

**Le débat public : conditions d'émergence et exigences
(Rapport de recherche)**

Soumis au Commissaire à la santé et au bien-être du Québec

Pierre Hamel

Avec la participation de Moustapha Faye et Julie Hagan

Université de Montréal

2010

Table des matières

Introduction	3
1. Éléments de problématique et perspective de recherche	5
1.1 La participation des citoyens et le débat public	6
1.2 La perspective théorique	11
1.3 La question de recherche et la définition des principales notions	21
2. Que nous apprennent les recherches récentes sur le débat public et la participation des citoyens?	29
2.1 Aperçu des recherches récentes	30
2.2 Le débat public et les principales catégories d'acteurs concernés	36
2.3 Que retenir de la recension des écrits?	39
3. Une enquête à partir de trois études de cas	45
3.1 Mise au point méthodologique	47
3.2 Les études de cas et leur contexte	50
3.3 Éléments d'analyse comparative des études de cas	61
4. Les citoyens et le débat public	70
Conclusion	78
Bibliographie	81
Annexes	89

Introduction¹

Tel qu'énoncé dans le devis, l'objectif de la recherche était double. Dans un premier temps, il s'agissait de faire avancer la compréhension de la notion de débat public. Dans un deuxième temps, la recherche devait permettre d'éclairer les exigences qui découlent des trois rôles du Commissaire à la santé et au bien-être du Québec, à savoir : initier, éclairer et encadrer les débats publics.

La recherche a comporté trois opérations majeures. La première a consisté à éclairer la notion de débat public en la situant à l'intérieur d'une problématique de recherche et en fournissant une définition des principales notions nécessaires à l'appréhension du débat public défini comme enjeu et pratique sociale.

La deuxième opération qui était menée parallèlement à la première visait à effectuer une recension des travaux de recherche sur le débat public et la participation des citoyens. Cela a donné lieu à une bibliographie exhaustive et à une recension des travaux scientifiques sur ces thèmes.

La troisième opération de recherche reposait sur l'élaboration de trois études de cas. Celle-ci a permis de mettre en lumière comment dans les faits le débat public est mis en pratique en considérant des exemples qui se sont déroulés ces dernières années au Québec et au Canada.

Le présent rapport rend compte de ces trois opérations de recherche. Deux annexes ont été ajoutées. La première, relative aux tendances de la recherche, est identique à l'Annexe 1 du rapport intérimaire. La deuxième regroupe les trois études de cas.

¹ Je tiens à remercier les membres de l'équipe du Commissaire à la santé et au bien-être du Gouvernement du Québec pour leurs commentaires judicieux à diverses étapes du processus de recherche. Je pense en particulier à Frédérick Gagné, agent de recherche, Anne Marcoux, directrice générale et Jean Rousseau, agent de recherche.

Le rapport est subdivisé en quatre chapitres. Dans le premier chapitre on présente la problématique et la perspective théorique. Le deuxième chapitre fait le point sur la recension des écrits. Le troisième chapitre introduit les études de cas sur les exemples de débat public au Québec et au Canada et en dégage quelques éléments d'analyse d'un point de vue comparatif. Le dernier chapitre traite du débat public en le situant dans son contexte social et politique et considère le rôle la participation des citoyens à cet égard.

Le débat public passe par divers canaux : consultations plus ou moins formelles des citoyens, sondages d'opinion, audiences publiques autour d'énoncés de politique ou de projets d'aménagement et/ou de développement, mise à l'agenda de nouveaux problèmes publics par le biais de mobilisations sociales, interventions ou prises de position dans l'arène publique relayées en général par les médias. Dans quelle mesure le débat public et la participation des citoyens qui y prennent place peuvent-ils contribuer à éclairer les décisions collectives et les choix publics? C'est ce que ce rapport de recherche tente d'approfondir.

1. Éléments de problématique et perspective de recherche

L'utilité du débat public est généralement tenue pour acquise. À l'instar de la démocratie délibérative, ses promoteurs insistent avant tout sur ses aspects positifs, sa contribution à l'avancement social et politique. Loin de moi toutefois l'idée de m'élever en détracteur des qualités ou des vertus du débat public. Cependant, son efficacité et sa portée ne sont jamais assurées. Tout dépend des conditions mises en place, des ressources consacrées au problème concerné, mais aussi et surtout devrait-on dire, des enjeux en cause de même que de la qualité du leadership en ce qui a trait à l'encadrement du débat. Certaines controverses sont plus difficiles à surmonter que d'autres. Cela s'explique sans doute, du moins en partie, parce que leur dénouement risque d'entraîner des coûts importants pour une partie des protagonistes. Bref, le débat public comporte une face d'ombre qui est reliée à l'incertitude qui préside à sa mise en place ou accompagne son déroulement.

C'est en ayant en tête ce dernier aspect que j'entends dégager les éléments qui permettront d'esquisser la problématique de recherche et la perspective théorique nécessaires pour mener à bien la démarche d'enquête et d'analyse à l'égard des conditions d'émergence et des exigences du débat public. À cette fin, j'ai subdivisé le chapitre un en trois parties. Dans un premier temps, il est nécessaire de considérer la participation des citoyens à la lumière du débat public. Ensuite, j'aborderai la perspective théorique à laquelle je ferai appel en me référant en priorité à la théorie de la démocratie délibérative. Au cours des dernières années, cette théorie a fait l'objet de nombreuses critiques. Je n'ai pas l'intention ici d'en présenter une synthèse complète. Mon objectif est plus limité. En tenant compte d'un certain nombre de critiques importantes qui ont été formulées par plusieurs chercheurs, d'une façon plus ciblée je vise à dégager les éléments théoriques utiles permettant d'appréhender, au-delà des principes normatifs, les pratiques du débat public. Enfin, je présenterai la question de

recherche de même qu'une définition des principales notions auxquelles j'aurai recours dans les chapitres suivants.

1.1 La participation des citoyens et le débat public

La question de la participation des citoyens à la gestion publique n'est pas nouvelle. Sans en effectuer la généalogie, on peut néanmoins souligner que dans les démocraties libérales, elle est constitutive de la vie sociale et politique. Comme certains l'ont bien fait ressortir, depuis quelques années « la démocratie se complexifie » (Rosanvallon, 2008 : 26). Plusieurs groupes dont les opinions et les intérêts ne se fondent pas dans ceux de la majorité se sentent marginalisés par les institutions représentatives. Cela les conduits à adhérer plus volontiers à des formes de démocratie indirecte qui prennent place sur le terrain de la société civile et que les mouvements sociaux tentent d'approfondir.

Les relations entre l'État et les acteurs des mouvements sociaux sont complexes, controversées, difficiles à prédire et la plupart du temps ambivalentes (Guay et al., 2005). De surcroît, il est malaisé d'établir jusqu'à quel point ces acteurs constituent des facteurs de changement social. Est-ce qu'ils ne se contentent pas de tirer parti – à l'instar des groupes de pression – des opportunités qui leur sont offertes par les gouvernements? Au contraire, ont-ils la force et les ressources nécessaires pour créer leurs propres opportunités comme le demandent et parfois le suggèrent les chercheurs tournés vers l'étude des processus politiques (Berry, 1999) ?

L'étude des mouvements sociaux a contribué à faire avancer la compréhension des sociétés complexes. Elle a permis de mettre en lumière la diversité des contextes et des situations où s'enracinent les rapports de domination. Au-delà des controverses qui ont alimenté ce domaine d'étude au cours des quarante dernières années, on peut ajouter qu'elle a aussi conduit à formuler des analyses nuancées des rapports conflictuels que les acteurs entretiennent avec les institutions (Hamel, Lustiger-Thaler et Maheu, 1999).

De la participation des citoyens aux affaires publiques par l'entremise de divers dispositifs institutionnels à l'action des mouvements sociaux, on peut dire que la démocratie participative emprunte de multiples formes d'expression (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005). À des degrés divers, celles-ci alimentent le ou les débats publics autour des enjeux de société. À noter, du point de vue d'une analyse en profondeur des retombées sociales et politiques du débat public, les éléments de problématique relatifs à la démocratie participative doivent être mis en relation aussi bien avec une sociologie de la gouvernance préoccupée autant par les rapports de domination que par les problèmes de cohérence ou d'intégration (Ansel, 2006) qu'avec une sociologie des problèmes publics définis en référence à une construction des problèmes sociaux (Gusfield, 2009). Toutefois, pour l'instant, je me limiterai à considérer ce qui relève de la démocratie participative, les deux autres pistes d'investigation étant implicitement prises en compte par l'étude des pratiques de participation.

Au Canada et au Québec, l'appel à la participation des citoyens aux affaires publiques de la part de l'État a connu un essor important à partir des années 1960. Mais des exemples de participation à la vie civique ont prévalu tout au long du XXe siècle à diverses occasions (Hamel, 2008a). Par conséquent, il est possible de retracer toute une tradition d'engagement civique d'où proviennent en partie les formes plus récentes qu'empruntent la participation des citoyens.

Au départ, on doit rappeler la différence qui prévaut en général entre, d'un côté, une participation par le haut et, de l'autre, une participation émanant des citoyens eux-mêmes (une participation par le bas) visant à accroître leur *empowerment* ou leur capacité d'influence à l'endroit des processus décisionnels. Les offres de participation émanant de l'État – par comparaison aux demandes de participation à l'initiative des citoyens eux-mêmes par l'entremise de leurs associations au sein de la société civile – comportent un certain nombre de traits distinctifs, à commencer par l'instrumentalisation de

l'action civique par les pouvoirs publics au nom des finalités supérieures que poursuit l'État.

Malgré le caractère avant tout fonctionnel et maintes fois instrumental des dispositifs de participation instaurés par l'État, ceux-ci ne comportent pas moins une certaine ambivalence. C'est que souvent ils reprennent à leur compte des éléments dont les mouvements sociaux ont fait la promotion. Mais il est vrai aussi que ces dispositifs peuvent être utilisés par des acteurs sociaux en fonction de leurs propres objectifs, tirant parti de l'ambiguïté de ces dispositifs (Hamel, 2008b). À cet égard on peut dire que la participation, même lorsqu'elle émane de l'État, peut contribuer à certaines conditions à démocratiser la gestion publique (Wolch, 1989).

