l'incidence de la connaissance sur la formation de l'opinion » (idem : 4). Les auteurs prennent par ailleurs le soin de préciser que malgré la combinaison de méthodes qualitatives et quantitatives, ils ne peuvent « étendre à l'ensemble de la population canadienne les résultats de l'étude (et qu'il y a lieu) d'être prudents » (idem). De telles démarches, comme par exemple tenter de voir l'évolution des préférences des acteurs ayant participé à un groupe de discussion, s'inscrivent dans une logique délibérative (voir par exemple Fishkin et Luskin 2000).

Dans ses travaux, le groupe de travail fait, à travers ses groupes de discussion, le constat d'une « méfiance à l'égard des « spécialistes » qui prescrivent des solutions aux problèmes de santé » et d'un « fossé entre le raisonnement des spécialistes et les valeurs des citoyens », et « observe un effritement de la confiance à l'égard de la profession [médicale] dans son ensemble ». Finalement, on indique qu'en raison « de l'importance des enjeux et de la perception bien ancrée selon laquelle les différents spécialistes sont motivés par des raisons diverses, la population insiste pour participer au débat et pour exercer une influence réelle sur ces questions » (Forum national sur la santé 1997a : 6-8). Les divers mécanismes utilisés pour identifier les valeurs des citoyens permettent donc de faire émerger des préoccupations et de les inscrire dans le discours public. Dans ce contexte, la réflexion relative aux soins de santé ne se limite plus uniquement aux experts et aux acteurs politicoadministratifs.

Le travail du Comité sur les valeurs, et plus largement l'orientation du Forum dans son ensemble, s'inscrit donc dans le discours sur l'importance des valeurs comme guide à la définition des orientations et à la prise de décision. Le rapport final indique en effet :

Dans le discours actuel, il est bien vu de se pencher sur les valeurs. Plus qu'une mode, c'est la reconnaissance explicite qu'il faut respecter ce que veut et valorise le public, et que tout gouvernement doit légiférer et prioriser les ressources en conséquence...En menant nos consultations et nos débats publics, nous avons sondé les réactions des gens pour comprendre leurs valeurs. La résultante est manifeste : les principes de base du régime d'assurance-maladie reflètent fidèlement les valeurs exprimées par la population – l'équité, la compassion, la responsabilité individuelle, la responsabilité collective, le respect des autres, l'efficacité et l'efficience. En fait, le public n'appuiera aucun changement qui toucherait l'assurance-maladie dans son essence (Forum national sur la santé 1997 : 10-11)

Une association est également faite entre ces valeurs et la participation. Dans le volume II du rapport, il ressort en effet que :

Le forum national sur la santé est en soi une manifestation de l'importance des valeurs que sont le dialogue, la participation et l'écoute respectueuse. Il ne s'agit ni d'une tribune d'experts, ni d'un processus d'où la majorité sortirait gagnante (Forum national sur la santé 1997b : 3 (vol 2)).

Le deuxième groupe de travail susceptible de nous renseigner sur la vision qui se développe au regard de la participation des groupes et des citoyens au processus politique est celui sur *La prise de décisions fondées sur des données probantes*. On y définit « une information probante comme un fait ou un ensemble de données sur lequel on s'appuie (ou on peut s'appuyer) pour prendre une décision

ou résoudre un problème...Les données probantes sont les faits ou les éléments d'information invoqués comme prémisses des arguments apportés à l'appui des conclusions formulées » (idem : 62). Dans un tel contexte, toute décision en matière de santé devrait s'appuyer sur ce type de données. En termes de recommandations, on indiquera par exemple que :

- À tous les niveaux, de la formulation de la politique jusqu'au chevet du malade, les décisions concernant la prestation des soins et la promotion de la santé devraient être fondées sur les données disponibles les plus sûres et sur un raisonnement solide. Toute décision ou solution à un problème devrait être accompagnée d'une réponse claire à la question : « Pourquoi ce plan d'action est-il préférable aux autres solutions possibles? ».
- Les projets, les traitements et les interventions doivent comprendre une méthode pour en évaluer la réussite ou l'échec. L'affectation de fonds devrait être liée à l'évaluation continue des projets.
- Il faut créer un organisme national de liaison qui serait chargé de recueillir, d'examiner et d'analyser la masse de données disponibles afin que les personnes qui en ont besoin y aient accès, de présenter des recommandations aux responsables de l'élaboration des politiques et de formuler des directives cliniques. (Forum national sur la santé 1997a : 66)

Nous mettons en parallèle ces deux aspects des travaux du Forum car il semble y avoir une tension possible entre ceux-ci. D'une part, on propose que les valeurs, donc des aspects par définition intangibles, souvent non rationnels au sens scientifique du terme, soient reconnues comme des dimensions légitimes du processus décisionnel, et d'autre part que les décisions doivent être fondées sur des « données probantes », scientifiques, objectives, donc tout à l'inverse des valeurs. Comment concilier ces deux exigences? Laquelle doit avoir préséance? Est-il possible de définir précisément quand les valeurs et quand les données probantes devront primer? Cette situation nous apparaît comme une autre illustration de l'ambivalence des discours sur la participation, aux attentes que l'on crée et à la confusion à laquelle de tels discours peuvent mener.

### *L'influence sur le rapport final du Forum*

Comme nous venons de le voir, le Forum a mis beaucoup d'emphase sur l'identification des valeurs des citoyens et, par voie de conséquence, sur l'importance de leur participation au processus décisionnel. Comment se traduisent ces préoccupations dans le rapport final du Forum? Comment ces aspects délibératifs de la démarche se traduisent-ils concrètement dans les recommandations du Forum? Dans le rapport final, intitulé *La santé au Canada : un héritage à faire fructifier*, trois priorités d'action sont identifiées, soit Préserver le système de soin de santé en agissant différemment, Transformer en actions les connaissances en santé et Se servir d'une meilleure information pour prendre de meilleures décisions. Compte tenu du discours sur les valeurs et sur la nécessité « du dialogue, de la participation et de l'écoute respectueuse », on se serait attendu à voir des engagements qui iraient concrètement dans le sens d'une plus grande participation des citoyens. On remarque toutefois que sous la rubrique « Se servir d'une meilleure information pour prendre de meilleures décisions », les moyens d'action portent sur le leadership : « pour que le système de santé repose sur des données probantes, il faudra de la volonté politique, des chefs de file et des défenseurs de la cause »; sur un « système national d'information sur la santé » et la création d'un « Institut national pour la santé de la population » pour colliger et analyser les données relatives au secteur; et l'établissement d'un « Programme de recherche pour l'information sur la santé » (Forum national sur la santé 1997 : 30-32). On voit donc que les moyens identifiés pour « prendre de meilleures décisions » sont essentiellement ou même exclusivement liés à la qualité de l'information, elle-même le domaine privilégié des experts. Ces moyens semblent plus ou moins en phase, pour ne pas dire en contradiction avec l'idée que les « valeurs » des citoyens devraient, du moins en partie, guider la prise de décision. L'idée des données probantes réfère en effet à



la production de données « scientifiques » et « objectives » sur le système de santé et son évolution.

Par ailleurs, à l'instar de ce que nous avons observé pour le Plan vert dans le secteur de l'environnement, le Rapport final du Forum reprend exactement la même structure et les mêmes orientations que ce proposait le Document de consultation supposé servir d'*input* à la rédaction du rapport final. Bien que le Document de consultation pose explicitement la question « Quelles mesures pourraient être prises pour permettre aux gens de participer davantage à la prise de décision concernant les politiques en matière de santé » (Forum national sur la santé 1996 : 17), le Rapport final ne fait, comme nous l'avons vu précédemment, aucunement état de cette dimension.

En somme, on peut tout d'abord affirmer que l'on observe une évolution considérable au regard des rapports produits précédemment, notamment par la mise en œuvre de divers mécanismes délibératifs pour permettre aux citoyens ordinaires de participer aux travaux du Forum. On leur donne en effet une tribune par l'entremise des groupes de discussion et des sondages effectués spécialement dans le cadre des travaux du Forum. Cette démarche permet de mettre l'emphase sur les valeurs et de faire ressortir les préoccupations des citoyens, notamment sur la question du lien de confiance fragile entre les citoyens et les experts du système de santé. L'analyse de cette démarche dénote donc la présence de certains éléments de la logique délibérative dans les travaux du Forum national sur la santé. Par ailleurs, la similitude observée entre ce qu'on retrouve dans le Document de consultation et le Rapport final pose la question de l'impact de cette consultation sur la formulation du rapport. En effet, il semble que la consultation proprement dite sur les enjeux soulevés n'ait rien apporté de neuf à la position initiale proposée par les membres du Forum qui, rappelons-le, sont des experts.

#### 4.2.2 La Commission Romanow

À l'instar du Forum national sur la santé, la Commission sur l'avenir des soins de santé qui s'est tenue à partir du mois d'avril 2001 tranche également avec les autres démarches visant à dégager des orientations pour le secteur de la santé au Canada dont nous avons traitées dans la section précédente. En effet, le rapport de la Commission Romanow s'est appuyé sur diverses méthodes de consultation, consultations qui se sont déroulées au quatre coins du Canada. La question des « valeurs » demeure également centrale, telle que l'indique de façon éloquent le titre du rapport final de la Commission, *Guidée par nos valeurs. L'avenir des soins de santé au Canada*. Selon les termes de certains des acteurs qui ont été très impliqués dans l'organisation et la mise en œuvre des mécanismes de consultation de la Commission : « La commission Romanow a fait de l'écoute des citoyens la première et peut-être la plus fondamentales de ses orientations. Une commission qui aurait ignoré les demandes issues de la population – parmi lesquelles figuraient un clair désir de participer aux choix décisifs sur l'avenir du système de santé – n'aurait eu dans les circonstances ni légitimité ni autorité ni pertinence » (Forest, Maxwell et Rosell 2003 : 67). En fait, le commissaire Romanow a affirmé que les recommandations finales de la Commission « seraient fondées sur quatre éléments : l'information la plus exacte possible, l'avis de spécialistes compétents, les conseils de personnes chargées d'administrer et de dispenser les soins de santé, et – dernier élément mais non le moindre -, le jugement de la population canadienne » (Commission sur l'avenir des soins de santé 2002a : 45).

Concrètement, la Commission dit avoir procédé en deux étapes : « ...la première a débuté en mai 2001 et a consisté à réunir les informations nécessaires à la réalisation de notre mandat ; la seconde commencera dès la publication du présent

rapport et se concrétisera dans un vaste dialogue avec les canadiens » (Commission sur l'avenir des soins de santé 2002a : 5).

Dans la première étape, la Commission s'est dotée d'un « programme de recherche » qui a consisté à solliciter et à analyser des mémoires provenant « ...de professionnels de la santé, de groupes d'intervenants et de citoyens intéressés qui ont voulu présenter leur point de vue sur les problèmes...et les solutions envisageables » ; à rencontrer « les représentants de grandes organisations des milieux de la santé, des affaires et de l'enseignement... » ; à écouter « ...des spécialistes des politiques de santé au Canada et à l'étranger » ; à accueillir « au Canada un forum réunissant des experts internationaux responsables de l'élaboration des politiques de santé... » ; à examiner et résumer « ...nombre d'études, de recherches, et de rapports pertinents sur les soins de santé Au Canada et ailleurs dans le monde » ; et à commander « ...une quarantaine d'études sur des enjeux clés auprès d'experts en politiques et de diverses sommités du domaine de la santé » (idem : 5-6). Ce programme de recherche s'est traduit par des méthodes et des processus de participation très variés : activités d'éducation et de sensibilisation (publication du rapport d'étape, forums télévisés sur différents sujets, affichage sur Internet de tous les rapports, études, mémoires, analyses produites dans le cadre de la Commission) ; activités de dialogue (audiences publiques pour les groupes et les particuliers, ateliers d'experts et d'intervenants, débats sur les enjeux stratégiques avec des partenaires) ; organisation d'une conférence nationale réunissant les groupes concernés du secteur de la santé. (idem : 65-9). Des cahiers de consultation renfermant diverses « options » ou « scénarios » ont également été diffusés, des lignes téléphoniques 1-800 et des affichages de toutes sortes complétaient « l'arsenal » consultatif de la Commission.

Par ailleurs, comme dans le cas du Forum national sur la santé, le premier des quatre grands thèmes identifiés autour desquels la Commission a organisé ses travaux est *Les valeurs et leur influence sur l'opinion des Canadiens* ; les autres étant la viabilité et le financement, la qualité des soins et l'accès à ceux-ci, et le leadership, la collaboration et la responsabilité. Sur cette question des valeurs, le commissaire Roy Romanow a affirmé que son « enquête » lui avait permis d'identifier « quatre grandes perspectives » autour desquelles s'articulaient les « vues exprimées » : on pouvait tout d'abord favoriser un « accroissement de l'investissement public » ; proposer un « partage des coûts et des responsabilités » ; adhérer à l'idée d'un « accroissement du rôle du secteur privé » ; ou finalement favoriser une « réorganisation du mode de prestation des services » (idem : 10-11). C'est donc ces « points de vue [qui] feront l'objet d'un examen plus approfondi dans le cadre du processus de consultation. De cette manière, les valeurs auxquelles les Canadiens attachent de l'importance et les opinions qu'ils expriment au sujet de chacune de ces quatre perspectives nous aideront à ébaucher les recommandations qui figureront dans le rapport final » (idem : 12). Voilà donc la façon dont la Commission Romanow conceptualise les « valeurs », la façon de les aborder et d'en faire des objets d'analyse. Cette première ébauche des valeurs des Canadiens constatées par le commissaire Romanow devait paver la voie au grand dialogue que la Commission entendait mener avec les citoyens.