Au-delà de son ambivalence et de ses ambiguïtés, la participation est un ingrédient nécessaire à la démocratie définie sous l'angle d'un agir collectif dans la poursuite du « bien politique » (Pateman, 2009 : 61). Même si elle comporte de nombreuses limites – elle ne peut répondre à toutes les attentes et à toutes les demandes –, elle engendre tout de même des effets concrets tant en ce qui concerne la redéfinition des rapports de pouvoir que la consolidation des liens sociaux (Hamel et Jouve, 2006).

Que ce soit sur le terrain du débat public ou sur celui de l'entraide, voire sur celui de la fourniture de services aux communautés locales, les formes et les outils de participation mis à la disposition des citoyens dans le but de favoriser leur présence et leur action dans la sphère publique ont été démultipliés. Le nombre d'innovations institutionnelles introduites ces dernières années avec l'objectif de favoriser le rôle accru – direct ou indirect – des citoyens par le biais de diverses modalités de participation est impressionnant (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005; Papadopoulos et Warin, 2007). On peut penser aux jurys de citoyens et aux tables de concertation à l'échelle des quartiers urbains en passant par les audiences publiques autour de projets d'infrastructure et/ou d'aménagement, les

conseils de quartier, les budgets participatifs ou les référendums, pour ne mentionner que les modèles les plus connus. Tous ces dispositifs ont une portée variable en fonction des contextes et des configurations d'acteurs en présence.

Les retombées positives de la démocratie participative en ce qui a trait à la démocratisation de la gestion publique ne sont jamais garanties à l'avance. En même temps, on sait que le respect de certaines exigences – comme la présence de « contre-pouvoirs substantiels » (Fung et Wright, 2005) – peut faire une différence. Mais en dernière analyse, c'est la capacité d'influencer le processus décisionnel qui compte, si on accepte l'opposition qui prévaut entre une « logique décisionnelle » fondée sur des rapports de force et une « logique délibérative » tournée vers un exercice délibératif et un apprentissage partagé à partir d'une définition mise en débat sur la scène publique des problèmes ou des enjeux (Fourniau, 2007).

Comment et à quelles conditions la « logique délibérative » peut-elle réussir à infléchir la « logique décisionnelle »? Les acteurs sociaux qui acceptent de s'engager sur une scène publique afin de contribuer au débat doivent pouvoir prendre appui, selon Claus Offe (2008), sur au moins trois sortes de certitudes subjectives : la première est relative à une certaine confiance dans la réceptivité des institutions démocratiques de manière à laisser penser aux individus qu'ils ont raison de croire que leur point de vue sera entendu et qu'il contribuera au débat en dépit de la présence de puissants opposants; la deuxième est que ce point de vue a des chances d'être partagé par d'autres ou qu'un nombre significatif d'acteurs sont susceptibles d'adopter le même point de vue²; la troisième repose, pour ceux qui vont accepter de se joindre à une telle organisation, sur la conviction de la « supériorité délibérative » et sur le fait que

² Cette deuxième sorte de certitude subjective repose sur le constat suivant : « It is a fact of political life in any mass democracy that strictly *individual* voices will rarely if ever be heard; they remained « noise », as letters to the editor of your local paper or the Americans « writing to their congress man ». « Noise » can be transformed into « voice » only if it is heard as originating from some kind of collective actor – be it a civil society association, a trade union, a social movement, a local party organization, a faith-based community, or whatever » (Offe, 2008 : 13).

ceux qui acceptent de parler pour d'autres seront en mesure de communiquer l'opinion partagée par plusieurs d'une manière satisfaisante³. Offe ajoute enfin que ce n'est qu'une fois ces trois éléments – qu'il associe à trois seuils à franchir – surmontés avec succès, qu'il sera possible de débattre de la forme et de la finalité des politiques sur la scène publique.

Le point de vue d'Offe rejoint celui de plusieurs chercheurs pour qui le modèle démocratique libéral traditionnel reposant sur une communication verticale standard entre les élites et la population à travers des mécanismes usuels axés sur les campagnes électorales, la consommation des médias de masse et la votation se révèle incapable d'assurer un minimum de responsabilité démocratique (Rosanvallon, 2008; Habermas, 2003; Gutmann et Thompson, 1996; Dryzek, 2000).

À l'instar de Tilly (2007), Offe pense qu'il est nécessaire de miser sur une démocratie forte et qu'à cet égard il importe de préserver, voire de renforcer une sphère publique – des espaces légitimes de débat – qui n'est pas dépendante d'intérêts privés : « (...) such spaces might be considered intrinsically valuable as they provide the mental training ground for the competencies and virtues of citizenship – opportunities for overcoming resentment and prejudice, understanding difference, learning about others, and for validating in the process our own views, concerns, and opinions » (2008 : 16).

Les convictions et les espoirs d'Offe le conduisent à valoriser le débat public et la délibération et à miser sur une sphère publique forte qui permet aux non-initiés et à ceux qui n'appartiennent pas à la catégorie des élites de s'exprimer et d'obliger

³ La troisième certitude va de pair en outre avec une certaine reconnaissance des vertus de la démocratie délibérative : « The transformation of the mere « noise » caused by individual expressions of opinions and preferences into collectively articulated « voice » is, however, not only justified by the instrumental need to make use of an organizational amplifier; it is equally justified by the consideration that opinions and preferences can be « laundered » (Goodin) and « rationalized » (Habermas) through intra-organizational communicative processes that eventually, in the course of deliberation, lead to the adoption of shared and reasoned positions » (Offe, 2008 : 14).

les élites à les écouter. Cela favorise également un accroissement de la communication parmi les citoyens au sujet des affaires publiques, une exigence incontournable pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques dans le contexte actuel⁴.

Les éléments de problématique que je viens d'évoquer dessinent les contours d'une réalité complexe. L'enjeu du débat public repose sur une série de questions orientées en fonction de problèmes dont les limites extérieures interfèrent nécessairement avec d'autres problèmes. La construction des problèmes publics, la mise en place de nouvelles modalités de gouvernance et la participation des citoyens aux affaires publiques ne se définissent pas et n'évoluent pas en vase clos. En outre, ces problèmes sont interpellés par des interrogations transversales relatives aux aspects culturels et normatifs de l'action publique, mais aussi concernant la formulation des politiques, notamment en ce qui a trait à la démocratisation des politiques publiques.

1.2 La perspective théorique

Compte tenu des éléments de problématique que je viens de présenter, la perspective théorique qui est mise en avant pour cette recherche repose en priorité sur une sociologie politique de la démocratie délibérative. Cela veut dire qu'il ne suffit pas de faire appel aux principes normatifs qui ont permis de spécifier la démocratie délibérative à titre de modèle d'action et/ou d'analyse

⁴ Il convient à nouveau de citer Offe à ce sujet : « Much of contemporary democratic theory deals with the reconstitution of the public sphere through designing and re-designing flows and modes of communication about public affairs. Governing elites must be able, and if need be even forced, to « *listen* » (both to non-elites and to elites outside of government). They must also be able, and if need be even forced, to « *speak* » in terms that enhance and broaden the understanding on the part of non-elites for the nature of collectively relevant affairs and proposed solutions. In fact, the ability to persuade non-elites through communication has become a major tool not just of winning mandates and positions of political power, but especially of implementing policies in a process that some of our Ducht colleagues have termed « *interactive policy-making* » through the use of « *social mechanisms* ». And non-elites must be able to communicate among themselves, thus arriving at *well-considered* and *deliberatively* « *laundered* » views and demands, however conflicting, and communicate the results effectively to governing as well as other elites » (2008 : 17).

pour éclairer le rôle que joue le débat public dans les sociétés complexes et contemporaines à l'égard des politiques publiques. Ces modèles ont bien entendu leur utilité. Mais ce sont avant tout les pratiques délibératives – leur forme d'expression, les ressources qu'elles mobilisent, leurs principales caractéristiques sociales, leur capacité à influencer les processus de démocratisation – qu'il faut prendre en compte au départ, même si on pense que leur signification repose dans une large mesure sur les relations qu'elles entretiennent à des exigences normatives (Ryfe, 2007).

En d'autres termes, si on veut éclairer la contribution du débat public à la résolution des problèmes publics ou évaluer sa capacité à orienter les choix collectifs – en participant d'une manière importante à leur définition –, il est nécessaire de prendre en compte en premier lieu la matérialité des pratiques sociales engagées dans sa mise en œuvre.

Bien entendu, ces pratiques sont multiples. Elles peuvent s'inscrire dans les modalités usuelles de gestion des institutions démocratiques (Papadopoulos et Warin, 2007). Elles peuvent appartenir aux nouveaux modes de gouvernance qui font une place grandissante aux acteurs de la société civile (Fischer, 2003). Elles passent, il va s'en dire, par une présence de plus en plus active des citoyens sur la scène publique (Boyte, 2008).

Au-delà de leur hétérogénéité, ces pratiques ne partagent pas moins une conviction profonde à savoir que la démocratie délibérative est supérieure à la vision libérale de la démocratie compte tenu des valeurs fondamentales de justice sociale, de rationalité, de transparence et d'inclusion qu'on lui associe. Il faut y voir non seulement un attachement aux vertus de la démocratie délibérative, mais en premier lieu un véritable souci pour la démocratie tout court. Pierre Rosanvallon parle, à ce sujet d'une « appréhension renouvelée de la généralité démocratique, et, partant, des ressorts et des formes de la légitimité » (2008 : 16).

Depuis les années 1980, ce que Rosanvallon nomme la double légitimité – c'est-à-dire la légitimité électorale permettant de justifier le système représentatif et la légitimité sociale permettant de garantir la confiance première à l'établissement des liens sociaux – qui était au fondement des sociétés démocratiques a cédé le pas à ce qu'il qualifie de « nouvelles attentes citoyennes » (Rosanvallon, 2008 : 15). Celles-ci sont tournées vers la promotion de l'intérêt général, reprenant à leur compte plusieurs des valeurs fondamentales de la révolution démocratique chère à Claude Lefort (1981) (compassion, impartialité, inclusion). Il faut y voir une adhésion forte de la part des citoyens à la légitimité démocratique : « La vie des démocraties s'élargit donc de plus en plus au-delà de la sphère électorale-représentative. Il y a dorénavant bien d'autres façons, à la fois concurrentes et complémentaires de la consécration par les urnes, d'être reconnu comme démocratiquement légitime » (Rosanvallon : 2008 : 19).