### *La Commission Romanow et les Réseaux de recherche en politiques publiques*

C'est dans ce contexte où l'on dit accorder une grande importance à la « participation du public » que la Commission a fait appel aux Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques (RCRPP) et à View Point Learning pour l'organisation et la mise en œuvre du processus consultatif appelé le *Dialogue entre les Canadiens*. En s'associant aux RCRPP pour l'organisation du Dialogue,

la Commission savait qu'elle s'engageait dans une voie qui serait plutôt exigeante sur le plan de la démarche. En effet, les RCRPP ont développé une expertise au fil des ans en cette matière et ont surtout été engagés en faveur de la « démocratisation » des choix de politiques publiques.

### *Le processus*

Dans leur *Rapport sur le dialogue entre Canadiens sur l'avenir des soins de santé au Canada* (Commission sur l'avenir des soins de santé 2002b), les auteurs du rapport indiquent que le projet de dialogue avait été mis sur pied pour deux raisons : « apporter une contribution, si petite soit-elle, à l'apprentissage collectif, et surtout, connaître les valeurs des citoyens et leur choix face à des situations exigeant des compromis » (idem : 1). En lien direct avec l'importance d'intégrer les citoyens « ordinaires », on avance :

Ce que les citoyens ont à offrir (ou plutôt ce qu'ils doivent apporter à la réforme), ce sont des valeurs fondamentales sur lesquelles il sera possible d'ériger des politiques satisfaisantes pour l'avenir. C'est l'ensemble des Canadiens – et non pas uniquement les décisionnaires ou les spécialistes – qui doivent déterminer les valeurs qui serviront à orienter la réforme. Elles seront ensuite utilisées pour définir les possibilités qui sont acceptables et celles qui ne le sont pas (idem : 1)

Les auteurs comparent d'ailleurs leur démarche avec d'autres mécanismes plus traditionnels tels que les commissions royales, les groupes de travail, les commissions d'enquête et les comités législatifs. On indique que ces approches « peuvent avoir leur raison d'être dans les stratégies de consultation publique, mais elles ne créent pas une ambiance où le citoyen moyen peut présenter son point de vue et participer activement au débat public » (idem : 2). On prétend

donc par cette méthode dépasser les processus traditionnels de consultation du public.

La méthode dite de Choice Work qui est utilisée se divise en quatre étapes : prendre en considération les faits, établir des liens, aborder de front les valeurs conflictuelles, et passer d'un point de vue précis à un point de vue commun plus global (idem : 4). Ce processus vise à comprendre « l'évolution de l'opinion » des citoyens, et plus spécifiquement le passage du « jugement initial » au « jugement final ». Cette méthode cherche en outre à « aider les participants à voir au-delà de leur réaction initiale, qui consiste à éviter les choix difficiles et les réalités désagréables » (idem : 5).

Concrètement, les « experts » du Dialogue ont alors développé 4 scénarios de réforme sur lesquels les participants auraient à se prononcer au cours des rencontres. Voici ces quatre scénarios :

- Le premier scénario examine un *accroissement des investissements publics* dans les médecins, les infirmières et le matériel au moyen d'augmentation des impôts ou par la réaffectation de fonds provenant d'autres programmes gouvernementaux.
- Le deuxième scénario suppose une forme de paiement privé pour les soins de santé. Il propose, sous le titre *partager les coûts et les responsabilités*, un système de quote-parts devant être assumés par les usagers des services de santé.
- Le troisième scénario propose une restructuration plus radicale des soins de santé de manière à créer un système parallèle privé. *Laisser le choix* permettrait aux gens d'avoir accès à des fournisseurs du secteur privé en les payant à même leurs ressources personnelles ou grâce à une assurance privée.
- Le quatrième scénario propose une restructuration interne majeure afin de *réorganiser la prestation des services*. Chaque Canadien s'inscrirait auprès d'un réseau de prestation de soins de santé qui comprendrait des médecins, des infirmières et d'autres professionnels travaillant en équipe. (Commission sur l'avenir des soins de santé 2002b : vi ; Rapport CPRN).

Il est à noter que ces scénarios sont en tout points semblables à ce que le Commissaire avait identifié comme les « quatre grandes perspectives » qui ressortaient des premières étapes de ses travaux, et présentées dans son rapport d'étape (Commission sur l'avenir des soins de santé 2002a). Une fois identifiés, les scénarios ont été présentés à « divers experts qui avaient des points de vue différents pour s'assurer de l'exactitude et de l'équilibre des scénarios présentés » (idem : 14).

Le Dialogue organisé par les RCRPP a ainsi comporté 12 rencontres auxquelles ont participé un total 489 citoyens. Tel que le prescrit les méthodes délibératives fréquemment citées (voir Fishkin et Luskin 2000), les citoyens ont été choisis au hasard de manière à assurer la représentativité de la population canadienne ; on indique d'ailleurs que le « recrutement » a été compliqué par « l'enthousiasme » de la grande majorité des citoyens qui ont été sollicités. Ces dialogues ont été complétés par un sondage post-dialogue auprès de 1600 Canadiens, de même que par la diffusion d'un cahier de consultation préparé par la Commission qui faisait état des scénarios élaborés dans le cadre des dialogues.

En somme, les résultats du dialogue démontrent les préférences des citoyens en ce qui a trait aux scénarios et l'évolution de ces préférences suite au dialogue. Suite au dialogue, c'est la *réorganisation des modes de prestation des services* qui obtient la faveur des citoyens (10% défavorables contre 79% favorables ; avant le dialogue le résultat était de 25% contre 56%), suivi de l'*accroissement de l'investissement public* (23% défavorables contre 61% favorables ; avant le dialogue le résultat était de 33% contre 48%), du *partage des coûts* (30% défavorables contre 50% ; avant le dialogue le résultat était de 39% contre 45%), et finalement de l'*accroissement du rôle du secteur privé* (47% défavorables contre 39% favorables ; avant le dialogue le résultat était de 50% contre 34%) (idem : 56).

En ce qui a trait aux conclusions qui ressortent de l'analyse des valeurs, les auteurs formulent notamment ce type de constatations :

- Ils font grand cas du système de santé au Canada et veulent le conserver, mais ils sont arrivés à la conclusion qu'on ne peut pas le « réparer » en y investissant simplement plus d'argent ;
- Ils estiment que les services de santé sont une ressource commune, c'est-à-dire pour tous. Cela crée un sentiment de solidarité et de lien, mutuel et national ;
- Ils ne s'en remettent plus à l'autorité des prestataires (sic) de soins et des gouvernements. Au contraire, ils exigent davantage d'efficacité, de transparence et de responsabilisation ;
- Ils aspirent également à un système plus adapté qui leur permet d'avoir quelque influence sur le choix des traitements ;
- Ils s'engagent à se montrer plus responsables dans la façon dont ils utilisent le système. (idem : 70-1).

Et voici en conclusion comment les auteurs résument le travail des citoyens : « Les citoyens n'ont pas choisis un scénario. Ils ont trouvé un terrain d'entente sur trois des quatre scénarios. Ils les ont même dépassés en ce sens qu'ils ont fait ensemble une nouvelle synthèse de leurs valeurs sociales, économiques et politiques pour actualiser le contrat de soins à la base du régime d'assurance-santé...La réponse des citoyens au dialogue sur l'avenir des soins de santé est le désir profond de participation....Alors qu'ils travaillaient à ces choix difficiles, il se sentaient de « vrais citoyens ». Ils participaient » (idem : 67-8).

La Commission Romanow possède en effet les caractéristiques d'un exercice qu'on peut qualifier de délibératif, notamment la possibilité pour certains citoyens de prendre part aux débats entourant les soins de santé, et de mettre leur savoir et leur expérience, du moins dans le discours, sur le même pied d'égalité que celui des experts. Le caractère public de l'exercice, par l'entremise d'une Commission fortement médiatisée et par la mise en œuvre de divers mécanismes de consultation visant à rejoindre un grand nombre de citoyens, est également



caractéristique de la délibération. Par ailleurs, il est indéniable que pour les citoyens qui ont participé activement à la démarche et/ou pour ceux qui l'ont suivi de près, il peut s'agir d'une expérience de participation politique profitable et significative. L'idée d'un « apprentissage collectif » à travers un exercice de cette nature, qui a déjà été soulevé par certains auteurs (Jenson 1994, Scala 1997, Laforest 2000), est en effet non négligeable.

Il est toutefois important de noter que certains ont questionné la méthode utilisée pour identifier et mettre en lumière les valeurs des citoyens. Ayant analysé la démarche de la Commission, Weinstock (2003) parle d'une certaine « manipulation de la délibération » qui serait liée à l'élaboration des scénarios. Selon lui, l'exercice délibératif mis en œuvre par la Commission visait à réduire « au minimum le rôle des experts, notamment à cause de l'effet démesuré que leur témoignage pourrait avoir sur les délibérations » (Weinstock 2003 : 81). Il avance qu'une « ...telle prétention donne lieu chez les participants à la croyance que la présentation des données nécessaires à la délibération ainsi que des options sur lesquelles celle-ci portera ne comporte aucun préjugé théorique qui marquent les exposés d'experts, mais qu'elle relève tout simplement du sens commun » (idem). En présentant le système comme étant entièrement « public » alors qu'à travers le temps des changements subtils surviennent comme par exemple la diminution des services couverts, le développement de plans d'assurances privés et la prolifération des cliniques privées, on oriente le débat dans certaines directions. Cette situation amène l'auteur à poser la question : « Est-ce que les délibérations des participants auraient été autres si, par exemple, on leur avait présenté l'option des systèmes parallèles (privés) comme étant en continuité (plutôt qu'en rupture radicale) avec le système actuel ? » Il poursuit en avançant que « [l]a manière de présenter les formes que peut prendre le système de santé, qui consiste à exagérer la distance qui les sépare du système actuel, a sans doute eu pour conséquence de durcir les résistances des participants au changement »

(idem : 82). On présente en effet les scénarios aux citoyens comme s'ils étaient « également accessibles ». En d'autres termes, les scénarios sont présentés comme s'ils étaient « objectifs » et basés uniquement sur les « faits », et que c'est sur cette objectivité et ces faits que les citoyens devaient porter un jugement. Ces limites identifiées par Weinstock nous apparaissent appropriées et mettent en lumière l'orientation donnée à la délibération. Ce sont en effet les experts qui circonscrivent le débat en indiquant dans une certaine mesure les options et les choix possibles, qui s'appuient inévitablement sur une certaine conception ou, selon les termes de Weinstock sur des « préjugés théoriques » qui ne sont pas questionnés.

Outre ce questionnement quant au processus délibératif lui-même, la valeur de cet exercice demeure, à l'instar de toute démarche de participation qui n'implique pas d'obligations claires pour les acteurs politicoadministratifs suite à celle-ci, un ensemble d'orientations dont il est difficile d'évaluer précisément le degré d'implantation, du moins à court terme. Le lien à la décision demeure dans ce contexte difficile à établir. Le niveau de généralité auquel se produisent ces discussions et le caractère également général des constats qui sont faits ne facilite pas non plus l'établissement d'un lien entre ce qui s'est dit lors du dialogue et les décisions subséquentes sur le système de soins de santé. Le niveau de généralité des discussions, qui étaient basés sur des scénarios eux-mêmes plutôt généraux, pose la question de ce qui restera de ce dialogue. Ce qui est clair cependant, c'est que la suite des choses demeure à l'entière discrétion des acteurs politicoadministratifs.

### *4.2.3 Une évolution délibérative*

Ce qui ressort de la présentation précédente est que les exercices visant à dégager et à discuter des grandes orientations sur le système de santé au Canada ont fait graduellement une place aux citoyens ordinaires dans leur démarche. Ceux-ci ont en effet été invités à débattre des grandes questions à l'aide de divers processus qui ont évolué vers plus de délibération. Ces processus sont en effet devenus de plus en plus sophistiqués. La Commission Romanow qui confie à des experts externes, en l'occurrence les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, le soin d'organiser les dialogues délibératifs est un exemple de cette évolution. Toutefois, dans la mesure où, presque par définition, ce type d'exercice n'exerce aucune contrainte autre qu'une contrainte morale sur les décideurs, on peut difficilement parler d'une logique participative au sens d'un partage du pouvoir de décision ou de transformations institutionnelles fondamentales.

Dans la mesure où nous proposons une perspective plus large que l'analyse d'un seul processus ou d'une seule catégorie de processus participatifs, nous devons examiner d'autres aspects du processus politique en matière de santé. Dans cette perspective, ces aspects délibératifs observés dans le fonctionnement du Forum national sur la santé et de la Commission Romanow se traduisent-ils également dans l'élaboration des nombreuses politiques, normes et règlements développés par Santé Canada ? Retrouve-t-on également des citoyens ordinaires dans les divers processus mis en œuvre par ce ministère ? Ces questions sont l'objet de la section suivante.

### ***4.3 La participation à Santé Canada : des prétentions délibératives et participatives***

Santé Canada est un ministère du gouvernement fédéral qui a été très actif sur le plan de la participation du public au cours des dernières années. Si l'on se fie aux discours, ce Ministère accorde aujourd'hui une place très importante à la participation. Le discours sur « l'engagement des citoyens », concept ou idée dont nous avons discuté au chapitre 3, est d'ailleurs très présent dans ce Ministère. Cela s'explique notamment par les liens qu'entretient Santé Canada avec les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, un des organismes de recherche qui en fait la promotion depuis quelques années.