Dans cette perspective, le débat public conduit à redéfinir les conditions de l'exercice du pouvoir. Il peut contribuer à revoir les relations subordonnées entre élus et citoyens. Il peut aussi constituer une voie de reconnaissance personnelle pour les citoyens : « La légitimité démocratique produit un mouvement d'adhésion des citoyens indissociable d'un sentiment de valorisation d'eux-mêmes. Elle conditionne l'efficacité de l'action publique et détermine en même temps la façon dont ils appréhendent la qualité démocratique du pays dans lequel ils vivent. Elle est à cet égard bien une « institution invisible » et un « indicateur sensible » des attentes politiques de la société et de la façon dont il y est répondu. Une définition plus large et plus exigeante de la légitimité participe pour cela structurellement d'un approfondissement des démocraties » (Rosanvallon, 2008 : 21).

L'« appréhension renouvelée de la légitimité démocratique » encouragée par les pratiques sociales n'empêche pas qu'un fossé continue d'exister entre les élus et les citoyens (Sintomer, 2007 : 16). La confiance des citoyens envers les

responsables politiques est fortement hypothéquée. C'est le moins qu'on puisse dire. Dans une majorité de pays occidentaux, l'accroissement des taux d'abstention lors des élections en est sûrement un bon indicateur.

Dans son analyse de la crise de la représentation politique, Yves Sintomer (2007 : 20-26) identifie six causes structurelles qui permettent d'éclairer la situation. On peut faire appel à quatre au moins de ces causes pour éclairer la situation qui prévaut au Québec : 1) l'impuissance du politique à l'égard de la crise socio-économique; 2) le « décrochage » des classes populaires; 3) l'émergence d'une société du risque au sens d'Ulrich Beck; 4) la crise de la bureaucratie.

Ces facteurs mettent en lumière les changements survenus ces dernières années dans la restructuration des rapports sociaux. Ce n'est pas le moment de passer en revue ces facteurs ou d'autres plus spécifiques à la réalité canadienne et québécoise. Je les mentionne simplement à titre indicatif afin de souligner que les pratiques sociales qui contribuent au débat public demeurent enracinées dans une réalité économique, sociale et politique en transformation, comportant à la fois des contraintes mais aussi des opportunités nouvelles. Je pense ici par exemple, d'une part, aux lourdeurs bureaucratiques qui accompagnent souvent la gestion des services publics, limitant l'introduction des innovations sociales et, d'autre part, aux incertitudes découlant des innovations techniques et scientifiques dont la mise en œuvre suppose l'élaboration de consensus sociaux élargis.

Cela dit, placer les pratiques sociales de débat public et de délibération au centre de la démarche de recherche laisse ouverte la question de leur analyse que la référence aux facteurs structurels soulève indirectement. En outre, le fait de mettre l'accent sur des variables contextuelles ne suffit pas pour faire l'analyse des enjeux. Ces facteurs ne permettent pas de rendre compte ni des dimensions subjectives de l'engagement des acteurs sociaux, ni du contenu et de

l'orientation des formes discursives pour lesquelles ils optent afin de contribuer ou de faire avancer la délibération et le débat public dans une perspective démocratique. À ce sujet il faut revenir à l'intention d'effectuer une sociologie politique de la démocratie délibérative qui exige, en plus d'examiner les pratiques compte tenu de leurs déterminations structurelles, de mettre à contribution la théorie de la démocratie délibérative sur la base de ses prétentions normatives et politiques. Car, en dernière analyse, si les pratiques mettent à l'épreuve les principes normatifs de la délibération, à l'inverse les énoncés théoriques proposent des modèles dont la portée vise à la fois à éclairer et orienter les pratiques.

Vue sous un angle théorique, la démocratie délibérative demeure des plus controversée. Si à partir des années 1980 elle a contribué à relancer le débat sur l'avenir de la démocratie – prenant ses distances autant par rapport à un modèle élitiste à la Schumpeter que par rapport à une vision économique misant sur l'agrégation des intérêts en évacuant les discussions sur le bien commun, que par rapport à une conception pluraliste qui, tout en rejetant les valeurs élitistes, n'en conserve pas moins certains principes – elle n'a pas pour autant débouché sur un idéal qui ferait l'unanimité (Bohman et Rehg, 1997).

La démocratie délibérative a été l'objet à de nombreuses critiques tant externes qu'internes, les deux se recoupant parfois. Sans passer en revue d'une manière systématique l'ensemble de ces critiques, quelques-unes méritent d'être mentionnées car elles contribuent à l'approfondissement des principes et des applications de la théorie. Au préalable, il y a lieu de rappeler les éléments qui font largement consensus.

Les chercheurs qui ont fait la promotion de la démocratie délibérative d'un point de vue théorique s'entendent au moins sur trois principes : 1) un principe d'argumentation qui accorde au meilleur argument une valeur suprême afin de convaincre le plus grand nombre (la délibération s'éloigne résolument ici de

l'établissement des préférences par l'entremise du marché); 2) un principe d'inclusion permettant au plus grand nombre de prendre part à la discussion; 3) un principe de transparence qui met l'accent sur l'ouverture et le caractère « démocratique » de l'exercice (Blondiaux, 2005 : 127).

À noter, en plus de miser sur la rationalité des arguments, le principe d'argumentation tient pour acquis que le débat est susceptible de transformer les intérêts, à commencer par leur perception. On affirme à ce sujet une opposition fondamentale entre « rationalité discursive » et « rationalité instrumentale ». C'est ce que précise David van Mill : « it is argued that we can change people's preference through persuasion so that consensus, or something close to it, is achievable. The claim, therefore, is not only that preferences can be transformed, but that they converge » (2006 : 10).

Le consensus doit être vu à la fois comme un principe normatif, un guide en fonction duquel les positions discursives prennent place et comme un objectif à poursuivre. Même si dans les faits il peut très difficilement être atteint, c'est lui qui donne un sens à la démarche. Le consensus sera légitime, fournissant à la démocratie délibérative sa légitimité, si la discussion met en présence des acteurs sociaux libres et égaux capables de formuler des arguments rationnels et de les confronter à l'argumentation de leurs pairs.

Dans son analyse de la démocratie délibérative, Jürgen Habermas oppose le modèle délibératif à la fois au libéralisme et au républicanisme afin de démontrer la supériorité de celui-ci : « Le modèle délibératif s'appuie davantage sur la rationalité des discours et des négociations que sur la moralité de la volonté de la nation, ou sur les motifs rationnels des citoyens orientés vers le succès, agissant dans leur propre intérêt. La recherche coopérative de solutions communes remplace ici le processus d'autocompréhension collective de la nation ou l'agrégation des préférences individuelles des citoyens » (2003 : 47).

La démocratie délibérative se démarque résolument de la démocratie libérale et républicaine même si elle partage avec celles-ci certaines valeurs fondamentales. Mais on pourrait poursuivre la comparaison avec d'autres visions, si on pense notamment à la démocratie radicale (Mouffe, 1992; Breugh et Dupuis-Déri, 2009). Les promoteurs de ce modèle soulèvent de nombreuses objections à l'égard de la démocratie délibérative. Elles sont parfois fondamentales et peuvent aller jusqu'à rejeter les prétentions à la supériorité du modèle à l'égard des finalités poursuivies, soit démocratiser la vie politique. À d'autres occasions, c'est davantage sa mise en œuvre ou ses applications qui posent problème.

Dans une autre perspective, pour Michael Walzer (2004) la vie politique ne se limite pas à un usage en commun de la raison. Dans le débat public, il existe une foule d'autres dimensions – en particulier d'autres valeurs que celle de la raison – comme la passion, l'engagement, la solidarité, le courage, lesquelles entrent en tension par rapport au recours à la raison (Walzer, 2004: 92). En d'autres termes, s'il est vrai que la délibération est partie prenante à tout processus politique, elle ne demeure pas moins un élément parmi d'autres. Qui plus est, elle ne s'avère pas l'élément central. Les positions mises en avant par les protagonistes découlent de choix qui passent davantage par les intérêts en présence, les rapports de force et l'efficacité de la négociation que par la qualité des arguments.

De fait, la délibération devient davantage un instrument au service de la négociation qu'un facteur central de l'activité politique : « Sometimes the positions defended in this or that demonstration or manifesto or debate have been deliberated on, but more often they are the products of long and complicated negotiations among interested and opinionated individuals. That means that they don't represent anyone's idea of the best position; they are compromises with which no one is entirely satisfied; they reflect the balance of forces, not the weight of arguments. Commonly, bargaining doesn't begin until

the relative strength of different parties has been tested; sometimes its purpose is to avoid further costly or bloody tests. So the parties agree to split the difference between them, the precise split depending on the previous tests of strength » (Walzer, 2004 : 96-97).

Dans la perspective de Walzer comme dans celle d'autres chercheurs qui partagent partiellement ou entièrement son point de vue, la discussion engendre des effets des plus limités en ce qui concerne la résolution des conflits. D'ailleurs, au dire de Chantal Mouffe (2003) la théorie délibérative véhiculerait une vision « a-conflictuelle » de la démocratie. Il en résulte une négation des rapports du pouvoir, de la nature du pouvoir ou du politique.

En favorisant un renforcement des identités, le modèle délibératif encouragerait une polarisation des différences, contribuant du même coup à exacerber les divisions entre les acteurs sociaux plutôt qu'à préparer la voie à une véritable reconnaissance des rapports de pouvoir et des conflits politiques, nécessaire au dépassement de ces conflits. Ainsi l'institutionnalisation de la démocratie délibérative peut conduire à polariser les divisions et alimenter les conflits plutôt que contribuer à les surmonter. On a tous en mémoire des exemples de délibération ou de débat public qui s'enlisent dans le statu quo.

Les remarques qui précèdent relancent la discussion sur le bien-fondé de la démocratie délibérative et sur son caractère différencié selon les milieux et les enjeux (Dryzek, 2005). Comment construire des espaces de coopération au sein de la société civile et de l'État? Comment le débat public peut s'arrimer aux institutions politiques qui existent? Mais ce sont aussi les règles et les procédures nécessaires à la construction des débats publics qu'il est nécessaire d'examiner.