Cet intérêt pour la participation du public et l'engagement des citoyens est d'ailleurs bien représenté dans le document *Politiques et boîtes à outils concernant la participation du public à la prise de décisions*, publié en 2000 (Santé Canada 2000). À l'instar d'autres documents de cette nature, il s'agit d'un ensemble de principes, de lignes directrices, d'engagements et de techniques que l'on dit vouloir appliquer au fonctionnement de Santé Canada. En fait, on présente le document comme la « politique ministérielle qui touche la participation du public » (idem 13). On indique également que « [l]'objectif est que Santé Canada devienne un chef de fil bien connu et respecté pour l'importance qu'il accorde au citoyen et à la participation de la population... » (idem : 8).

Comme nous l'avons indiqué à quelques reprises précédemment, la question de la participation dans le domaine de la santé est souvent présentée dans l'optique de faire émerger les valeurs des citoyens, et c'est dans cette perspective que la

participation devient une donnée essentielle. Dans ce document, on retrouve justement les traces de ce type de discours. De la façon dont nous avons défini cette problématique dans notre chapitre d'introduction, on peut dire qu'il s'agit d'un discours qui met l'accent sur la nécessité de dépasser la double délégation (Callon, Lascoumes et Barthe 2001) qui caractérise les institutions représentatives ; délégation aux experts pour la production des connaissances pertinentes et légitimes, et délégation aux élites politiques pour la prise de décision :

On s'attend plus que jamais à ce que les décisionnaires du gouvernement – les représentants élus ainsi que les fonctionnaires – s'acquittent de leur responsabilité – et qu'ils soient vus ainsi – de faire participer les citoyens de manière efficace, de les écouter et de leur être redevables en leur expliquant de quelle façon leurs opinions ont été perçues dans le processus de prise de décisions. Les commentaires des citoyens comme individus sont de plus en plus recherchés, puisque les gouvernements reconnaissent que les décisions prises actuellement à l'égard de questions importantes qui concernent les politiques sociales, et en particulier les soins de santé, ne sont pas purement techniques de par leur genre et qu'elles ne font donc pas partie du domaine des experts. Les questions actuelles touchent les valeurs des citoyens et on pourrait ainsi tirer profit de leurs opinions et priorités (idem : 10)

#### ***4.3.1 Le Continuum de participation du public de Santé Canada***

Le cœur du document sert à présenter le *Continuum de participation du public de Santé Canada*. Pour distinguer les divers exercices de participation, Santé Canada utilise en effet un modèle qui circule depuis un certain temps dans les cercles intéressés à la participation au Canada. Ce modèle présente la participation du public en cinq niveaux que l'on place selon un continuum ; plus on monte de niveau, plus le « degré de participation et d'influence du public » est

élevé. Ainsi, *Informier et sensibiliser* constitue le premier niveau, *Recueillir de l'information* le second niveau, *Discuter* le troisième niveau, *Engager* le quatrième niveau ; et finalement *Créer des partenariats* le cinquième niveau. Le document énonce également le type de situation auquel peuvent être associés les différents niveaux. Le niveau 1 sera ainsi approprié lorsque, par exemple : une décision a déjà été prise ([c'est-à-dire qu']aucune décision n'est requise) ; le public a besoin de connaître les résultats d'un processus ; il n'y a aucune possibilité d'influencer le résultat final ; la question est relativement simple. En ce qui a trait au niveau 2, il sera approprié lorsque : l'objectif est avant tout d'écouter et de recueillir de l'information ; les décisions stratégiques sont déjà définies ; il n'y a pas nécessairement d'engagement ferme à faire quoi que ce soit avec les opinions recueillies. Pour ce qui est du niveau 3, on propose de l'utiliser lorsque : il est nécessaire d'échanger de l'information dans les deux sens ; certains groupes et particuliers s'intéressent à la question et seront probablement touchés par les résultats ; il est possible d'influencer le résultat final ; on souhaite encourager la discussion entre les intervenants et avec ces derniers ; les commentaires pourront déterminer les orientations stratégiques et le mode de prestation des programmes. Le niveau 4 sera pertinent lorsque : les citoyens doivent discuter entre eux de questions complexes et de valeurs ; les citoyens ont la capacité de façonner les politiques et les décisions qui les touchent ; il est possible d'établir un programme partagé et de prévoir du temps pour délibérer des questions en jeu ; les options définies conjointement seront respectées. Finalement, on devrait faire appel au niveau 5 lorsque : on souhaite donner aux citoyens et aux groupes le pouvoir de gérer le processus ; les citoyens et les groupes acceptent de relever le défi de rechercher ensemble des solutions ; il y a entente au sujet de la mise en œuvre des solutions générées par les citoyens et les groupes (idem : 14-18).

Sans être totalement étanches entre eux, on peut tout de même associer ces différents niveaux aux logiques démocratiques que nous avons développées. Dans cette perspective, les niveaux 1 et 2 semblent s'inscrire dans ce que nous définissons comme une logique libérale dans la mesure où la décision échappe aux citoyens et à certains groupes puisque les « décisions stratégiques » ont déjà été prises ; celles-ci demeurent en effet à la discrétion des experts et des élus, donc des acteurs politicoadministratifs. L'État ne fait ici qu'informer ou recueillir de l'information auprès des groupes et des citoyens sans qu'aucune obligation en découle ; les exemples donnés quant à la pertinence d'utiliser le niveau 1 sont à cet égard éloquentes. Ces deux premiers niveaux ne constituent pas d'ailleurs un changement particulièrement significatif par rapport aux consultations publiques dites « traditionnelles » qui ont pris place depuis quelques décennies au gouvernement fédéral (Graham et Phillips 1997). Le fait d'informer et/ou de recueillir des points de vue auprès de la population par divers mécanismes peut difficilement être présenté comme une nouveauté dans le processus politique.

À partir du troisième niveau il apparaît possible de parler de la possibilité d'une logique délibérative dans la mesure où il devrait y avoir une certaine forme d'interaction entre les acteurs. Encore faut-il toutefois que la « consultation » se fasse dans un esprit d'ouverture et s'appuie sur une certaine éthique de la discussion ; il s'agit ici de l'idée de changement culturel associé à l'instauration d'une logique délibérative, c'est-à-dire des acteurs qui laissent de côté leurs intérêts particuliers pour rechercher le « meilleur argument » à travers une diversité de point de vue. On indique également dans le niveau 3 qu'il « est possible d'influencer le résultat final », ce qui correspond également à la logique délibérative dans laquelle les acteurs politicoadministratifs demeurent maîtres de la décision, mais suite à la délibération entre des acteurs de tous horizons, encore une fois dans un processus dont les caractéristiques permettent une réelle

délibération (ouvert, non coercitif, basé sur l'écoute, transparent, etc). À partir de l'étape 4, l'engagement des citoyens, on se trouve à la croisée des logiques délibérative et participative et la présence de l'une ou l'autre des logiques devient une question empirique. Le niveau 5 semble toutefois plutôt s'inscrire dans une logique participative dans la mesure où on parle d'un partage du pouvoir ; les citoyens et les groupes peuvent « gérer le processus » et on indique qu'il y a « entente au sujet de la mise en œuvre des solutions générées par les citoyens et les groupes ». On établit donc un lien entre la participation et la décision tel que le prescrit la logique participative.

S'il est possible d'associer les différents niveaux de participation aux logiques démocratiques que nous avons développées, ces dernières se distinguent toutefois du continuum de Santé Canada sur certains points importants. Le continuum demeure en effet un discours politicoadministratif qui indique seulement un nombre de possibilités en matière de participation. Par ailleurs, il suggère que certains processus sont acceptables pour certains enjeux et non pour d'autres. À l'instar de ce que nous avons observé pour la politique de réglementation du gouvernement fédéral, on peut poser la question qui fait le choix des processus et dans quelles circonstances ? Dans cette perspective, les logiques démocratiques que nous avons développées ont donc une portée plus large et servent justement à analyser comment se traduit ce continuum dans la réalité participative de Santé Canada. Cette dimension est l'objet de la section suivante.

#### ***4.3.2 L'exemple de la DGPSA***

La Direction générale des produits de santé et des aliments (DGPSA), l'une des plus importantes de Santé Canada, est « l'organe de réglementation des produits de santé et des aliments au Canada ». Cette Direction a « pour mandat



d'examiner cette grande diversité de produits [22 000 médicaments, 40 000 matériels médicaux, 400 produits biologiques] avant leur commercialisation, pour en vérifier l'innocuité, la qualité et l'efficacité, et d'exercer une surveillance des risques et de l'efficacité thérapeutique lorsque ces produits sont rendus sur le marché »<sup>34</sup>. La nature de ce mandat fait en sorte que la DGPSA a des responsabilités importantes au chapitre de la dissémination d'information et de renseignements, et également en ce qui a trait à la participation des groupes, notamment l'industrie et les consommateurs, au développement des nombreuses politiques, orientations, normes ou réglementations élaborées par la Direction générale. C'est dans le contexte de ce mandat que la DGPSA a mis sur pied en 1999 le Bureau de la participation des consommateurs et du public (BPCP), « pour aider la population canadienne à comprendre comment se prennent les décisions qui se répercutent sur sa santé et sa sécurité et à faire valoir son point de vue dans le processus décisionnel »<sup>35</sup>. On indique sur le site du BPCP qu'il appuie une centaine d'activités de participation du public chaque année, sur des sujets et des problématiques variées et qui touchent à l'ensemble des mandats et responsabilités de la DGPSA. La mise sur pied de ce bureau indique une certaine volonté de la part de Santé Canada de répondre aux orientations qu'elle s'est donnée dans *Politiques et boîtes à outils concernant la participation du public à la prise de décision* (Santé Canada 2000).

Une des principales réalisations du BPCP est l'élaboration et la mise en œuvre du *Cadre de participation du public*, qui est entré en vigueur au début de l'année 2004. Ce Cadre est présenté comme s'inscrivant dans diverses directives comme la *Politique du gouvernement du Canada en matière de réglementation* émise par

---

<sup>34</sup> [http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/pubs/cons-pub/factsheet-feuillet\\_info-03-05\\_f.html](http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/pubs/cons-pub/factsheet-feuillet_info-03-05_f.html), consulté le 22 octobre 2005.

<sup>35</sup> Idem.

le Bureau du Conseil privé en 1999, qui indique que « les organismes de réglementation doivent prouver que les Canadiens et les Canadiennes ont été consultés et ont eu l'occasion de prendre part à l'élaboration ou à la modification des programmes de réglementation et de règlements » (DGPSA 2004 : 6). On fait également état de *Politiques et boîtes à outils* de Santé Canada (2000) dont nous avons discuté précédemment pour justifier la pertinence et la cohérence du Cadre.

On y énonce huit (8) objectifs, dont notamment : [La DGPSA] « fera de la participation du public une partie intégrante de la planification stratégique et opérationnelle... »; « consultera le public au début et tout au long du processus de prise de décisions... »; « favorisera l'inclusion de tous les intervenants et veillera à offrir au public des possibilités de participation aussi transparentes et accessibles que possible »; « améliorera la capacité des intervenants à prendre part efficacement à des activités de participation du public »; « évaluera les initiatives de participation... »; « fournira rapidement à tous les participants une rétroaction rapide reflétant la façon dont l'apport du public a influé sur les décisions ». (idem : 3). Le Cadre de participation du public est donc l'énoncé devant servir à guider l'ensemble des activités de participation de la DGPSA. Comment se traduisent ces orientations dans les activités de participation mises en œuvre par la Direction?

#### ***4.3.3 Le Rapport de la DGPSA sur la participation du public***

La Direction générale collecte des données sur les habitudes de participation et produit le *Rapport de la DGPSA sur le rendement lié à la participation du public* (DGPSA 2004a). Le rapport que nous avons consulté « brosse un tableau des activités de participation du public entreprises par la Direction générale...entre le 1<sup>er</sup> avril et le 31 décembre 2004 » (idem : iii). Les activités de participation de la

DGPSA sont divisées en deux catégories, celles qui sont qualifiées d'autonomes, et celles menées grâce à des mécanismes permanents.

Les activités dites autonomes sont définies comme étant « axées sur la sollicitation d'une rétroaction sur une question particulière de façon ponctuelle grâce au moyen le plus approprié et le plus efficace. Les activités autonomes peuvent se dérouler en face à face ou autrement, pour autant qu'on obtienne les suggestions et commentaires requis » (idem : 4). Pour leur part, les mécanismes permanents « désignent les réunions des comités et des associations ainsi que les réunions bilatérales qui se tiennent de façon régulière à des intervalles préétablis et qui visent à solliciter des réactions à propos des enjeux et des initiatives touchant la DGPSA » (idem : 4). Il semble donc que la première catégorie d'activités est celle qui touche le public en général, alors que la seconde catégorie vise principalement les groupes et plus particulièrement les experts. Le rapport définit d'ailleurs ce qu'on entend par « le public » : « Le Public est défini de façon générale et inclusive, de manière à englober toutes les personnes ou tous les groupes susceptibles de s'intéresser à l'organisme décisionnel ou d'être touchés par ce dernier...Le public comprend donc les consommateurs, les patients, les professionnels, les universitaires, l'industrie et autres, ainsi que les groupes qui les représentent » (idem : 3). On distingue ainsi le public des « intervenants » qui sont « les personnes, les groupes ou les organisations qui sont touchés par un enjeu ou une politique, ou qui s'y intéressent. Les intervenants, les parties intéressées et les parties touchées sont des segments du public dont l'intérêt pour un sujet particulier est connu de la Direction générale, compte tenu d'expériences passées... » (idem : 3).