À cet égard, en plus de procédures effectives qui garantissent à chacun la possibilité d'exprimer son point de vue et ses préférences – avec la confiance

d'être écouté et de partager avec d'autres une vision des choses qui puisse influencer éventuellement les décisions politiques (Offe, 2008) – la délibération doit aussi pouvoir compter sur des individus autonomes. Cela veut dire non seulement que chacun possède des compétences discursives relativement élevées, mais de plus qu'il a acquis une autonomie et une capacité de distanciation par rapport à ses propres penchants lui permettant de faire des jugements sur la base de principes rationnels (van Mill, 2006 : 13). Or, on sait que les compétences discursives sont inégalement répandues et dépendent dans une large mesure des inégalités structurelles. En général, les groupes qui bénéficient d'avantages économiques et sociaux sont également favorisés sur le plan politique et en ce qui concerne leur capacité d'expression et d'affirmation sur la scène publique. Par conséquent, si on soutient que la démocratie délibérative est compatible avec des objectifs d'intégration et de justice sociale, des mesures de compensation afin d'aider à participer celles et ceux qui disposent de ressources plus faibles doivent être prévues⁵ (Young, 2007 : 148).

Ce problème converge avec un autre, celui des minorités en démocratie. On sait que la coercition a toujours prévalu dans les régimes démocratiques à l'égard des minorités⁶. Malgré les avantages que certains attribuent à la coercition, on ne doit pas oublier que ce n'est pas la règle de la majorité qui définit la démocratie mais davantage le principe de l'égalité politique (Nootens, 2010 : 13).

Dans le cadre des sociétés pluralistes d'aujourd'hui, le problème des minorités est résolument à l'avant-scène des controverses sociales et politiques. Pour les

⁵ C'est du moins ce que propose Iris Marion Young : « The argument for compensatory representation for economically and and socially weaker individuals and groups is not simply one of fairness in the distribution of political influence, although it is that. Only the voicing of all social perspectives on issues and proposals, I argue, can produce the sort of public objectivity that distinguishes partial and particular interests and judgements from those that can claim objectivity » (2007 : 148).

⁶ «Permanent minorities pose a significant problem for any version of democratic theory because they are always compelled to obey. As Jane Mansbridge (1996) has reminded deliberative democrats, coercion plays a part in all legitimate democracies because those on the losing side are forced to accept the result. Her point is not only that coercion is required, but that it is valuable – we cannot have a stable political system without it » (van Mill, 2006 : 26).

tenants de la théorie du choix social⁷ par exemple le pluralisme et la démocratie sont fortement reliés. En outre, pour eux, il apparaît difficile de justifier la démocratie en se situant exclusivement sur un terrain procédural. Plus une société se démocratise, plus il devient difficile d'élaborer des politiques consensuelles (van Mill, 2007 : 35). On connaît la réponse des partisans de la démocratie délibérative. Les préférences ne sont pas fournies d'avance⁸. Elles peuvent se modifier à travers les échanges discursifs (van Mill, 2007 : 35).

Les voies de solution susceptibles de contribuer à construire des consensus – et qui s'avèrent à plusieurs égards expérimentales – passent en partie par une lutte aux inégalités sociales. Comme le suggère Nancy Fraser (2003), l'action doit être menée conjointement sur le terrain de la reconnaissance sociale et sur celui de la redistribution. De plus, pour surmonter les problèmes liés au caractère pluraliste de la vie sociale, on doit reconnaître qu'il n'existe pas de conception de la vie bonne partagée d'une manière universelle. Par conséquent, Fraser propose de faire appel à une lecture subjective de la modernité, alors que la définition des valeurs centrales à promouvoir revient à chacun. Il en découle la nécessité d'opter pour une vision non sectaire de la justice sociale (Fraser, 2003).

Je viens de passer en revue d'une manière très schématique quelques-unes des controverses que soulève la théorie de la démocratie délibérative. Ces controverses montrent bien que celle-ci ne fait pas consensus parmi les

⁷ La théorie du choix social pose le problème de l'agrégation des préférences individuelles à partir de ce que choisissent les individus. Elle doit être mise en relation avec une théorie de la justice : « Ce cadre relationnel, non transcendantal, se concentre sur la raison pratique qui se soucie des choix à faire et des décisions à prendre au lieu de spéculer sur le profil (consensuel ou non) qu'aurait une société parfaitement juste. Une théorie de la justice doit avoir quelque chose à dire sur les choix qui s'offrent réellement à nous, et pas seulement nous retenir dans un monde imaginaire et peu plausible d'une insurpassable splendeur. » (Sen, 2009 : 142-143).

⁸ À ce sujet, il convient de citer à nouveau Van Mill : « Perhaps, the most serious objection by discourse theorists concerns the nature, and more particularly, the creation of preferences. The social theorist assumes that preferences are fixed before the participant enters the decision-making arena, whereas the proponent of discourse focuses on the creation and alteration of preferences through the decision-making process itself. Discourse can change preferences in such a way that the end result of dialogue is consensus, even though the participants may have entered the discourse with very different preferences ». (2007: 33)

théoriciens de la démocratie. En dépit des critiques qui lui sont formulées, elle ne fournit pas moins une perspective valable et des outils théoriques qui peuvent être utiles à condition de faire la part des choses entre, d'un côté, les prétentions normatives du modèle et, de l'autre, les réalisations concrètes menées en référence aussi bien à la démocratie délibérative qu'à la démocratie participative.

En mettant l'accent sur les pratiques sociales discursives, la perspective théorique pour laquelle j'opte prend acte du divorce qui existe entre la théorie normative et l'examen empirique des expériences factuelles de délibération (Mutz, 2008). En même temps, mon intention n'est pas de répondre à toutes les objections soulevées. Il s'agit plutôt de faire appel à la théorie de la démocratie délibérative à partir de la perspective mentionnée plus haut en fonction d'un questionnement orienté.

Je dois ajouter que même si cette théorie est fortement controversée, elle ne permet pas moins d'attribuer aux divers processus engagés dans les nouvelles formes de participation des citoyens à la gestion publique un statut épistémologique et normatif incontournable. À certains égards, cela permet de renouer avec les interrogations propres au projet initial de la sociologie, celui d'éclairer « la capacité d'intégration des sociétés modernes », nous invitant à répondre à la question « comment entretenir ou restaurer des liens sociaux dans des sociétés fondées sur la souveraineté de l'individu » (Schnapper, 1998 : 15)?

1.3 La question de recherche et la définition des principales notions

La question de départ de cette recherche se définit comme suit : « dans quelle mesure les approches et les moyens auxquels les pouvoirs publics ont généralement recours afin d'initier, d'éclairer ou d'encadrer les débats publics contribuent-ils à aider à la formulation des décisions collectives? » On comprendra que la notion de décision collective est entendue dans un sens extensif. Elle désigne des décisions politiques, dans des circonstances

particulières autour d'enjeux bien délimités. Mais elle renvoie aussi à des choix sociaux ou publics par rapport à des enjeux de société controversés, globaux et souvent difficiles à cerner qui concernent des orientations culturelles et normatives.

La question de recherche soulève l'enjeu de l'efficacité et de la portée des mécanismes délibératifs et de débat public. Elle invite aussi à considérer le problème de la nature des décisions collectives. Enfin, elle attire l'attention sur trois dimensions majeures de l'action publique à l'égard des débats publics découlant du fait d'initier, d'éclairer ou d'encadrer ces débats par les autorités.

À la lumière de la problématique et de la perspective théorique esquissées précédemment, il convient de préciser le contenu des principales notions fondamentales auxquelles je ferai appel. Il s'agit principalement des notions de décision collective, de débat public, de délibération et de participation.

On peut partir d'une définition de la décision collective fournie par Jon Elster : « *Un processus de décision collectif est une interaction horizontale entre les membres d'un groupe quelconque animée par l'intention réelle ou apparente d'aboutir à un choix qui crée la permission, l'obligation ou l'interdiction pour un groupe d'individus d'effectuer certaines actions. Quand le processus aboutit à un choix, et que celui-ci produit un effet sur les comportements, on peut parler de décision collective* » (2009 : 8).

Dans cette définition on notera le caractère contraignant du choix collectif tant pour les individus que pour les autres membres d'un groupe donné. Par contre, la définition ne précise pas la nature de l'«interaction horizontale». Sur quelle base est-elle définie, quelle en est la forme exacte, qu'est-ce qui est véhiculé dans cette interaction?

Ailleurs Elster (2006) précise ce qu'il entend par action rationnelle – un principe fondamental permettant de guider les décisions collectives –, laquelle implique non seulement un traitement impartial des individus⁹, mais aussi une prise en compte de l'intérêt dans un sens qu'il qualifie de « bien entendu ». Cet intérêt bien entendu suppose deux éléments : 1) tenir compte des conséquences éloignées de l'action; 2) faire appel à des croyances qu'il qualifie de « bien fondées » (Elster, 2006 : 20). Des croyances bien fondées ne sont pas des croyances parfaitement objectives. Elles engagent plutôt une part importante de jugement. À ce sujet, Elster se démarque de la théorie du choix rationnel selon laquelle les préférences et les désirs des agents sont fixes. À cet égard, il est amené à prendre en compte les coûts directs de la décision (i.e. les coûts liés à l'obtention de l'information nécessaire aux décisions, ou dit autrement les coûts qui doivent être investis pour obtenir l'information). Mais il considère aussi deux autres catégories de coûts à savoir le « coût d'opportunité » – calculé à partir de « la valeur de la meilleure utilisation alternative du temps consacré à la collecte d'information » – et le coût des « sous-produits du processus de décision »¹⁰ (Elster, 2006 : 57).

Cela dit, il n'est pas facile d'établir le temps optimal qui doit être consacré à la collecte d'information. Un bon jugement requiert une certaine quantité d'information afin d'élaborer une « croyance rationnelle » (Elster, 2006 : 39). Mais quelle quantité d'information est nécessaire ou optimale à cet égard? Cela n'est jamais facile à établir, surtout lorsqu'il s'agit de choix publics où le nombre

⁹ « L'idée que la raison requiert un traitement impartial des individus correspond à des principes bien connus. Pour résoudre les questions de justice distributive, Leibniz nous propose la maxime suivante : « Mettez-vous à la place de tous ». Dans les théories récentes, cela revient à dire que le choix d'une organisation juste de la société doit se faire « derrière un voile d'ignorance », idée qui peut s'interpréter de plusieurs façons » (Elster, 2006 : 18).

¹⁰ « On peut observer la négligence des deux premiers coûts dans la conduite des vacances dans le Roussillon. Ils sont nombreux à aller en Espagne en voiture acheter des cigarettes à bas prix, comme si l'essence et le temps ne leur coûtaient rien, pour ne rien dire des queues dans les restaurants d'autoroute où ils attendent une demi-heure pour le repas médiocre dont ils ont besoin après trois heures d'embouteillage. Au retour, ils peuvent se féliciter, bien sûr, d'avoir fait des économies, mais à un prix absurde.

La négligence du troisième type de coût risque d'avoir des effets plus importants, comme dans le cas de l'attribution du droit à la garde des enfants d'un couple à l'issue d'un divorce » (Elster, 2006 : 57-58).

d'acteurs concernés est généralement élevé. Enfin, on doit ajouter que toute action rationnelle implique que les « croyances » auxquelles elle fait nécessairement appel doivent également être bien fondées. Ce qui inclut forcément une appréciation subjective de l'information disponible (Elster, 2006 : 28).

Le débat public peut certes jouer un rôle important à l'égard de la décision. Il peut contribuer à fournir une quantité non négligeable d'informations pertinentes. Il peut aussi aider à soupeser le poids des éléments d'information afin d'établir ceux qui méritent une attention plus grande et sont par le fait même davantage susceptibles d'influencer la décision. Il aide alors nécessairement à former le jugement ou l'« appréciation subjective ».

Considéré sous l'angle d'une mise à contribution discursive de l'ensemble des personnes concernées par un problème public, le débat public correspond à l'expression de différents points de vue ou rationalités à l'intérieur d'arènes publiques qui peuvent être variées (médias, rassemblements populaires, forums publics). On peut attribuer dès lors un sens générique à la notion de débat public qui implique la mise à contribution de la population en général par opposition aux seuls spécialistes. Ce qui ne veut pas dire que les experts et les spécialistes n'interviennent pas dans les débats publics, y apportant souvent des informations et des connaissances indispensables.

Ce sens générique de la notion de débat public cède toutefois souvent la place à un sens plus limité qui coïncide avec « un nouveau principe de réforme de l'État » (Vallemont, 2001 : 7). À ce titre, une nouvelle relation est établie entre l'administration et les citoyens. On assiste à une remise en cause de multiples décisions publiques par la population – que certains n'hésitent pas à associer à une crise de la démocratie – alors que le débat public « tente de répondre à un déficit de légitimité du politique en faisant droit à la revendication d'espaces de

prise de parole et de délibération sur les décisions publiques » (Chambat et Fourniau, 2001 : 9).

Dans ce sens plus limité, on pourrait parler de débat public institué, au sens d'instauré d'une manière durable, même si la durée en question ne dépasse pas en général quelques années. En quelques mots on peut dire qu'il correspond à « une manière nouvelle de faire appel à la participation des citoyens, de lier participation et décision » (Chambat et Fourniau : 23).

La délibération est parfois utilisée comme synonyme de débat public sous son sens générique. De manière plus spécifique elle implique l'expression et l'échange de points de vue divers et la présentation d'opinions opposées (Manin, 2002 : 55). D'une manière générale cette notion est utilisée en référence à la démocratie et implique le recours à des arguments que font valoir les acteurs concernés par un problème public¹¹.

Toutefois, qui dit délibération ne dit pas forcément participation directe à la décision. C'est sans doute un des points faibles – ou du moins à approfondir – du modèle délibératif. Même si la délibération a pour finalité l'inclusion et la transparence, elle fonctionne mieux en groupe restreint d'initiés et ne prévaut en général qu'en référence à des principes de représentation ou de délégation.

La notion de participation fait référence en général à l'engagement des citoyens sur la scène publique et/ou politique. Depuis quelques années, elle ne sert plus exclusivement à désigner l'influence des citoyens sur le choix des représentants politiques lors des rendez-vous électoraux. Elle « converge plutôt avec une foule

¹¹ « La démocratie délibérative telle qu'elle est préconisée aujourd'hui comporte cet élément de participation continue des citoyens ordinaires. Mais cet élément s'est en quelque sorte adjoint à la notion de délibération, qui ne l'implique pas nécessairement du fait de certaines particularités de la culture et de la tradition politiques américaines (l'intérêt et la fascination pour les *towns meetings* de la Nouvelle-Angleterre). 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 » (Manin, 2002 : 44-45).

d'activités de nature diverse – de l'entraide à la concertation, voire à l'action conflictuelle en passant par le bénévolat – qui prennent place sur le terrain politique aussi bien institutionnel que non institutionnel. De ce point de vue, le thème de la participation s'inscrit dans un univers qui déborde les visions ou les conceptions étriquées du politique » (Hamel, 2008b : 127).

Au-delà de ses ambiguïtés et de ses ambivalences – voire en dépit de celles-ci – , la notion de participation va de pair avec une ouverture de la gestion publique à la présence des citoyens et à leur rôle actif dans l'élaboration des politiques comme dans la gestion des services publics. C'est le sens que j'accorde à cette notion.

Cependant, la mise en place de dispositifs participatifs ne conduit pas automatiquement à mettre la gestion publique à la portée de tous, même si on peut considérer que «l'institutionnalisation du débat public est un facteur de démocratisation de l'action publique» (Rui, 2004 : 241). D'abord, il arrive souvent que ces dispositifs profitent avant tout aux élites. L'«impératif délibératif» et l'offre participative qui l'accompagne représentent plusieurs avantages pour les décideurs. De telles mesures permettent à la fois de surmonter le déficit de légitimité des pouvoirs publics, de réduire la complexité du contexte ou des problèmes à résoudre, de favoriser l'adhésion d'acteurs hostiles au départ ou en principe à l'endroit des politiques ou des éléments de programmes et de projets. Elles aident assurément les planificateurs et les décideurs à se prémunir contre les consensus trop hâtifs (Christensen, 1985).

En outre, il n'est pas rare d'observer que les démarches auxquelles participent les habitants au nom d'une amélioration du contenu et de la qualité des projets se révèlent, au final, décevantes, frustrantes, voire contre-productives (Innes et Booher, 2004). C'est que, comme il a été mentionné plus haut, les chances que la gouvernance délibérative tourne en faveur des citoyens ne sont pas acquises au départ (Fung et Wright, 2005).

Plusieurs chercheurs ont insisté sur les limites de la démocratie délibérative du point de vue de la participation des citoyens. En général, on considère qu'elle reproduit les inégalités sociales qui prévalent dans l'ensemble de la société (Baiocchi, 2001). Pour Pierre Bourdieu (cité par Baiocchi, 2001), tant la délibération que la démocratie participative reproduit soit les hiérarchies entre les classes sociales, soit celles qui existent entre experts et non-experts, une division qui tend d'ailleurs le plus souvent à renforcer les rapports de classes. De fait, c'est la position dominante de ceux qui ont le plus de pouvoir que ces forums contribueraient à favoriser. De ce point de vue, on peut dire que la délibération revêt un caractère fictif – si on pense au principe d'un échange rationnel entre égaux – car dans les faits, c'est la promotion d'une citoyenneté élitiste qui prévaut. C'est ce qui conduit nombre de chercheurs à être sceptiques à l'égard des vertus postulées par les promoteurs de la démocratie délibérative (Macedo, 1999).

Encore une fois on doit rappeler qu'il existe un écart important entre, d'un côté, la discussion des principes et des valeurs qui alimentent la portée normative de la démocratie délibérative et, de l'autre, la mise en œuvre de ses modalités concrètes, même si les deux ne sont jamais des sphères étanches (Hamel, 2008b). Compte tenu des obstacles qu'elle doit franchir, est-ce que la démocratie délibérative est susceptible de fournir aux acteurs de la société civile et aux citoyens des ressources et des moyens qui leur permettent de surmonter les difficultés qu'ils rencontrent? Je pense ici en particulier à l'action collective des mouvements sociaux et à leur projet de modernisation des rapports sociaux (Offe, 1997). Jusqu'à quel point peut-on dire qu'on assiste à un accroissement de la reconnaissance sociale de ces acteurs et à une amélioration du fonctionnement démocratique, voire à la démocratisation des sociétés? Quel bilan peut-on dégager des travaux de recherche à ce sujet au-delà des controverses évoquées? Qu'est-ce qui semble acquis ou faire consensus

aujourd'hui ? Que nous apprennent aussi de manière concrète certaines expérimentations exemplaires ? C'est ce qu'on doit maintenant considérer.

2. Que nous apprennent les recherches récentes sur le débat public et la participation des citoyens?

À l'instar de ce qu'on observe pour d'autres objets ou domaines d'étude, les travaux scientifiques relatifs au débat public et à la participation des citoyens répondent à une demande sociale. On peut dire qu'il existe une correspondance forte, si ce n'est une corrélation entre, d'un côté, les innovations sociales et institutionnelles en matière de débat public et de participation des citoyens et, de l'autre, les recherches et les études destinées à les documenter et à les évaluer. Ce constat de portée générale ne présume pas des orientations et des tendances de la recherche. Il nous informe peu également du contenu spécifique des études et de leurs conclusions. Cette relation entre les préoccupations de recherche et les formes d'expression qu'empruntent les pratiques sociales ne mérite pas moins d'être soulignée.

La recension des écrits (revue de littérature) effectuée dans le cadre de la présente recherche a permis de cerner l'étendue et le dynamisme de la recherche autour du thème de la participation au débat public. Par rapport à la question de recherche, dans l'ensemble on retrouve beaucoup d'ambivalence. Les incidences du contexte concernant l'organisation et le déroulement des débats publics sont toujours importantes. Les aspects positifs qui découlent d'un recours à certains mécanismes ou dispositifs côtoient des jugements ou des éléments négatifs. Bref, c'est un portrait des plus nuancés qui ressort de la recension des écrits.