Le rapport indique qu'entre le 1<sup>er</sup> avril et le 31 décembre 2004, la DGPSA a mené 117 activités dites de participation du public. De ce nombre, 47 activités (ou 40,2%) ont été réalisées au moyen des mécanismes permanents, et 70 activités

(ou 59,8%) l'ont été dans le cadre d'activités autonomes. Pour évaluer les activités de participation autonomes, le Bureau de la participation du consommateur et du public utilise le continuum de participation que l'on retrouve dans le *Politiques et boîtes à outils concernant la participation du public à la prise de décision* (Santé Canada 2000). Comme nous l'avons indiqué précédemment, le continuum se présente en 5 niveaux : 1) informer et sensibiliser (communication), 2) recueillir de l'information (écoute), 3) discuter (consultation), 4) engager (engagement), 5) créer des partenariats (partenariats). L'idée est donc d'évaluer l'ensemble des activités de participation de la Direction à la lumière de ces cinq niveaux.

L'évaluation proprement dite des activités de participation menées par la DGPSA indique des 70 activités autonomes, 12 ont été de niveau 1, 48 de niveau 2, 8 de niveau 3, 1 de niveau 4, et 1 de niveau 5. On observe donc que l'essentiel des activités dites de participation (60 sur 80) se limitent à la « communication » d'information et à « l'écoute ». Les activités sont ensuite distinguées en fonction des techniques plus précises qui ont été utilisées dans le cadre des activités autonomes. On indique 11 activités « face-à-face » réparties de la façon suivante : 5 ateliers ; 1 conférence axée sur le consensus ; 1 groupe de travail ; 2 consultations techniques ; 1 groupe de discussion ; 1 réunion publique. Les 59 autres activités se répartissent ainsi : 17 envois postaux ; 28 affichages sur Internet ; 5 publications dans la Gazette du Canada, partie 1 ; 1 prépublication dans la Gazette du Canada, partie 1 ; 6 lettres de sollicitation-déclarations d'intention ; 1 courriel pour information ; et 1 enquête.

Le rapport distingue également les activités de participation en fonction de leur place dans le processus décisionnel. La répartition des activités est présentée comme suit : 42% des activités visaient à « Choisir une stratégie » ; 21% à « Identifier et analyser les options » ; 18% à « Identifier la question et son

contexte » ; 9% à « Mettre en œuvre la stratégie » ; 6% à « Évaluer les risques et les avantages » ; et 3% à « Surveiller et évaluer les résultats ». On observe donc que 81% des activités de participation ont servi à identifier des orientations, des stratégies et des options, c'est-à-dire des activités pour lesquelles les acteurs politicoadministratifs conservent une totale discrétion quant au suivi à donner à ces activités et à leur effet sur les décisions subséquentes. Par ailleurs, on remarque que les aspects relatifs à la mise en œuvre des stratégies et des options, et ceux relatifs à l'évaluation des risques font très peu l'objet de mécanismes de participation. C'est donc dire que plus la question devient précise et plus l'impact sur la décision devrait être direct, moins on met en œuvre des mécanismes de participation.

Une autre section du rapport intitulée « Sélection et représentation des participants », on indique comment sont choisis les participants aux activités de participation. Dans le tableau « Nombre total des participants de chaque type d'intervenants », on indique la répartition en pourcentage des participants. Les résultats sont les suivants : 0,9% grand public ; 1,7% comités consultatifs ; 5% universitaires ; 6,2% groupes consommateurs/communautaires ; 14,1% gouvernement ; 14,2% groupe de patients ; 17,8% professionnels de la santé ; 32,7% industrie. On voit ici que le grand public, donc les citoyens « ordinaires » compte pour moins de 1% des participants aux diverses activités de la DPSA. On remarque également que c'est l'industrie qui est l'acteur le plus représenté dans ces activités. Par ailleurs, ces résultats sont conformes à ce que nous a confirmé une responsable du Bureau de la participation des consommateurs et du public<sup>36</sup>, qui nous indiquait qu'il n'y avait jamais de citoyens « ordinaires » qui participaient aux activités de participation mises sur pied par la DGPSA.

---

<sup>36</sup> Entretien de recherche confidentiel, février 2005.

### *Les mécanismes permanents*

Rappelons que les mécanismes dits permanents sont ceux qui s'inscrivent dans le cadre des activités des nombreux comités consultatifs mis sur pied par la DGPSA. Dans la section « Représentation des participants », on indique dans le tableau « Taux de participation aux activités réalisées au moyen de mécanismes permanents », la répartition des participants aux mécanismes en fonction des différents groupes représentés. Les résultats sont les suivants : 34% universitaires ; 14,9% groupes communautaires et de consommateurs ; 12,8% grand public (on indique que le grand public désigne les citoyens canadiens) ; 14,9% gouvernement ; 40,4% professionnels de la santé ; 66% industrie ; 8,5% groupes de patients. C'est encore une fois l'industrie, suivie des professionnels de la santé, qui sont très majoritairement représentés dans cet autre type de mécanismes de participation.

Des 47 activités par mécanismes permanents, le rapport indique que 21 d'entre elles ont pris la forme de « réunions bilatérales », c'est-à-dire des rencontres entre Santé Canada et un groupe particulier au sujet d'une question particulière. Le rapport définit ainsi les réunions bilatérales : « Les fonctionnaires de la Direction générale rencontrent des associations professionnelles de la santé ou d'industriels afin de les consulter à propos de questions réglementaires d'intérêt mutuel, de mettre en commun les informations et des éléments d'expertise, et le cas échéant, des responsabilités. Certaines réunions se tiennent régulièrement (deux à quatre fois par année), tandis que d'autres sont organisées au besoin pour permettre l'établissement de relations ou aborder des enjeux spécifiques » (idem : 30). Trois de ces réunions l'ont été avec des professionnels de la santé (Association médicale canadienne, Association des pharmaciens du Canada, Société canadienne de médecine nucléaire), et les 18 autres avec des groupes de l'industrie (par exemple, Normes canadiennes de la publicité, BiotechCanada (2),

Les compagnies de recherche pharmaceutique du Québec (3), Association canadienne des produits de consommation spécialisés (2), Association canadienne du médicament générique (2)).

En somme, voici ce qu'on indique dans le sommaire du rapport de la DGPSA :

La plupart des activités autonomes étaient, entre autres, des envois postaux et la publication de documents sur le Web pour obtenir une rétroaction, ainsi que la publication préalable dans la Partie 1 et la Partie 2 de la Gazette du Canada. Onze des 70 activités autonomes ont eu lieu dans le cadre de rencontres. Ce sont les représentants de l'industrie qui ont majoritairement été invités à participer à ces activités durant la période couverte par le présent rapport ; viennent ensuite les professionnels de la santé, les groupes de patients et les représentants du gouvernement.

Les 47 activités qui restent ont été menées grâce à des mécanismes permanents utilisés par la Direction générale pour faire participer le public. Vingt-six ont fait appel à des comités consultatifs, notamment le Comité consultatif de direction générale sur la gestion, le Comité de consultation publique et les comités consultatifs scientifiques et techniques. Ces approches font surtout appel à l'industrie, aux professionnels de la santé et au milieu universitaire. De plus, 21 réunions bilatérales ont eu lieu, surtout avec des organismes nationaux. (iii)

#### ***4.3.4 La persistance de la logique libérale***

Quelles conclusions peut-on tirer de cette évaluation des activités de participation effectuée par la DGPSA? Premièrement, on voit que la logique dominante est de nature libérale telle que nous l'avons définie. Le fait que 60 des 70 activités autonomes (85%) aient été de niveaux 1 (informer) et 2 (recueillir des

informations), démontre le peu de délibération et encore moins de participation que l'on observe dans les mécanismes mis en œuvre par la DGPSA. On indique en plus que sur les 15% restants qui ont dépassé le niveau 2, c'est l'industrie qui a « majoritairement » participé aux activités autonomes, ce qui laisse peu de place, nous semble-t-il, pour la représentation d'idées et d'intérêts divers dans des activités qui dépassent la transmission ou le recueil d'information.

Par ailleurs, toujours au sujet de l'industrie, on observe également que c'est elle qui domine clairement les autres groupes d'intervenants en termes de représentation, et ce pour l'ensemble des activités de participation ; 32,7% dans le cadre des activités autonomes et 66% dans le cadre des mécanismes permanents. On peut également avancer que les citoyens « ordinaires » sont à peu près absents de tous les exercices de participation ; ils ne comptent que pour 0,9% des participants aux activités autonomes et 12,8% des participants aux mécanismes permanents. L'affirmation à l'effet qu'il n'y a peu près pas de citoyens dans les exercices de participation a d'ailleurs été confirmée par la représentante du Bureau de la participation des consommateurs et du public que nous avons rencontré. Les 12,8% de citoyens répertoriés dans les mécanismes permanents se retrouvent d'ailleurs essentiellement dans le Comité de consultation publique, l'un des nombreux comités consultatifs de la DGPSA qui sont dominés par les experts du milieu de la santé et de l'industrie.

Il est finalement important de noter qu'il ne s'agit pas de l'évaluation faite par des groupes d'intérêt ou de pression sur la façon dont la DGPSA conduit ses exercices de participation, mais bien d'une évaluation interne, dans laquelle les acteurs ont tout intérêt à présenter leurs activités de participation sous le meilleur jour possible.



#### *4.4 Conclusion*

À l'instar de ce que nous avons observé dans les deux premiers chapitres empiriques, c'est la logique libérale qui prime dans le secteur de la santé. Nous avons d'abord observé qu'avant les années 1990, les grandes politiques et les grandes décisions qui ont orienté le développement des politiques de santé ont été l'affaire des élites politiques qui, à travers les institutions intergouvernementales et le processus électoral, ont proposé et réalisé ces politiques. Dans le cas des rapports visant à dégager les grandes orientations sur les questions sur lesquelles le gouvernement fédéral a une certaine emprise, ils ont été développés essentiellement par les experts de l'État et sous un leadership politique fort. Les deux rapports importants qui ont été répertoriés, le rapport Lalonde et le rapport Epp, ont en effet été produits sans le recours à des processus ou des mécanismes de participation

À partir des années 1990, la question de la participation des groupes et des citoyens au développement des politiques de santé se pose avec plus d'acuité. Une des idées principales qui sert à représenter cette nouvelle nécessité de consulter davantage les citoyens et de voir le système de santé dans l'optique des valeurs. Cette idée a commencé à émerger lors des travaux entourant le Forum national sur la santé qui a publié son rapport final en 1997. L'idée est par la suite devenue encore plus présente dans les travaux de la Commission Romanow au début des années 2000. Toutefois, malgré l'importance de la question des valeurs et les développements délibératifs qu'elle a engendrés, nous avons également observés que dans le développement de la réglementation à Santé Canada, ce sont toujours les institutions, processus et mécanisme de type libéral qui domine. Le Tableau 4 présente l'évolution des institutions et processus de participation institutionnalisée dans le secteur de la santé.

**Tableau V : Le secteur de la santé : logique délibérative et logique libérale**

<i>Logique délibérative et logique libérale</i>				
<i>Logiques/idées</i>	<i>Conception</i>	<i>Interaction</i>	<i>Décision</i>	<i>Changement</i>
<b>Logique délibérative :</b> La santé comme une question de valeurs	-Le citoyen et les groupes comme des débatteurs	-Mode d'interaction fondée sur la confiance	-Élites et experts, après délibération (consensus)	-Forum national sur la santé (1997); Commission Romanow (2002)
<b>Logique libérale :</b> Fonctionnement traditionnel	-Le citoyen participe à travers les institutions représentatives	-Partage clair des rôles et des responsabilités	-Élites politiques et administratives dans les forums intergouv; experts dans le dév. de la réglementation	-Persistance des processus traditionnels (Gazette du Canada, réunions bilatérales)

À l'instar des discours sur la participation institutionnalisée que l'on retrouve dans d'autres secteurs, on remarque la grande diversité des processus et mécanismes de participation qui sont regroupés sous le vocable « participation du public ». Dans ce contexte, on voit encore ici l'utilité d'utiliser une logique libérale, et ses caractéristiques, pour analyser les modes de participation institutionnalisée dans le secteur de la santé. Une telle appellation permet en effet de nommer et de représenter divers processus qui pourraient difficilement être qualifiés de participatifs ou de délibératifs.

Nous avons utilisé deux façons principales pour analyser et rendre compte de la participation institutionnalisée dans le secteur de la santé au Canada. La première a été d'étudier la façon dont ont été élaborés une variété de rapports d'orientation issus de commissions, de forums ou de groupes de travail. La seconde a consisté en l'étude de processus consultatifs visant le développement de la réglementation à Santé Canada, et plus particulièrement ceux mis en œuvre par la Direction générale des produits de la santé et des aliments.

En ce qui a trait aux rapports d'orientations qui ont été élaborées au fil des ans par le gouvernement fédéral, on observe une évolution dans la façon dont la population est consultée, évolution que nous avons qualifiée de délibérative dans la mesure où à partir du Forum national sur la santé qui débute ses travaux en 1994, le niveau de participation s'élargit. En effet, à côté des aspects traditionnels tels que la recherche effectuée par des experts sur différentes problématiques, on retrouve l'introduction de mécanismes visant à consulter des citoyens ordinaires. Ces mécanismes mettent généralement ces citoyens face-à-face et les amènent à discuter des enjeux entre eux, plutôt que simplement les inviter à soumettre un mémoire ou à venir témoigner devant une commission. Ces processus s'inscrivent par ailleurs dans les nouvelles méthodes issues des sciences sociales qui font aujourd'hui l'objet de beaucoup d'attention tels que les sondages délibératifs et autres panels de citoyens.