Afin de rendre compte de ce qui se dégage de la recension des écrits à la lumière de la question de recherche, le chapitre deux est subdivisé en trois parties. Dans un premier temps, il s'agit de fournir un aperçu général des recherches récentes. Ensuite, on mettra l'accent sur les principales catégories d'acteurs pris à partie dans les débats publics. Enfin, on reviendra à la question de recherche pour dégager ce qu'on peut retenir de la recension des écrits.

2.1 Aperçu des recherches récentes

La recension des écrits qui a été effectuée couvre la période 1995 – 2008. Cette période a été retenue parce qu'elle correspond à celle au cours de laquelle un nombre croissant d'études empiriques ont été effectuées concernant les expérimentations en matière de démocratie délibérative. C'était du moins l'hypothèse de départ que l'inventaire bibliographique a permis de confirmer dans une large mesure. En effet, le nombre d'études empiriques menées par rapport aux expériences et aux innovations sociales et institutionnelles en matière de débat public n'a cessé de croître au cours de cette période.

Cette étape de la recherche visait à fournir une meilleure connaissance du domaine circonscrit par la démocratie délibérative en pratique qu'on peut situer à la jonction des travaux de recherche sur la participation des citoyens, le débat public, les démarches formelles de consultation publique et les mouvements sociaux. De plus, il s'agissait de documenter la démocratie délibérative en pratique en fonction des trois rôles différents que peuvent jouer en général les pouvoirs publics – en pensant au mandat du Commissaire à la santé et au bien-être – à savoir ceux d'initier, d'éclairer et d'encadrer les débats publics. En outre, on voulait dégager ce qui faisait consensus dans les travaux de recherche sur la démocratie délibérative en pratique. Quelles sont les tendances qui prévalent?

La recension des écrits – on trouvera une analyse plus détaillée des travaux répertoriés dans l'inventaire bibliographique qui a été fourni avec le rapport intérimaire à l'Annexe 1 – permet de dégager certaines conclusions qui confirment ce que d'autres chercheurs (Mutz, 2008; Gastil et Levine, 2005; Carpini, Cook et Jacobs, 2004; Roberts, 2004) ont observé. Sans reprendre en détail l'analyse qui est présentée à l'Annexe 1, quelques constats méritent d'être mentionnés.

Malgré de nombreuses remises en question des intentions et des vertus de la démocratie délibérative par rapport à la vie démocratique, on peut dire qu'un nombre croissant de chercheurs mais aussi d'intellectuels publics sont d'accord pour reconnaître que la délibération est essentielle à la démocratie (Carpini, Cook et Jacobs, 2004 : 315). Cette remarque met en lumière le fait que malgré les limites qui leur sont inhérentes ou en dépit des difficultés qu'elles rencontrent, les pratiques de démocratie délibérative devraient continuer à retenir l'attention des acteurs sociaux et des chercheurs. À plusieurs égards, on peut les associer aux transformations et à l'histoire de la démocratie elle-même.

La démocratie délibérative en pratique ne s'avère pas pour autant un domaine d'expression et d'expérimentation homogène. Il existe une diversité très grande des formes et des orientations que revêtent ces pratiques (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005). C'est aussi le degré d'engagement demandé aux citoyens par les pouvoirs publics qui varie. Ce n'est pas la même chose : 1) de fournir de l'information aux usagers ou aux riverains; 2) de consulter la population en aval des projets, une fois les décisions des promoteurs arrêtées ou presque; 3) d'effectuer une concertation avec des citoyens directement concernés par un enjeu ou un projet – un processus qui prend place en amont et fournit aux acteurs sociaux certains moyens leur permettant d'influencer la décision; 4) de mettre en place des dispositifs de co-décision qui sont transparents mais contraignants pour tous les acteurs en présence (citoyens, experts, gestionnaires, élus). Ces cas de figure correspondent à divers degrés de participation et introduisent une hiérarchie par rapport aux modalités de l'engagement dont la portée sur la démocratisation est nécessairement variable. Cela ne veut pas dire que l'étape de l'information (exemple 1) est négligeable par rapport à la co-décision (exemple 4). Seulement, les conséquences pour les pratiques du point de vue des procédures et des retombées possibles ne sont pas les mêmes dans les deux cas.

Ces remarques laissent toutefois ouverte la question que posent Maarten Hajer et Wytse Versteeg (2008), à savoir est-ce que ce n'est pas la capacité des pratiques à s'inscrire dans la configuration des institutions politiques des gouvernements représentatifs qui compte avant tout si on pense à la démocratisation de la gestion publique ? Mais que savons-nous des facteurs de succès de la participation des citoyens et des modalités qu'elle emprunte en référence au débat public ?

En soi la délibération demeure un exercice difficile. En se penchant sur les études menées en psychologie sociale et politique ainsi que dans le domaine d'étude de la communication en petit groupe ou de l'opinion publique, David M. Ryfe (2005) dégage cinq principes destinées à faciliter la tâche des professionnels qui coordonnent ou mettent en œuvre des processus de délibération : 1) instaurer des règles qui favorisent les échanges relatifs au débat en préservant l'égalité, la civilité et l'inclusion des participants; 2) permettre que le contenu des échanges puisse s'inscrire à l'intérieur d'une connaissance et d'une culture qui encouragent la discussion et l'engagement¹²; 3) faire en sorte que les leaders assument un rôle qui est de nature à favoriser les échanges, notamment en avançant des arguments valables¹³; 4) établir un lien clair entre les enjeux et les préoccupations des participants (la délibération a plus de chance de fonctionner si les participants sont concernés par les résultats); 5) reconnaître que la délibération suppose un apprentissage fondé sur l'expérience étant donné qu'elle n'est pas acquise d'emblée¹⁴.

¹² « Successful deliberation seems to require a form of talk that combines the act of making sense (cognition) with the act of making meaning (culture) » (Ryfe, 2005 : 63).

¹³ « Like rules, leaders may act as sea walls against the tide of routine habits of reasoning » (Ryfe, 2005 : 63).

¹⁴ « In apprenticeship, new skills emerge from the sensuous but guide activity of deliberating in real contexts and not from the rote recall of information. One might enable such learning in any context of public decision making, simply by establishing deliberative mechanisms, providing effective leaders, and guiding ordinary people through the process » (Ryfe, 2005 : 64).

Ces règles rejoignent dans une certaine mesure les suggestions faites par Peter Levine, Archon Fung et John Gastil (2005) destinées à l'amélioration des pratiques délibératives. On peut résumer d'une manière schématique leurs principales suggestions comme suit : la première a trait à l'unité et aux désaccords qui résultent de la délibération. C'est rare que la délibération entraîne un consensus partagé par tous. C'est dire qu'au terme d'un processus délibératif il faut prévoir un mécanisme afin qu'une décision puisse être prise. Au départ, il faut prévenir les participants à l'égard d'attentes trop élevées. Mais on vise ou on espère à tout le moins que la délibération servira à aider les participants à comprendre les raisons de leurs désaccords.

La deuxième suggestion a trait à l'organisation et à la facilitation du processus délibératif : « To achieve high-quality deliberation, someone must organize a discursive process, choose a topic, recruit the participants, prepare background materials or invite speakers, provide facilitators, and raise the funds that are necessary to do these things » (Levine, Fung et Gastil, 2005 : 275). Il n'existe pas de consensus pour ce qui est du meilleur modèle à suivre. Comme on le sait et comme le confirme la recension des écrits que nous¹⁵ avons effectuée, tout dépend du contexte et des circonstances, en particulier des finalités ou des objectifs poursuivis, de la culture locale, de l'importance relative de l'enjeu du débat.

Troisièmement, c'est la question de l'échelle qu'il faut prendre en compte. Pour obtenir des répercussions sociales et politiques « durables », le débat doit rejoindre un nombre plus élevé de participants (*scale out*) que ceux qui ont directement pris part à la délibération. À ce sujet, les médias locaux peuvent jouer un rôle important en diffusant auprès de la population le contenu des enjeux et des controverses. Mais les répercussions de la délibération découlent aussi de la capacité des responsables à tenir compte de problèmes et d'enjeux

¹⁵ Ici et dans la suite du texte le 'nous' désigne l'ensemble de l'équipe de recherche composée de Moustapha Faye, Julie Hagan et Pierre Hamel.

de politiques publiques qui débordent la scène concernée au départ pour considérer ce qui se passe sur les scènes nationales, voire internationales (*scaling 'up'*). Des événements ou des situations qui se produisent sur ces scènes peuvent entraîner une redéfinition des perceptions et des compréhensions de ce qui se déroule à une échelle locale. Autrement dit, l'échelle locale n'évolue pas en vase clos.

Enfin, il faut se préoccuper des effets directs de la délibération. Celle-ci n'entraîne pas automatiquement – même lorsqu'elle est menée selon les règles de l'art et en fonction d'exigences organisationnelles et institutionnelles élevées – des changements sociaux ou politiques. Il arrive souvent d'ailleurs que les débats publics n'entraînent pas de changements dans les décisions ou l'action publique. Afin de surmonter les principaux obstacles qui nuisent à l'efficacité de la délibération et du débat public, les auteurs suggèrent de faire en sorte que les acteurs qui ont du pouvoir et sont capables d'influencer les processus décisionnels soient fortement encouragés à y prendre part. Cela peut signifier notamment que des stratégies efficaces doivent compter sur des mécanismes d'influence et d'*empowerment* qui sont à la fois internes et externes au processus délibératif lui-même.

Ces suggestions ou ces mesures ne constituent pas en soi des découvertes originales. Elles résument néanmoins les lignes directrices qui découlent de l'observation des pratiques de la démocratie délibérative étudiées dans divers contextes par les chercheurs. À cet égard, on peut dire que prévaut une convergence relativement forte dans les études que nous avons examinées.

S'il y a un accord sur les conditions du succès et sur les limites des pratiques délibératives, d'autres aspects posent problème. C'est le cas des relations entre la théorie et la pratique, les incidences du contexte, le rôle des experts et celui des médias.