La Commission Romanow constitue à cet égard l'exemple le plus marquant de cette évolution avec la mise en œuvre de sondages délibératifs qui se sont déroulés à travers le Canada et qui devaient servir à identifier les valeurs des Canadiens en matière de politiques de santé. Nous avons également vu à cet égard que c'est à partir des années 1990 que le discours public sur la santé au Canada s'articule autour de la question des « valeurs ». On considère en effet que ce sont ces valeurs, aussi difficile à identifier et à définir soient-elles, qui doivent

guider le développement des politiques et les exercices de consultation doivent refléter cette nouvelle nécessité.

En ce qui a trait à la seconde dimension, c'est-à-dire le développement de la réglementation, nous avons trouvé une dynamique bien différente, dans laquelle les citoyens ordinaires, malgré les discours véhiculés, sont à peu près absents. Cette dimension du processus politique demeure le monopole des experts, et plus particulièrement des membres de l'industrie. La surreprésentation des acteurs de l'industrie est importante à souligner parce qu'elle permet de supposer qu'on ne retrouve pas sur ces processus la représentation d'une diversité d'idées et d'intérêts, élément important de la logique délibérative. Rappelons en effet que même si la logique délibérative n'exige pas la participation de « tous », cette dernière suppose tout de même la multiplication des savoirs pertinents et légitimes.

Pour ce qui est des processus proprement dits, nous avons observé la prédominance de ceux de nature libérale, c'est-à-dire qui s'appuient sur une participation dans laquelle le citoyen est isolé (par exemple, *Gazette du Canada*, appel de commentaires, dissémination d'information), et qui proposent donc très peu d'interaction entre les acteurs du processus politique. On voit également ici des similitudes avec le secteur de l'environnement, dans lequel des processus tels que la *Gazette du Canada* sont largement utilisés et sont présentés dans une perspective de participation du public.

## ***CHAPITRE 5 : CONCLUSION***

L'idée que les groupes et les citoyens « doivent participer aux décisions qui les concernent » est aujourd'hui largement répandue et on peut même dire qu'elle fait l'unanimité chez la majorité des acteurs politiques et sociaux. Sans cette (nouvelle) participation, le processus politique ne peut être légitime. Toutefois, au-delà de cette unanimité quant à la nécessité de démocratiser le processus politique et d'y intégrer de nouveaux acteurs se cache un phénomène complexe, ou « ...une manifestation aux ramifications multiples » (Bherer 2003 : 403). Cette complexité, qui se traduit d'une part par le décalage entre les discours politicoadministratifs et la réalité participative et, d'autre part, par la grande disparité des institutions, processus et mécanismes de participation, rend difficile une compréhension générale du phénomène de la participation institutionnalisée. En d'autres termes, on observe que derrière des discours généraux sur la participation du public, il existe une multitude d'institutions et de processus qui prennent leur source dans des visions et des fondements distincts du fonctionnement démocratique.

C'est dans cette perspective de clarification que nous avons proposé trois logiques démocratiques distinctes susceptibles de rendre compte du phénomène tel qu'il se présente aujourd'hui, c'est-à-dire les logiques libérale, délibérative et participative. Ces trois logiques s'appuient sur des conceptions différentes du fonctionnement démocratique et ont été présentées comme une façon de donner un sens à un ensemble disparate de discours, d'institutions et de processus. Au-delà de notre contribution à la clarification des termes et des concepts concernant la participation institutionnalisée, nous visions également à développer un cadre d'analyse capable de rendre compte d'une réalité extrêmement complexe qui ne peut être appréhendée uniquement à partir des discours politicoadministratifs.

La complexité du phénomène de la participation institutionnalisée rend difficile une compréhension du changement qui s'opère depuis quelques décennies. Au-delà du discours, y a-t-il réellement du changement? Et si oui, quelle en est la nature? Blondiaux et Sintomer (2002) ont proposé qu'il y avait un « impératif délibératif » qui s'imposait de plus en plus dans l'action publique, ce qui supposait que la « délibération » était en quelque sorte devenue ce nouveau paradigme. Bherer (2003) a pour sa part avancé l'idée d'une nouvelle « norme participative », norme qui rencontre cependant plusieurs obstacles dans sa concrétisation ; pour Bherer (2003 : 404-410) l'institution participative, bien que « révélatrice d'un nouveau mode de gestion des affaires publiques », demeure en effet une institution faible et paradoxale. Blatrix (2000) parle de « démocratie participative », toujours entre guillemet pour démontrer la construction permanente du phénomène et la difficulté de le cerner.

Pour notre part, la prédominance et la persistance de la logique libérale dans les institutions et processus étudiés nous amènent sur une conclusion indiquant qu'il y a peu de changement – ce sont essentiellement les acteurs traditionnels qui participent et par l'entremise de processus tout aussi traditionnels-, et que plusieurs des changements qui surviennent s'inscrivent dans une logique libérale. À cet égard, la démarche d'identification et d'articulation de la logique libérale dans le cadre de la participation institutionnalisée s'est avérée particulièrement féconde en permettant de nommer certaines institutions et certains processus ayant des visées participatives. Ainsi, plutôt que de simplement dire qu'une institution ou un processus n'est pas « participatif » ou qu'il n'est pas « délibératif », nous avons pu l'associer à une logique libérale.

La découverte principale de la thèse a donc été de démontrer que ce n'est ni la logique participative (ou la démocratie participative) ni la logique délibérative (ou la délibération) qui caractérise le mieux les modes de participation

institutionnalisée et leur évolution au Canada, mais bien une logique libérale, qui s'inscrit en continuité avec les institutions représentatives traditionnelles et plus particulièrement avec la double délégation dans laquelle les experts et les élites politiques conservent une grande marge de manœuvre. Par ailleurs, comme nous l'avons mentionné à quelques reprises, le fait que ce soit la logique libérale qui domine ne signifie pas pour autant qu'il n'y a aucun changement. Si la logique libérale a été présentée comme celle étant le plus près du statu quo, nous avons également observé, dans le cas de l'environnement, une évolution de nature libérale. Cette évolution s'est traduite par de nouvelles lois (LCPE et LCEE) et une nouvelle institution (Commissaire au développement durable) dans lesquelles la question de la participation constitue l'un des fondements principaux. Une analyse précise de l'évolution ces institutions pourrait s'avérer intéressante pour améliorer notre compréhension du phénomène et également pour poursuivre le développement de la logique libérale dans le contexte de la participation institutionnalisée.

Nous avons aussi proposé que l'étude d'un seul processus ou d'une seule catégorie de processus peut mener à observer un changement important, mais qu'une telle façon de procéder peut aussi avoir pour effet d'amplifier le phénomène de transformation en cours. C'est dans cette optique que nous avons analysé une variété d'institutions, de processus et de mécanismes, afin de donner un aperçu plus général du phénomène. Si l'on se fie aux discours politicoadministratifs sur l'importance d'impliquer davantage les citoyens et les groupes et/ou si on analyse uniquement les moments « exceptionnels » de la participation, ceux-ci laissent à penser un changement important, tellement ils sont ambitieux et proposent des changements fondamentaux dans les façons de faire. Toutefois, dans le contexte de notre étude, pour être qualifié d'important, le changement aurait dû remettre en question de façon relativement importante la double délégation dans le processus d'élaboration des politiques. Or, notre

analyse empirique démontre la difficulté de dépasser cette double délégation, mis à part pour certains processus qui présentent des éléments de la logique délibérative. La délégation aux experts s'est par ailleurs avérée particulièrement persistante dans les processus visant le développement de la réglementation.

### ***5.1 Les explications générales***

Comment expliquer que ce soit la logique libérale qui domine ainsi les modes de participation institutionnalisée au Canada? En conclusion de chaque chapitre, nous avons mis en lumière les explications qui s'appliquaient à chacun des cas. Nous reprenons ici ces explications dans une perspective plus large.

#### ***5.1.1 La résistance des élites***

Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre d'introduction, une des dimensions les plus sensibles de la participation institutionnalisée est la question du partage du pouvoir de décision entre les acteurs politiques et sociaux. L'introduction de nouvelles institutions ou de nouveaux processus de participation susceptibles d'avoir pour effet de modifier le partage du pouvoir de façon plus ou moins importante constitue donc à cet égard un enjeu important.

La résistance des élites politicoadministratives à l'égard de la participation institutionnalisée a été remarquée dans le cas du centre du gouvernement. Ce que nous avons observé à ce niveau est la difficulté de faire adopter de nouvelles politiques, normes et/ou lignes directrices nécessaires au dépassement de la logique libérale. Au-delà de certains discours généraux sur « l'engagement des



citoyens » et sur le « déficit démocratique » portés par certaines élites politicoadministratives, ces discours ne se traduisent pas par l'élaboration d'une nouvelle politique relative à la participation des groupes et des citoyens. Rappelons que *Les lignes directrices en matière de consultation à l'intention des gestionnaires de la fonction publique*, un document de six pages très sommaire adopté en 1992, constitue encore aujourd'hui un des documents de référence en matière de participation au gouvernement fédéral. Il existe également la *Politique de réglementation du gouvernement du Canada*, qui indique uniquement que les organismes de réglementation doivent démontrer « que les Canadiens et les Canadiennes ont été consultés » (p. 3), ce qui en soi ne s'avère pas très contraignants pour ces organismes. Les différents ministères et organismes disposent donc d'une grande latitude et d'une grande discrétion dans la mise en œuvre – ou non – des mécanismes de participation. Cette discrétion est d'ailleurs l'une des dimensions de la logique libérale.

Nous avons proposé que cette difficulté de dépasser la logique libérale provient essentiellement de la résistance des élites politicoadministratives à l'égard d'une *Politique sur la consultation et l'engagement des citoyens* qui aurait eu pour effet de donner de la substance et du contenu aux discours sur la participation des groupes et des citoyens. Par ailleurs, nous avons également observé que le désir de renforcer et de tisser de nouveaux liens entre les élus et les citoyens ordinaires, tel que le propose le discours sur le « déficit démocratique » et tel qu'illustré par le conflit entre les parlementaires et certains fonctionnaires, traduit également la résistance des élites politicoadministratives à reconnaître la légitimité de la bureaucratie dans l'*engagement des citoyens* ; cette tâche est en effet considérée comme étant du ressort des parlementaires et non des fonctionnaires. Rappelons que les pressions exercées par les parlementaires ont été suffisantes pour que la nouvelle politique ne voie jamais le jour.

Dans ce contexte, on peut avancer que la logique libérale qui prévaut au centre du gouvernement en est une qui s'apparente au statu quo, au sens où le dépassement de la logique libérale souhaité par plusieurs acteurs et qui s'incarnerait dans une nouvelle politique, ne se concrétise pas. Bien que tous les acteurs reconnaissent la nécessité de démocratiser le processus politique, ils ne s'entendent ni sur le diagnostic, ni sur la façon d'y parvenir. La question de savoir d'où provient précisément cette résistance des élites politicoadministratives demeure complexe. Provient-elle de la perception de la part des élites qu'elles perdraient du pouvoir au détriment d'autres acteurs avec une politique qui serait plus « exigeante » sur le plan démocratique ? Ou s'agit-il plutôt d'une croyance profonde quant au manque de légitimité de la bureaucratie dans la tâche de consulter et d'engager les citoyens ? En d'autres termes, est-ce une question uniquement d'intérêts et de pouvoir, ou est-ce que les idées et les croyances interviennent également ? Notre étude n'a pas permis d'apporter une réponse précise à cette question. Comme c'est souvent le cas, ces deux dimensions sont en interaction dans une dynamique complexe. Ce questionnement nous mène sur la seconde explication générale concernant la prépondérance de la logique libérale, c'est-à-dire les contraintes structurelles qui pèsent sur les intérêts et les idées des acteurs.

### *5.1.2 Les contraintes structurelles*

La résistance des élites politicoadministratives ne peut expliquer à elle seule la prépondérance de la logique libérale. Les contraintes structurelles jouent également un rôle important dans cette dynamique. Le dépassement de la logique libérale au sein de l'État canadien se bute – et se butera toujours – à la distance entre les gouvernants et les gouvernés. En effet, pour plusieurs enjeux de politiques publiques, il existe divers paliers de gouvernements entre les gouvernants du niveau fédéral et les gouvernés. D'un point de vue institutionnel,

cette situation pose des problèmes importants en matière de participation institutionnalisée. Cette dimension est particulièrement importante dans le cas du Canada. En effet, le fédéralisme canadien n'a jamais été très réceptif à la participation d'autres acteurs que les élites politiques (Smiley 1987). Malgré certaines tentatives récentes de rendre le fédéralisme canadien plus « coopératif » et surtout plus réceptif aux préoccupations des citoyens elles ne se sont pas avérées particulièrement concluantes (par exemple Phillips 2001). Plusieurs auteurs ont récemment mis en lumière la difficulté de dépasser le fédéralisme exécutif (Smiley 1987) qui domine le processus d'élaboration des politiques publiques canadiennes (Simeon et Cameron 2002, Philips 2001 ; Montpetit 2006). Il ne s'agit certainement pas d'un problème insurmontable, mais lorsque combiné à une certaine forme de résistance des acteurs politiques, les contraintes structurelles deviennent un facteur important.

La participation institutionnalisée dans le secteur de la santé est un exemple de cette difficulté. Dans ce secteur, nous avons observé que les décisions au niveau du gouvernement fédéral se sont essentiellement inscrites dans le cadre des relations intergouvernementales, qui ont été historiquement et structurellement très peu réceptives à la participation d'autres acteurs que les élites politiques (Simeon et Cameron 2002 ; Montpetit 2006). Le développement des politiques de santé au Canada a toujours été étroitement associé aux relations intergouvernementales (Maoini 2002 : 100). Ce faisant, les politiques de santé ont été façonnées en fonction de considérations complexes, qui cadrent plus ou moins bien avec l'idée de la participation des groupes et des citoyens et les exigences qu'elle pose, surtout dans le cadre des logiques délibérative et participative.