Certains chercheurs ont déploré le fait que les recherches empiriques concernant les pratiques délibératives étaient à la traîne tant par rapport à la théorie que par rapport à la matérialité et aux formes d'expression des pratiques elles-mêmes (Carpini, Cook et Jacobs, 2004). Est-ce vraiment le cas? Chose certaine à la lumière de la recension des écrits que nous avons effectuée, le nombre de travaux empiriques est résolument allé en s'accroissant au cours des dernières années. Ce que reconnaît également Diana C. Mutz (2008) tout en déplorant toutefois que ce qui s'en dégage demeure trop vague : « Although empirical work has indeed proliferated, it is not clear what we have learned as a result » (Mutz, 2008 : 536).

Si on peut partager cette conclusion de la chercheuse, on doit cependant démontrer davantage de scepticisme lorsque cette dernière s'insurge contre le divorce qui prévaut entre, d'un côté, la recherche théorique et, de l'autre, la recherche empirique. Dans sa perspective, c'est comme s'il suffisait d'opérationnaliser la théorie pour contraindre la recherche empirique à devenir cumulative. Cette vision instrumentale de la théorie passe à mon avis à côté de sa fonction heuristique et de la nécessaire distance que celle-ci doit conserver par rapport à l'empirie et à la matérialité des pratiques précisément afin d'en éclairer les enjeux. En d'autres termes, c'est dans la mesure où la théorie conserve une certaine distance à l'endroit des pratiques qu'elle est susceptible de remplir sa fonction, c'est-à-dire de contribuer à éclairer les enjeux et les pratiques.

Concernant les incidences du contexte, celles-ci sont centrales comme on le voit dans notre recension des recherches présentée à l'Annexe 1. La très grande majorité des recherches partagent un consensus en ce qui concerne l'importance de prendre en compte le contexte afin d'évaluer la portée des pratiques délibératives. En d'autres termes les modèles organisationnels ne peuvent pas toujours être transposés d'un endroit à l'autre à cause des contraintes émanant des milieux locaux, de leur culture, des traditions en place.

Mais n'y a-t-il pas des éléments qui prévalent en dépit des contextes ou qui leur seraient transversaux? Est-ce qu'on peut faire appel à certaines règles qui seraient valables dans tous les contextes? Est-ce que les cinq règles exposées par Ryfe (2005) constituent une base suffisante?

Ces règles représentent sans nul doute des principes valables. Cependant, à l'instar de n'importe quel principe, ce qui importe par-dessus tout c'est leur mise en œuvre. C'est la qualité des processus, des interactions, des ressources mises à la disposition des principaux acteurs qui comptent et peuvent faire une différence entre une démarche réussie de débat public et un échec. Mais on doit également regarder du côté de la qualité du leadership de celles et ceux qui encadrent le débat public. Cela constitue aussi un facteur de premier plan.

2.2 Le débat public et les principales catégories d'acteurs concernés

Deux aspects jusqu'à maintenant ont été négligés dans les travaux de recherche. Il s'agit du rôle des professionnels et des experts de même que celui des médias. On trouve bien entendu des recherches qui traitent du rôle des professionnels et des experts ou qui considèrent l'importance ou le poids des médias. Même si la question des experts a été maintes fois soulevée dans les recherches sur les pratiques délibératives, que ce soit en référence à leur statut, aux types de connaissance qu'ils mobilisent, à leur légitimité, celle-ci n'a pas été suffisamment approfondie. C'est que le développement des sciences et des technologies a entraîné un recours généralisé à l'expertise, établissant une distance – et certaines discriminations – entre la population et les experts. Mais c'est aussi le rôle des experts par rapport aux décisions dont il faut tenir compte. Ainsi qui devrait contribuer aux décisions et à quelles conditions? Est-ce que toutes les controverses scientifiques sous-jacentes aux décisions publiques méritent d'être débattues en public?

Au départ on doit reconnaître à l'instar de H.M. Collins et Robert Evans (2002) que la science n'est pas homogène. Comme ils le mentionnent judicieusement concernant les analyses sociologiques de la connaissance scientifique, il existe divers types d'expertise et divers types de science. Ainsi suggèrent-ils une distinction entre la non-expertise (lorsque les connaissances sont insuffisantes pour effectuer une analyse sociologique), l'expertise interactionnelle (quand les sociologues sont en mesure d'interagir avec les producteurs scientifiques et capables d'effectuer une analyse sociologique) et l'expertise contributoire (lorsqu'ils sont en mesure de contribuer au développement du domaine qu'ils analysent) (Collins et Evans, 2002 : 254). Il serait trop onéreux d'exposer en détail toutes les nuances que ces auteurs apportent dans leur texte. Mais on peut souligner que cette typologie des rapports à la science qu'entretiennent les sociologues peut être transposée à d'autres catégories d'acteurs sociaux¹⁶.

En outre, selon eux il est nécessaire pour les décideurs de faire appel à des facteurs extra-scientifiques afin de prendre des décisions malgré le fait que les débats techniques et scientifiques ne sont pas clos : « But decisions of public concern have to be made according to a timetable established within the political sphere, not the scientific or technical sphere; the decisions have to be made before the scientific dust has settled, because the pace of politics is faster than the pace of scientific consensus formation. Political decision-makers are, therefore, continually forced to define classes of expert before the dust has settled – before the judgments of history have been made. In defining classes of expert actors in the political sphere, they are making history rather than reflecting on it. » (Collins et Evans : 2002 : 241)? Autrement dit, la science qui, comme on sait, repose sur le doute et la remise en cause des certitudes peut difficilement, la plupart du temps, constituer le seul élément de référence, voire le seul

¹⁶ Ainsi, Collins et Evans utilisent la catégorie d'expertise contributoire pour éclairer le rôle et les connaissances des fermiers dans le cas de la contamination radioactive découlant de l'accident de Chernobyl : « The farmers have all the characteristics of core-group experts in terms of experience in the ecology of hill sheep on (mildly radioactive) grassland, even though they had no formal qualifications. In our terms, the farmers had contributory expertise which in some respects exceeded that of scientists working for the relevant government department. » (2002 : 255)

élément de connaissance à partir duquel il est possible de fonder une décision. Alors que les décideurs publics ne peuvent s'en remettre aveuglément aux experts et aux scientifiques, on peut faire l'hypothèse que le débat public constitue une voie utile permettant d'intégrer – en l'interprétant et en la situant par rapport à d'autres types de connaissance – la connaissance scientifique aux processus décisionnels. Il s'agit d'une voie utile dans la mesure où elle favorise un approfondissement des enjeux, mais aussi une réflexion collective sur les valeurs et les possibilités d'action.

Le débat public – y inclus le débat public institué – offre aux acteurs sociaux des connaissances provenant de diverses sources en relation aussi bien à des jugements de valeur qu'à des facteurs tactiques ou stratégiques eu égard aux possibilités d'action. De ce point de vue, même si l'expertise scientifique possède souvent une légitimité plus grande ou un ascendant sur les autres types de connaissance, l'incertitude qui la caractérise oblige les décideurs à en relativiser le poids et la portée. C'est l'objectif poursuivi par exemple par la constitution de forums hybrides¹⁷ envisagée par Callon, Lascoumes et Barthes (2001).

Malgré cela, demeure la question suivante : comment arrimer ou articuler l'expertise scientifique et l'expertise des citoyens? Si les trois types d'expertise mentionnés par Collins et Evans (2002) demeurent pertinents voire nécessaires, ils ne sont pas suffisants. Deux autres exigences seraient requises. La première concerne la capacité de traduire les connaissances scientifiques de manière à ce qu'on puisse comprendre si on n'est pas un expert d'un domaine ou d'une

¹⁷ Introduits en référence à deux exemples de controverses socio-techniques, une relative à des déchets radioactifs et l'autre concernant la construction d'une ligne à haute tension et comportant une part importante d'incertitude, Callon, Lascoumes et Barthes, les définissent comme suit : « Dans les deux cas, les controverses prennent place dans des espaces publics que l'on propose de nommer 'forums hybrides'. Forums, parce qu'il s'agit d'espaces ouverts où des groupes peuvent se mobiliser pour débattre de choix techniques qui engagent le collectif. Hybrides, parce que ces groupes engagés et les porte-parole qui prétendent les représenter sont hétérogènes : on y trouve à la fois des experts, des hommes politiques, de techniciens et des profanes qui s'estiment concernés. Hybrides, également, parce que les questions abordées et les problèmes soulevés s'inscrivent dans des registres variés qui vont de l'éthique à l'économie en passant par la physiologie, la physique atomique et l'électromagnétisme. » (2001 : 36)

question spécifique, afin que les divers groupes d'experts soient en mesure de dialoguer. La deuxième est relative à la capacité de discriminer. On fait appel dans ce cas au jugement et à la capacité de jugement afin d'être en mesure de donner la priorité ou la préséance à certaines affirmations, à certains jugements plutôt qu'à d'autres : « Social actors can sometimes make judgments between knowledge-claims based on something other than their scientific knowledge : does the author of a view come from the right social networks, and has he or she the appropriate experience to make their claim credible? » Collins et Evans, 2002 : 258). Ces exigences interviennent constamment dans la délibération et le débat public. C'est grâce à elles que la communication entre les principales catégories d'acteurs concernés par un enjeu peut déboucher sur des choix et des compromis. Sinon la communication entre experts et non-experts demeurerait une illusion.

Concernant les médias, comment expliquer le fait que leur étude est largement négligée dans les travaux de recherche? Pourtant les médias interviennent constamment dans les débats publics, soit pour relayer à l'ensemble de la population des délibérations qui prennent place dans des enceintes locales ou spécialisées, soit pour initier des débats publics comme on l'a vu récemment avec le débat sur les « accommodements raisonnables », soit pour agir à titre d'acteur social. En dépit de l'existence de travaux pertinents (Gingras, 2009), la question des médias est certainement un des angles morts de la recherche sur les pratiques délibératives.

Il ressort que la recension des écrits concernant les pratiques délibératives révèle un dynamisme certain de la recherche autour de l'objet débat public. Elle témoigne aussi de l'importance acquise par cette question autant dans l'espace social, politique que scientifique.