Cet exemple démontre d'ailleurs la pertinence du choix du Canada pour étudier le phénomène de la participation institutionnalisée. Les analyses qui proposent une

perspective similaire de la participation institutionnalisée, c'est-à-dire qui dépasse l'étude d'une seule institution ou d'un seul processus, s'intéressent généralement à la gouvernance locale (notamment Bherer 2003), qui présente une plus grande proximité entre les gouvernants et les gouvernés. Dans un tel contexte, la présence d'une logique autre que libérale devient plus probable dans la mesure où le nombre réduit d'acteurs concernés et la nature des enjeux rendent plus probables des innovations en matière d'institutions et de processus. Les contraintes structurelles ont moins de poids au niveau local qu'au niveau fédéral. Toutefois, on remarque qu'on utilise sensiblement le même discours dans le cas d'un État fédéral comme la Canada, comme par exemple « l'engagement des citoyens » et la « participation aux décisions », mais sans tenir compte des contraintes en termes de proximité et les défis institutionnels que posent de tels engagements. Les relations entre les acteurs du niveau fédéral et les citoyens seront souvent, dans la majorité des processus, médiatisées par les institutions politiques de niveaux inférieurs.

### *5.1.3 Les contraintes liées à la seconde délégation*

Outre la résistance des élites et les contraintes structurelles, nous avons également remarqué la difficulté de dépasser la seconde délégation, c'est-à-dire la délégation aux experts pour l'identification et l'organisation des connaissances pertinentes et légitimes. Cette difficulté est observable dans le développement de la réglementation dans les secteurs de l'environnement et de la santé. Ce constat est important dans la mesure où les contraintes structurelles ne jouent pas un rôle majeur sur ces questions. En effet, dans ce domaine, le gouvernement fédéral dispose de responsabilités relativement claires lui permettant d'intervenir.

Dans le secteur de la santé, au-delà d'un discours politicoadministratif très ambitieux sur la place que devrait occuper les citoyens dans le processus décisionnel, qui se traduit dans le document *Politiques et boîtes à outils concernant la participation du public à la prise de décision*, la logique libérale demeure très présente. Le rapport d'évaluation des activités de participation de la Direction générale des produits de la santé et des aliments démontre en effet la prédominance des experts, et plus particulièrement la surreprésentation des acteurs économiques sur les autres catégories d'acteurs. Dans le secteur de l'environnement, malgré leurs prétentions délibératives, les tables rondes sur l'environnement étaient également dominées par les acteurs de l'industrie (Howlett 1990).

Toujours dans le secteur de l'environnement, la difficulté de dépasser la logique libérale a été associée à la distance séparant les environmentalistes et les autres acteurs du processus politique dans leurs idées et leurs intérêts. L'intégration des environmentalistes dans divers processus de consultation vers la fin des années 1980 dans la foulée du développement durable et des consultations multipartites, laissait présager une plus grande ouverture du processus politique et donc l'intégration d'une diversification des idées et des intérêts. Le discours développé à l'époque mettait par ailleurs beaucoup d'emphasis sur l'importance de développer des consensus entre les participants par l'entremise de nouveaux processus participatifs plus ouverts. Encore une fois, ces discours politicoadministratifs étaient ambitieux et proposaient des changements importants. Ils étaient ambitieux puisqu'on supposait qu'il était possible que les environmentalistes, nouvel acteur légitime du processus politique, réussissent à s'entendre avec les acteurs bureaucratiques et ceux de l'industrie. Pour vérifier ces ambitions, nous nous sommes appuyées sur des analyses effectuées sur ces divers processus, qui elles sont généralement très critiques, notamment celles de Howlett (1990) et de VanNijnatten (1998, 1999). Dans ces deux cas les auteurs

ont observé la domination des acteurs traditionnels, en l'occurrence les acteurs de l'industrie. VanNijnatten (1998) a notamment mis en lumière la difficulté d'établir des relations de confiance entre les environmentalistes et les autres acteurs présents dans ces processus. Rappelons que l'établissement de relations de confiance est l'une dimension de la logique délibérative.

Par ailleurs, des entretiens de recherche sont venus confirmer cette difficulté de construire des relations de confiance entre les acteurs dans la consultation. Par exemple, le représentant de Greenpeace que nous avons rencontré était très critique envers les processus de consultation d'Environnement Canada, et disait que son organisation privilégiait de plus en plus le processus de pétition du Commissaire au développement durable, institution de nature libérale, afin d'obtenir des réponses précises à leur questionnement. Lorsqu'ils participent aux processus de consultation du Ministère, leur motivation est fondée sur des « intérêts stratégiques », c'est-à-dire qu'ils considèrent que c'est la meilleure façon d'influencer les politiques, plutôt que par la croyance que le processus peut être productif et produire des consensus. Dans un tel contexte, on peut douter de la présence de la logique délibérative. Encore une fois, ceci ne veut pas dire qu'aucun des nombreux processus de consultation d'Environnement Canada ou de Santé Canada ne s'appuient sur des relations de confiance entre les acteurs. Il faut aussi souligner que Greenpeace n'est pas le seul groupe environnemental à prendre part d'une façon ou d'une autre au processus politique, et qu'il est parmi les groupes les plus critiques.

Au-delà de la question de la représentation sur les diverses institutions et les divers processus, la nature des exercices de participation demeure également libérale. Par exemple, l'essentiel des consultations publiques présentées sur le site Internet d'Environnement Canada s'inscrivent dans le processus de notification de la *Gazette du Canada*, ou dans le simple appel de commentaires

sur une proposition de normes, de lignes directrices ou de règlements, souvent très pointus et très techniques. Le rapport de la Direction générale des produits de la santé et des aliments a également mis en lumière la prédominance de ce type de processus dans le développement de la réglementation dans le secteur de la santé. Rappelons que ceux-ci sont loin de satisfaire aux exigences des logiques participative et délibérative. De par leur fonctionnement, ces processus proposent très peu d'interactions entre les acteurs et laissent une grande latitude aux acteurs politicoadministratifs dans la décision de tenir compte ou non des commentaires formulés. La *Gazette du Canada* existe et est publiée à intervalles réguliers depuis 1841, ce qui en fait difficilement un nouveau processus de participation du public<sup>37</sup>. Ces processus issus de la logique libérale occupent donc toujours une place prépondérante dans l'élaboration des politiques environnementales et de santé.

## ***5.2 Les innovations et les changements institutionnels***

La persistance de la logique libérale ne signifie pas qu'il n'y a pas de changement. Le secteur de l'environnement est un exemple intéressant d'une évolution institutionnelle de nature libérale. Nous parlons d'une évolution de nature libérale dans la mesure où les changements qui surviennent s'inscrivent dans une perspective législative et légale, donc en lien avec l'idée du respect des droits du citoyen. Un des ces exemples est la révision de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement de 1999 qui, sous la rubrique « Participation du public », donne le droit à tous citoyens de 18 ans et plus d'engager des poursuites s'ils considèrent que la Loi n'a pas été respectée. Cette prescription

n'apparaissait pas dans la Loi de 1988. Toujours en lien avec la LCPE de 1999 et la rubrique « Participation du public », on a également créé le Registre de la LCPE, lequel « vise à encourager et soutenir la participation du public dans la prise de décision environnementale en facilitant l'accès aux documents publics découlant de l'administration de la Loi »<sup>37</sup>. Encore une fois, on peu difficilement associer ces deux nouvelles prescriptions à des développements de nature participative ou délibérative. La création du Registre signifie uniquement la consolidation de l'information qui a un lien avec la Loi dans un site Internet. L'entrée en vigueur de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale en 1995 résulte également d'une évolution libérale, au sens où c'est la Cour qui obligea le gouvernement fédéral à donner une valeur juridique à ces lignes directrices sur l'évaluation environnementale ; le fondement de ces dernières repose en grande partie sur l'idée d'assurer une plus grande participation du public.

Un autre développement institutionnel de nature libérale a été la mise sur pied du poste de Commissaire au développement durable et son rattachement au Bureau du Vérificateur général du Canada. Celui-ci reçoit les plaintes ou les pétitions provenant de groupes ou de citoyens et qui demandent aux divers ministères et organismes d'apporter des réponses à leurs questionnements concernant toutes sortes de problématiques de nature environnementale. Dans ce dernier cas, les ministères ou organismes visés ont comme seule obligation celle de répondre aux pétitions ; rappelons que l'utilisation de ce processus est en progression depuis sa mise en place.

---

<sup>37</sup> <http://canadagazette.gc.ca/learn-f.html>, consulté le 12 décembre 2005.

<sup>38</sup> <http://www.ec.gc.ca/RegistreLCPE/default.cfm>, consulté le 12 décembre 2005.



Ces institutions et les processus qui en sont issus présentent une version individualisée de la participation qui s'inscrit dans la perspective d'un « droit individuel à un environnement sain ». Nous avons en effet associé ces développements à l'émergence de cette idée. Dans ce sens, ces institutions et ces processus ne favorisent ni la participation ni la délibération, du moins dans le sens que nous leur avons donné.

### *5.3 Les éléments délibératifs*

Le fait d'identifier la logique libérale comme étant dominante et comme illustrant le plus fidèlement les modes de participation institutionnalisée au Canada ne signifie pas que l'on ne retrouve aucune dimension de la logique délibérative dans les différents processus, mécanismes et institutions sur lesquels nous nous sommes penchés. Nous avons en effet identifié divers espaces qui peuvent être considérés comme délibératifs, du moins dans leur processus. Ces espaces sont essentiellement les différents forums ou commissions qui servent à développer des orientations devant ultérieurement guider les politiques et autres décisions gouvernementales.

Les commissions d'enquêtes, les forums et autres exercices visant à dégager des orientations ont été largement utilisés au Canada, et ce depuis longtemps (Jenson 1994). Dans leurs processus, ces institutions ont présenté une certaine évolution et une certaine sophistication dans leurs façons de consulter la population au fil du temps. Cette évolution a notamment été observée dans le secteur de la santé, où les rapports devant guider la politique du gouvernement fédéral dans ce secteur ont fait l'objet de divers processus qui ont progressivement intégrés une plus grande diversité d'acteurs. On a également observé l'intégration des

citoyens ordinaires, et non simplement comme témoin à une commission d'enquête ou comme dépositaire d'un mémoire, mais comme participant à ces divers processus. En effet, le processus menant à l'élaboration du Plan vert, le Forum national sur la santé et la Commission Romanow ont tous mis une emphase particulière sur la dimension de la consultation des citoyens dans leurs travaux. Dans le secteur de la santé, cette emphase avait pour objectif de faire émerger les « valeurs » des citoyens canadiens afin de les intégrer aux choix à faire en matière de politiques de santé.

Une certaine littérature a d'ailleurs célébré ce type d'exercices en les présentant comme étant des lieux d'apprentissage des politiques publiques et de représentation d'idées et d'intérêts divers. Ils ont parfois été à l'origine d'innovations importantes qui ont eu une influence sur la politique gouvernementale (par exemple Jenson 1994, Scala 1997, Bradford 1998). Si ces apprentissages peuvent être bien réels dans certains cas, notre perspective nous amène à poser la question de l'impact de ces exercices sur la politique gouvernementale et du lien à la décision, et ce tout en étant pleinement conscient que ce ne sont pas des organes de prise de décision à proprement parler. Il est important de ne pas sous-estimer le fait que les gouvernants utilisent aussi ce type d'exercice quand ils ne savent pas comment aborder une question complexe ou problématique (Boyчук 2003). Le Plan vert de 1990 est un exemple de processus présentant des dimensions délibératives et qui a été fortement médiatisé, qui proposait des investissements importants et de nouvelles mesures plus contraignantes en matière environnementales, mais qui finalement s'est avéré limité en termes d'impact (Harrison et Hoberg 1994).

La Commission Romanow est un autre exemple de processus délibératifs qui fut largement médiatisé et dont les effets à long terme ne pourront être élucidés qu'ultérieurement. Le rapport de la Commission Romanow peut être considéré

comme un fort plaidoyer en faveur d'un système public, universel, équitable, en somme qui respecte les principes de la Loi canadienne sur la santé. Mais surtout un plaidoyer contre toute tentative de développement d'un système de santé à « deux vitesses ». Toutefois, certains développements récents mettent en perspective l'impact limité qui pourrait découler de l'exercice. En effet, quelques années seulement après la publication du rapport qui a permis d'identifier les « valeurs » des Canadiens, la question de la santé a vite réintégré l'arène des relations intergouvernementales et les discussions sur les champs de compétence. La liberté d'action des provinces, de qui relève presque entièrement le secteur selon la Constitution, est en effet très peu limitée même suite à la publication de ce rapport ; l'exemple de l'Alberta est ici assez éloquent. Par ailleurs, le jugement récent de la Cour Suprême dans l'affaire Chaoulli concernant les assurances privées devrait avoir un effet plus structurant sur les politiques en matière de santé que le rapport de la Commission Romanow. Dans ce contexte, on peut proposer l'idée que ces grands exercices participatifs constituent, dans certains cas du moins, des « concessions » consenties par les élites politicoadministratives au niveau des processus. Le fait d'intégrer les citoyens ordinaires et de leur laisser autant de place tiendrait du fait que très peu d'obligations découlent de ces exercices. Cela n'équivaut pas à dire que ces processus n'ont ou n'auront aucun impact sur la politique gouvernementale. À l'instar d'autres exercices de participation institutionnalisée, leur impact est cependant très diffus et relève de la volonté des élites politicoadministratives.

#### ***5.4 Pourquoi la logique participative est-elle si peu présente?***

Comme il est possible de le constater, la logique participative est inexistante dans les institutions, processus et mécanismes que nous avons analysés. Il apparaît en effet pertinent de se poser la question à savoir pourquoi l'on observe pas

d'éléments de la logique participative dans le processus politique du Canada. Premièrement, de la façon dont nous l'avons définie, l'instauration de la logique participative exige des transformations institutionnelles importantes permettant une participation large et inclusive des groupes et des citoyens et surtout des mécanismes, processus et institutions permettant aux citoyens de « participer aux décisions qui les concernent ». Or, les transformations institutionnelles les plus importantes que l'on a observées s'inscrivent essentiellement dans une logique libérale, telles que les nouvelles lois et les nouvelles institutions en matière d'environnement. Ce ne sont donc pas des transformations institutionnelles qui permettent aux citoyens de « participer aux décisions qui les concernent » au sens de la logique participative. Toutefois, ces changements présentent une caractéristique importante qui les distingue de tout processus qui serait issu de l'exécutif, comme par exemple les consultations multipartites ou les divers processus de Santé Canada. En effet, l'évolution de nature légale a pour effet que le processus, de même que le résultat – ou la décision – échappe, du moins en partie, au contrôle des élites politicoadministratives. Dans un changement de nature légale, la Cour, ou un autre organe indépendant tel que le Commissaire au développement durable, devient un nouvel acteur important. Dans le cas de la Cour, elle exerce un contrôle important autant sur le processus que sur la décision ; dans le cas du Commissaire, il exerce pour sa part un certain contrôle sur le processus en obligeant les ministères qui font l'objet d'une pétition à formuler une réponse dans un délai prescrit, et il peut également dans ses vérifications subséquentes revenir sur ces questions afin de voir si le ou les ministères ont remédié à la situation. La discrétion politicoadministrative s'en trouve donc réduite. L'introduction de ces nouveaux acteurs a donc en quelque sorte pour effet de médiatiser la relation entre les acteurs politicoadministratifs et les autres participants au processus politique. Bien que ces changements peuvent être considérés comme étant intéressants d'un point de vue démocratique, ils ne s'inscrivent pas dans la logique participative.

Au-delà de la question institutionnelle, l'instauration d'une logique participative sera toujours confrontée à l'épineuse question du partage du pouvoir de décision. En effet, la logique participative implique un nouveau partage du pouvoir entre les acteurs. S'il est plutôt simple de développer un discours qui prône une plus grande participation des citoyens au processus politique, sa concrétisation sera toujours difficile. Les acteurs en situation de pouvoir seront toujours réfractaires à accepter ce nouveau partage du pouvoir. De plus, il y aura toujours une tension entre le désir d'engager les citoyens dans le processus politique et le principe même de la représentation politique qui repose sur l'idée que l'essentiel du pouvoir de décider est conféré à des représentants élus. Comme nous l'avons vu tout au long de cette thèse, cette tension inhérente à tout système politique démocratique se présente aujourd'hui avec plus d'acuité en raison de la « perte de confiance » des citoyens envers les institutions représentatives et démocratiques. Cette tension peut également rapidement se transformer en confusion pour les acteurs lorsqu'on prend dans les discours politicoadministratifs des engagements en matière de participation qui seront de toute évidence difficiles à tenir.

## ***BIBLIOGRAPHIE***

Abelson, Julia et François-Pierre Gauvin (2004), *Engaging Citizens: One Route to Health Care Accountability*, Accountability Papers No. 2, Ottawa : Canadian Research Policy Network.

Agence canadienne d'évaluation environnementale (2004), *Programme d'aide financière aux participants*, Ottawa : Agence canadienne d'évaluation environnementale.

Armstrong, Pat et Hugh Armstrong (2003), *Wasting Away. The Undermining of Canadian Health Care*, Second Edition, Don Mills : Oxford University Press.

Atkinson, Michael (1994), « What Kind of Democracy Do Canadians Want », *Canadian Journal of Political Science*, vol. XXVII, no. 4: 717-745.

Aucoin, Peter (1995), *The new public management. Canada in comparative perspective*, Montréal: Institut de recherche en politiques publiques.

Barber, Benjamin R. (1997), *Démocratie forte*, Paris : Desclée De Brouwer. (Traduction française de *Strong Democracy* paru en 1984)

Berger, Thomas J. (1977), *Le Nord, terre lointaine, terre ancestrale: rapport de l'Enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie*, Ottawa : Imprimerie et Edition Approvisionnement et Services Canada.

Bherer, Laurence (2003), *La politique consultative de la Ville de Québec. Une lecture institutionnaliste du phénomène participatif*, Thèse de doctorat, Pouvoir, action publique et territoire, Université Montesquieu Bordeaux IV, Institut d'études politiques de Bordeaux.

Blais, André (2000), *To Or Not To Vote. The Merits and Limits of Rational Choice*, Pittsburgh: Pittsburgh University Press.

Blais, André et Elizabeth Gidengil (1991), *La démocratie représentative : perceptions des canadiens et canadiennes*, Ottawa : Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis.

Blais, François (2003), « Choix et limites de l'allocation des ressources en santé. Pourquoi est-ce nécessaire? Pourquoi est-ce si difficile? », *Éthique publique*, vol. 5, no 1, avril 2003, 9-14.

Blatrix, Cécile (2000), *La « démocratie participative » de mai 68 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, Thèse pour l'obtention du Doctorat en Science Politique, Université Paris I – Panthéon Sorbonne.

Blatrix, Cécile (2002), « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes d'action collective », *Politix*, 15, 57 : 79-102.

Blaug, Ricardo (2003), « Engineering Democracy », *Political Studies*, vol. 50 : 102-116.

Blondiaux Loïc et Yves Sintomer (2002), « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 15, no 57 : 17-36.

Bohman, James et Willam Rehg (éds) (1997), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, Cambridge : MIT Press.

Bradford, Neil (1998), *Commissioning Ideas : Canadian National Policy Innovation in Comparative Perspective*, Oxford University Press.

Bureau du Conseil privé (1992), *Lignes directrices en matière de consultation à l'intention des gestionnaires de la fonction publique*, Ottawa : Gouvernement du Canada.

Bureau du Conseil privé (1999), *Politique de réglementation*, Ottawa : Gouvernement du Canada.

Bureau du vérificateur général du Canada (1999), *Rapport du commissaire au développement durable à la Chambre des communes*, Ottawa.

Bureau du vérificateur général du Canada (2004), *Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes*, Ottawa.

Cairns, Alan (1988), « Citizens (Outsiders) and Governments (Insiders) in Constitution-Making: The Case of Meeck Lake », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. 14: 121-145.

Callon, Michel, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris : Éditions du Seuil.

Castrilli, J. F. et C. Clifford Lax (1981), « Environmental Regulation-Making in Canada: Towards a More Open Process », dans Swaigen, John (éd) (1981), *Environmental Rights in Canada*, Toronto: Butterworths, 334-405.

Chambre des communes (1995), *Notre santé en dépend! Vers la prévention de la pollution*, Ottawa, Rapport du Comité permanent de l'environnement et du développement durable, juin 1995.

Charih, Mohamed et Arthur Daniels (éds) (1997), *New Public Management and Public Administration in Canada/Nouveau management public et administration publique au Canada*, Toronto: Institute of Public Administration in Canada/Institut d'administration publique du Canada.

Charih, Mohamed et Lucie Rouillard (1997), « The New Public Management », dans Charih, Mohamed et Arthur Daniels (éds) (1997), *New Public Management and Public Administration in Canada/Nouveau management public et administration publique au Canada*, Toronto : Institute of Public Administration in Canada/Institut d'administration publique du Canada : 27-45.

Clarke, Harold D, Jane Jenson, Lawrence LeDuc et Jon H. Pammet (1996), *Absent mandate*, third edition, Toronto: Gage Educational Publishing Company.

Cobbaut, Jean-Philippe et Pierre Boitte (2003), « Pour un éthique de l'allocation des ressources en santé : les enjeux de l'accès aux soins », *Éthique publique*, vol. 5, no1, avril 2003, 15-33.



Coleman, William D., Grace Skogstad et Michael M. Atkinson (1997), « Paradigm Shifts and Policy Networks: Cumulative Change in Agriculture », *Journal of Public Policy*, 16: 273-301.

Comité permanent de l'environnement et du développement durable (1995), *Mesures législatives sur la protection de l'environnement conçues pour l'avenir : une LCPE renouvelée : une proposition*, Ottawa : Environnement Canada.

Commission des communautés européennes (2001), *Gouvernance européenne : Un Livre blanc*, Luxembourg : Office des publications officielles de l'Union européenne.

Commission sur l'avenir des soins de santé (2002), *Guidé par nos valeurs. L'avenir des soins de santé au Canada. Rapport final*, Ottawa : Commission sur l'avenir des soins de santé.

Commission sur l'avenir des soins de santé (2002a), *Préparer l'avenir des soins de santé. Rapport d'étape*, Ottawa : Commission sur l'avenir des soins de santé.

Commission sur l'avenir des soins de santé (2002b), *Rapport sur le dialogue entre Canadiens sur l'avenir des soins de santé au Canada*, Ottawa : Commission sur l'avenir des soins de santé.

Contandriopoulos, André-Pierre (2003), « Les enjeux éthiques associés à la transformation des systèmes de soins », *Éthique publique*, vol. 5, no 1, avril 2003, 42-57.

Cox, Gary W. (1997), *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge, Cambridge University Press.

Dalton, Russell J. (2000), « Citizen Attitudes and Political Behavior », *Comparative Political Studies*, 33, 6/7 : 912-940.

Dalton, Russell J., Susan E. Scarrow et Bruce E. Cain (2004), « Advanced Democracies and the New Politics », *Journal of Democracy*, vol. 15, no 1: 124-138.

Dahl, Robert A. (1990), *After the revolution? Authority in a good society*, London: Yale University Press.

deLeon, Peter (1995), « Democratic Values and the Policy Sciences », *American Journal of Political Science*, 39, 4: 886-905.

Direction générale des produits de santé et des aliments (2004), *Cadre de la participation du public*, Ottawa : Santé Canada.

Direction générale des produits de santé et des aliments (2005), *Rapport de la DGPSA sur le rendement lié à la participation du public*, Ottawa : Santé Canada.

Doern, Bruce G. et Thomas Conway (1994), *The Greening of Canada*, Toronto: University of Toronto Press.

Dryzek, John S. (1990), “Designs for Environmental Discourse: The Greening of the Administrative State”, dans Paehlke, Robert et Douglas Togerson (éds) (1990), *Managing the Leviathan. Environmental Politics and the Administrative State*, Peterborough: Broadview Press, 97-111.

Dryzek, John (2000), *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*, Oxford : Oxford University Press.

Dwivedi, O.P. et al. (2001), *Sustainable Development and Canada. National and International Perspectives*, Peterborough: Broadview Press.

Elder, P.S. (1975), *Environmental Management and Public Participation*, Toronto: Canadian Environmental Law Association.

Epp, Jack (1986), *La santé pour tous : Plan d'ensemble pour la promotion de la santé*, Ottawa: Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

Fishkin, James et Robert C. Luskin (2000), « The quest for deliberative democracy », dans Saward, Micheal (ed), *Democratic innovation. Deliberation, representation and association*, New-York : Routledge, pp. 17-28.

Forest, Pierre-Gerlier, Judith Maxwell et Steven Rosell (2003), « Le dialogue sur l'avenir des soins de santé au Canada. La voix des citoyens dans la réforme du système de santé canadien », *Éthique publique*, vol. 5, no 1, avril 2003, 67-72.

Forum national sur la santé (1997), *La santé au Canada : un héritage à faire fructifier. Rapport final du Forum national sur la santé*, Ottawa : Forum national sur la santé.

Forum national sur la santé (1997a), *La santé et les soins de santé*, Ottawa : Forum national sur la santé.

Forum national sur la santé (1997b), *La santé au Canada : un héritage à faire fructifier. Rapports de synthèse et documents de référence*, Ottawa : Forum national sur la santé.

Fourniau, Jean-Michel (2001), « Information, access to decision-making and public debate in France : the growing demand for deliberative democracy », *Science and Public Policy*, 28, 6 : 441-51.

Gouvernement du Canada (1990), *Fonction publique 2000. Le renouvellement de la fonction publique canadienne*, Ottawa : Ministère des Approvisionnements et Services Canada.

Gouvernement du Canada (1990), *Fonction publique 2000. Le renouvellement de la fonction publique canadienne*, Ottawa : Ministère des Approvisionnements et Services Canada.

Gouvernement du Canada (1990), *L'environnement à l'heure de la concertation*, Ottawa : Ministère de l'environnement.

Gouvernement du Canada (1990a), *Les initiatives de développement durable au Canada. Activités en cours*, Ottawa : Environnement Canada.

Gouvernement du Canada (1990b), *Le Plan vert du Canada pour un environnement sain*, Ottawa.

Gouvernement du Canada (1994), *Examen de la LCPE: Document d'élaboration des enjeux 10. Participation du public en matière de protection de l'environnement*, Ottawa, ministère de l'Environnement.

Gouvernement du Canada (1999), *Examen de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale. Document de travail aux fins de consultation publique*, Ottawa, Agence canadienne d'évaluation environnementale.

Gouvernement du Canada (2001), *Renforcer l'évaluation environnementale pour les Canadiens. Rapport du ministre de l'Environnement au Parlement canadien sur l'examen de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, Ottawa, Agence canadienne d'évaluation environnementale.

Graham, Katherine A. et Susan D. Phillips (1997), « Citizen engagement : beyond the customer revolution », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, 40, 2 : 255-273.

Gutmann, Amy et Dennis Thompson (1996), *Democracy and Disagreement*, Cambridge : The Belknap Press of Harvard University Press.

Habermas, Jürgen (1986), *Droit et démocratie: entre faits et normes*, Paris : Gallimard.

Hajer, Maarten A. et Hendrik Wagenaar (éds) (2003), *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge : Cambridge University Press

Hall, Peter A. (1993), « Policy Paradigms, Social Learning, and the State », *Comparative Politics*, April 1993: 275-295.

Hauptmann, Emily (2001), « Can Less be More? Leftist Deliberative Democrats' Critique of the Participatory Democracy », *Polity*, XXXIII, 3: 397-421.

Hessing, Melody et Michael Howlett (1997), *Canadian Natural Resource and Environmental Policy. Political Economy and Public Policy*, Vancouver : UBC Press.

Hoberg, George (1993), « Environmental Policy : Alternatives Styles », dans Atkinson, Micheal (éd) *Governing Canada. Institutions and Public Policy*, Toronto: Harcourt Brace Jovanovich Canada Inc.

Hoberg, George et Kathryn Harrison (1994), « It's Not Easy Being Green: The Politics of Canada's Green Plan », *Canadian Public Policy – Analyse de politiques*, vol. XX, no. 2: 119-137.

Howlett, Michael (1990), « The Round Tables Experience: Representation and Legitimacy in Canadian Environmental Policy-Making », *Queen's Quarterly*, vol. 97: 580-601.

Howlett, Michael (2002), Policy Instruments and Implementation Styles: The Evolution of Instrument Choice in Canadian Environmental Policy, dans VanNijnatten, Debora et Robert Boardman (2002), *Canadian Environmental Policy. Context and Cases*, Toronto: Oxford University Press, 25-45.

Inglehart, Ronald (1997), *Modernization and Postmodernization*, New-Jersey : Princeton University Press.

Jenson, Jane (1994), « Commissioning Ideas : Representation and Royal Commissions », dans Susan D. Phillips (ed), *How Ottawa Spends 1994-1995 : Making Change*, Ottawa : Carleton University Press: 39-69.

Jenson, Jane et Susan Phillips (1996), « Regime Shift: New Citizenship Practices in Canada », *International Journal of Canadian Studies/Revue internationale d'études canadiennes*, vol. 14, Fall/Automne 1996: 111-135.

Kernaghan, Kennet, Brian Marson et Sanford Borins (2000), *L'administration publique de l'avenir*, Toronto : Institut d'administration publique du Canada.

Laframboise, Hubert (1990), « Non-Participative Policy Development : the Genesis of A New Perspective on the Health of Canadians », *Journal of Public Health Policy*, Autumn 1990, pp. 316-322.

Lalonde, Marc (1974), *Nouvelle perspective sur la santé des canadiens*, Ottawa, avril 1974.

Laycock, David (2004), *Representation and Democratic Theory*, Vancouver : UBC Press.

Le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada (1991), Rapport à la population et au gouvernement du Canada, Ottawa : *Approvisionnements et Services Canada*.

Legowski, Barbara et Lindsey McKay (2000), *Health beyond Health Care : Twenty-five Years of Federal Policy Development*, CPRN Discussion Paper No. H04, Ottawa : Canadian Policy Research Network.

Lindquist, Evert A. (1994), « Citizens, Experts, and Budgets: Evaluating Ottawa's Emerging Budget Process », dans Phillips, Susan D (ed), *How Ottawa Spends 1994-95: Making Change*, Carleton: Carleton University Press: 91-128.

Lucas, A.R. et Sandra K. McCallum (1975), « Looking at Environmental Impact Assessment », dans Elder, P.S. (1975), *Environmental Management and Public Participation*, Toronto: Canadian Environmental Law Association.

Macedo, Stephen (éd) (1999), *Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement*, Oxford, Oxford University Press

Mackinnon, Mary Pat, Judith Maxwell, Seteven Rosell et Nadini Saxena (2003), *Dialogue entre citoyens sur le Canada que nous voulons - Dialogues avec les citoyens*, Ottawa : Réseaux de recherche en politiques publiques.

Maioni, Antonia (1998), *Parting at the Crossroads. The Emergence of Health Insurance in the United-States and Canada*, Princeton : Princeton University Press.

Manin, Bernard (1985), « Volonté générale ou délibération? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, no 33.

Manin, Bernard (1995), *Principes du gouvernement représentatif*, Paris : Calmann-Lévy.

Manin, Bernanrd (2002), Entretien dans Politix

Mansbridge, Jane (1999), « Everyday Talk in the Deliberative System », dans Macedo, Stephen (éd) (1999), *Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement*, Oxford, Oxford University Press: 211-239.

March, James G. et Johan P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*, New-York: Free Press.

Martin, Paul (2003), « Verbatim. The Democratic Deficit », *Policy Options/Options politiques*, décembre 2002 – janvier 2003.

Martin, Pierre (2000), *Comprendre les évolutions électorales : la théorie des réalignements revisitée*, Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

McKay, Lindsay (2000), *Making the Lalonde Report*, Towards a New Perspective on Health Project, Health Network, CPRN, Background Paper, October 2000, Ottawa : Canadian Policy Research Network.

Mendelsohn, Matthew (2000). « Public Brokerage : Constitutional Reform and the Accommodation of Mass Publics », *Canadian Journal of Political Science*, XXXIII, 2: 245-272.

Mendelsohn, Matthew et John McLean (2002), « Getting Engaged : Strengthening the SUFA through Citizen Engagement », dans McIntosh Tom (éd), *Building Social Union, Perspectives, Directions, and Challenges*, Régina : CPRC, pp. 31-45.

Montpetit, Éric (2003), « La démocratisation de la gestion des risques », *Lien social et Politiques – RIAC*, 50, Société des savoirs, gouvernance et démocratie, Automne 2003, pp. 91-104.

Montpetit, Éric (2003a), « Public Consultations in Policy Network Environments: The Case of Assisted Reproductive Technology Policy in Canada », *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*, vol. XXIX, no 1: 1-16.

Montpetit, Éric (2006), « Declining Legitimacy and Canadian Federalism: An Examination of Policy-Making in Agriculture and Biomedicine », dans Michelmann, Hans J. et Cristine de Clercy (éds), *Continuity and Change in*

*Canadian Politics. Essays in Honour of David E. Smith*, Toronto: University of Toronto Press, pp. 89-116

Morley, C.G. (1975), "The Legal Framework for Public Participation in Canadian Water Management", dans Elder, P.S. (1975), *Environmental Management and Public Participation*, Toronto: Canadian Environmental Law Association, 40-83.

Nevitte, Neil (1996), *The decline of deference: Canadian value change in cross-national perspective*, Peterborough, Broadview press.

OCDE (2001), *Des citoyens partenaires. Information, consultation et participation à la formulation des politiques*, Paris : OCDE.

Osborne, David et Ted Gaebler (1993), *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New-York: Plume.

Paehlke, Robert et Douglas Togerson (éds) (1990), *Managing the Leviathan. Environmental Politics and the Administrative State*, Peterborough: Broadview Press.

Phillips, Susan D. (1991), « How Ottawa Blends: Shifting Government Relationships with Interest Groups », dans Abele, Frances (ed), *How Ottawa Spends: The Politics of Fragmentation*, Ottawa : Carleton University Press.

Phillips, Susan D. (1993), « Of public interest groups and sceptics: a realist's reply to Professor Stanbury », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 36, no. 4: 606-616.

Phillips, Susan D. (2001), « SUFA and Citizen Engagement : Fake or Genuine Masterpiece? », *Policy Matters*, vol. 2, no 7.

Phillips, Susan D. (2002), *Mapping the Links : Citizen Involvement in Policy Process*, Ottawa : Canadian Policy Research Network (avec Michael Orsini).

Pinder Lavada (1994), « The Federal Role in Health Promotion: Art of the Possible », dans Pederson, Ann, Michel O'Neill et Irving Rootman (éds), *Health Promotion in Canada. Provincial, National and International Perspectives*, Toronto: W.B. Saunders Canada.



- Pollitt, Christopher (2003), *The Essential Manager*, Philadelphia: Open University Press.
- Pollitt, Christopher et Geert Bouckaert (2004), *Public management reform: a comparative analysis*, Toronto : Oxford University Press.
- Puxley, Peter (2002), *A Model of Engagement: Reflections on the 25<sup>th</sup> Anniversary of the Berger Report*, Ottawa: Canadian Policy Research Networks.
- Risse, Thomas (2000), « 'Let's Argue!' : Communicative Action in World Politics », *International Organization*, vol. 54, no 1 : 1-39.
- Sadler, Barry (1986), « Environmental conflict resolution in Canada », *Resolve*, no. 18: 3-8.
- Santé Canada (2000), *Politiques et boîte à outils concernant la participation du public à la prise de décision*, Ottawa : Santé Canada.
- Savoie, Donald J. (1999), *Governing from the Centre*, Toronto: University of Toronto Press.
- Saward, Michael (2000), *Democratic Innovation : Deliberation, Representation and Association*, London : Routledge.
- Scala, Francesca (1997), « Pratiques discursives et savoir social : l'exemple de la Commission royale sur les nouvelles technologies de reproduction », *Politique et Sociétés*, 16, 3 : 105-127.
- Scharpf, Fritz (1997), *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism on Policy Research*, Boulder : Westview.
- Scharpf, Fritz (1999), *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press.
- Schrecker, Ted F. (1984), *L'élaboration des politiques en matière d'environnement : un document préparé à l'intention de la Commission de*

*réforme du droit du Canada*, Ottawa : Commission de réforme du droit du Canada.

Secrétariat de Fonction publique 2000 (1990), *Fonction publique 2000. Le renouvellement de la fonction publique canadienne*, Ottawa : Gouvernement du Canada

Secrétariat de Fonction publique 2000 (1990a), *Fonction publique 2000. Le service au public*. Rapport du groupe de travail, 12 octobre 1990, Ottawa : Gouvernement du Canada.

Secrétariat de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie (1998), *La Stratégie canadienne en matière de biotechnologie (1998) : Un processus de renouvellement permanent*, Ottawa : Industrie Canada.

Simeon, Richard et David Cameron (2002), « Intergovernmental Relations and Democracy: An Oxymoron If There Ever Was One? », dans Bakvis, Herman et Grace Skogstad (éds), *Canadian Federalism. Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, Don Mills: Oxford University Press, pp. 278-295.

Skogstad, Grace (2003), « Who Governs? Who Should Govern?: Political Authority and Legitimacy in Canada in the Twenty-First Century », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, vol. 36, no 5: pp. 955-973.

Skostad, Grace (2005), « The Dynamics of Institutional Transformation », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, vol. 38, no 3: pp. 529-548.

Smiley, D.V. (1987), *The Federal Condition in Canada*, Toronto: McGraw-Hill Ryerson Limited.

Smiley, D.V (1988), « An Outsider's Observations of Federal-Provincial Relations Among Consenting Adults », dans Olling, R.D. et M.W. Westmacott (éds), *Perspectives on Canadian Federalism*, Scarborough: Prentice-Hall Canada Inc, pp. 279-284.

Smith, Miriam (1995), « Retrenching the Scared Trust : Medicare and Canadian Federalism », dans Rocher, François et Miriam Smith (éds), *New Trends in Canadian Federalism*, Peterborough : Braodview Press, pp. 319-337.

Stanbury, William T (1993), « A sceptic's guide to the claims of so-called public interest groups », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 36, no. 4: 580-605.

Stone, Deborah A. (1988), *Policy Paradox and political reason*, Glenview: Scott, Foresman.

Surel, Yves (2000), « The role of cognitive and normative frames in policy-making », *Journal of European Public Policy*, vol. 7, no 4: 495-512.

Swaigen, John (éd) (1981), *Environmental Rights in Canada*, Toronto: Butterworths.

Torgerson, Douglas (1986), « Between knowledge and politics : Three faces of policy analysis, *Policy Sciences*, 19 : 33-59.

Tuohy, Carolyn (1988), « Medicine and the Sate in Canada: The Extra-Billing Issue in Perspective », *Canadian Journal of Political Science*, vol. XXI: no 2, 267-296.

Valiante, Marcia (2002), « Legal Foundations of Canadian Environmental Policy : Underlining Our Values in a Shifting Landscape », dans VanNijnatten, Debora et Robert Boardman, *Canadian Environmental Policy. Context and Cases*, Toronto: Oxford University Press, 3-24.

Vallemont, Serge (2001), « Avant-propos », dans Vallemont, Serge (dir), *Le débat public : une réforme dans l'État*, Paris : L.G.D.J.

VanNijnatten, Debora L. (1998), « The Day the NGOs walked Out », *Alternatives Journal*, vol. 24, no. 2, Spring 1998 : 10-15.

VanNijnatten, Debora (1999), « Participation and Environmental Policy in Canada: Trends over Time », *Policy Studies Journal*, vol. 27, no. 2: 267-287.

VanNijnatten, Debora et Robert Boardman (2002), *Canadian Environmental Policy. Context and Cases*, Toronto: Oxford University Press.

Versteeg, Hajo (1992), *A Case-Study in Multi-Stakeholder Consultation, Volumes 1 and 2*, Ottawa : Centre canadien de gestion.

Weinstock, Daniel (2003), « Quelles sont nos « valeurs »? À la recherche d'une méthodologie », *Éthique publique*, vol. 5, no 1, avril 2003, 73-83.