2.3 Que retenir de la recension des écrits?

À la lumière de la question de recherche, il ressort que la recension des écrits permet de dégager un certain nombre d'éléments qui aident à situer la portée des outils destinés à éclairer ou encadrer le débat public. Dans l'ensemble, il n'y a pas de consensus dans la manière d'établir ce sur quoi on doit s'attarder pour évaluer la réussite d'un débat public. Malgré tout, en général les chercheurs en sciences sociales ont plutôt tendance à trouver que des critères comme l'acceptation, la représentativité ou le caractère inclusif de tout processus participatif doit primer dans l'évaluation de la qualité d'un débat public alors que pour les économistes et les chercheurs des sciences administratives, c'est la « qualité de la décision » et du processus ou son efficacité qui importe avant tout (Rowe et al., 2004 : 92). En mettant l'accent sur les principales catégories d'acteurs et les fonctions d'éclairer et d'encadrer, plusieurs constats se dégagent de la recension des écrits.

Éclairer le débat : le rôle des experts

Les relations entre les citoyens et les experts constituent un enjeu récurrent dans les travaux sur le débat public et la participation délibérative. En effet, les pouvoirs publics se tournent autant vers l'analyse scientifique que vers l'apport du public ou des publics¹⁸ pour tenter de réduire l'incertitude qui accompagne inévitablement l'élaboration des politiques publiques (Alario, 2001). L'éclairage que peut apporter l'expertise scientifique à la formulation de décisions collectives s'avère limitée. C'est que l'urgence relative à la prise de décisions politiques s'accommode mal des lenteurs avec laquelle doivent composer les experts lorsqu'ils tentent de parvenir à un consensus dans un champ donné. (Collins & Evans, 2006) Si on peut affirmer que le débat public ne peut pas ignorer le débat scientifique, en même temps le débat scientifique conduit rarement à lui seul à permettre de dégager des pistes d'action. Il s'avère peu approprié à la décision

¹⁸ Comme le souligne Michael Warner (2005) les publics existent pratiquement en nombre infini. Cela soulève aussi bien des questions épistémologiques que des questions analytiques qui mériteraient éventuellement une attention plus grande.

politique. C'est dire que les démarches scientifiques et politiques doivent évoluer en parallèle, en accordant une priorité au débat politique (Collins & Evans, 2006).

Il est vrai que dans certains cas l'expertise scientifique et les connaissances profanes peuvent se compléter aisément à l'intérieur d'un processus délibératif. Mais il existe d'autres cas de figure où les savoirs experts et les connaissances profanes entrent en conflit. Cela survient notamment lorsque l'expertise scientifique est contestée d'un point de vue social (Godard & Hommel, 2007). Certains s'inquiètent du fait que le recours accru à la participation du public rend la science vulnérable, susceptible d'être instrumentalisée par des acteurs aux visées stratégiques (Godard & Hommel, 2007). Collins & Evans (2006) répondent à ce danger en affirmant que, s'il est appelé à contribuer à la formulation de politiques publiques d'une manière légitime, le grand public n'a pas de rôle à jouer dans l'élaboration des consensus scientifiques.

Éclairer le débat : le rôle des médias

Rohlinger (2007) mentionne l'importance que remplissent les médias de masse à l'égard de la démocratie délibérative. Toutefois les médias n'interviennent pas tous de la même manière. En général, les médias spécialisés qui couvrent l'actualité politique offrent une information de meilleure qualité que les médias généraux. De plus, les médias généralistes – surtout lorsqu'ils sont soumis aux pressions du marché – ont tendance à insister sur les dimensions antagonistes et conflictuelles des débats publics.

Il est vrai que les médias ont un rôle prépondérant à jouer dans la définition des termes du débat public (Ettema, 2005). Ce rôle peut être éclairant, tout comme il peut rendre les choses plus complexes. Dans le contexte de la démocratie délibérative, les médias devraient agir non seulement comme une source

d'information et d'éducation, mais aussi comme une institution chargée d'exiger l'imputabilité des institutions politiques (Ettema, 2005).

Il existe de nombreuses interactions entre les médias, les experts et les décideurs. Alors que la responsabilité des médias est d'informer le public des termes d'un débat, les experts devraient trouver des moyens de disséminer leurs positions aux journalistes et, à travers eux, au grand public qui pourrait ainsi fonder son opinion sur des connaissances expertes (Moses, 2007). Dans un contexte de compétition accrue, la question de la responsabilité sociale des médias se pose avec acuité (Bardoel & d'Haenens, 2004).

Encadrer le débat : le rôle des élus

Plusieurs recherches qui traitent du rôle des élus abordent la question sous l'angle de la complémentarité entre démocratie délibérative et démocratie représentative. Ainsi on accorde une attention particulière au débat public qui a lieu lors des élections et des campagnes électorales (Gardner, 2007 ; Strandberg, 2002. Lang, 2007 ; Jonathan, 2007). Pour Gastil (2000), c'est l'absence d'une voix publique forte et cohérente de même que le manque de légitimité des décideurs publics qui constituent les principaux défis de la démocratie représentative. Pour y faire face il propose de mettre sur pied, au moment des campagnes électorales, des panels de citoyens choisis au hasard qui débattraient des modalités électorales et des candidats. Les résultats de telles délibérations serviraient à informer le grand public au moment du vote. Cette proposition peut être rapprochée de la proposition élaborée par Bruce Ackerman et James S. Fishkin (2004) au sujet de la journée de la délibération.

Encadrer le débat : le rôle des publics

Appréhender le rôle du public au pluriel est tout indiqué pour cerner ce qui en définit la spécificité dans le débat public. Le rôle des publics, le moment aussi bien que les modalités de leur engagement – qui dépendent de plusieurs facteurs : l'information à laquelle ils ont accès, les valeurs auxquelles ils adhèrent, leur possibilité d'expression, leur acceptation ou leur rejet des règles et des enjeux, leur rapport à la science et à l'expertise – sont l'objet d'un intérêt majeur de la part des pouvoirs publics ouverts à la participation démocratique¹⁹.

La sophistication et la multiplication au fil des ans des dispositifs participatifs institués le temps d'une expérience de consultation publique peuvent, en ce sens, être considérées comme des indicateurs de cet intérêt accru de la part des pouvoirs publics pour la participation des citoyens. Cette sophistication des dispositifs participatifs est illustrée par le passage des « formes traditionnelles » de consultation publique comme les meetings publics aux nouvelles formes telles que les conférences de consensus (Rowe et al., 2004 : 90).

En outre, certains auteurs établissent une distinction nécessaire entre les modalités consultatives soucieuses d'une simple 'récolte' de points de vue personnels (les sondages, par exemple) et les autres dispositifs axés sur les conditions d'effectivité d'une interaction en groupe entre les différents participants (les focus groupes sont une illustration de ce modèle) (Rowe et al., 2004 : 90).

La délégation par les gouvernements de certaines responsabilités aux groupes d'intérêts pose forcément la question de la légitimité et de la représentativité de ces groupes en regard de l'intérêt général (Grossman, 2006 ; Sherman, 2004). De plus, certains groupes d'intérêts et à plus forte raison les mouvements sociaux peuvent se montrer réticents à participer à des débats institutionnalisés au sein desquels leur rôle consiste à émettre des avis et à légitimer des décisions prises par les pouvoirs publics (Hendriks, 2002). Certains auteurs

¹⁹ Cette préoccupation est également partagée par de nombreux chercheurs.

soulèvent l'ambivalence de la relation entre les pouvoirs publics et la participation délibérative. Motion (2005) évoque notamment le double rôle de la participation délibérative soit, d'un côté, l'*empowerment* des publics, et de l'autre, la légitimation de la position du gouvernement en place. On retrouve là l'ambivalence au sujet de la participation que j'évoquais dans le premier chapitre, même si cette ambivalence peut être exprimée dans des termes différents, ou en référence à d'autres problématiques si on pense à la compétence civique des individus et à la gouvernance.

3. Une enquête à partir de trois études de cas

Traiter la démocratie délibérative – mais cela vaut également pour la démocratie participative qu'il ne faut pas confondre avec le caractère discursif de la délibération (Blondiaux et Sintomer, 2002) – exclusivement d'un point de vue abstrait ou normatif comporte de nombreuses limites. Cela empêche notamment de tenir compte des obstacles concrets auxquels doivent faire face les acteurs sociaux, limitant de ce fait la possibilité de tester et d'améliorer la théorie (Mutz, 2008 : 522). Mais cela conduit aussi à accroître la distance qui prévaut entre ce qui n'aurait pas dû être dissocié au départ à savoir, d'un côté, la théorisation normative et, de l'autre, la recherche empirique (Habermas, 2006 : 411).

Examiner la démocratie délibérative en pratique permet au contraire de retrouver les relations qui prévalent entre les pratiques et les principes qui les soutiennent. Cela permet aussi d'éclairer la variable contextuelle et sa portée par rapport à la capacité des acteurs sociaux présents dans la société civile à intervenir dans le débat public. À cet égard, les conditions requises pour l'exercice de la délibération, d'un point de vue théorique, sont nombreuses : éducation démocratique des citoyens (Gutmann et Thompson, 2004 : 35); présence d'une sphère publique indépendante capable de servir d'interface entre l'État et la société (Habermas, 2006 : 412); établissement de règles institutionnelles destinées à encadrer les échanges et la discussion (Blondiaux, 2008 : 102); acceptation de la part des participants qu'en principe les points de vue de chacun peuvent changer au cours du débat (Dryzek, 2000).

On peut rappeler également que ces conditions, qui sont considérées sous divers angles par les chercheurs, vont de pair avec des principes fondamentaux concernant la formation de l'opinion publique. Celles-ci sont bien connues et ont été évoquées au chapitre un : 1) publicité et transparence du processus de délibération; 2) inclusion des acteurs concernés eu égard à une opportunité équivalente pour chacun de participer; 3) anticipation légitime de résultats

probants sur la base d'échanges raisonnés (Habermas, 2006 : 413). Le principe de rationalité – même s'il s'agit d'une rationalité communicationnelle – demeure résolument au fondement des échanges : « The presumption of reasonable outcomes rests in turn on the assumption that institutionalized discourses mobilize relevant topics and claims, promote the critical evaluation of contributions, and lead to rationally motivated yes or no reaction. Deliberation is a demanding form of communication, though it grows out of inconspicuous daily routines of asking for and giving reasons. (...) An implicit reference to rational discourse – or the competition for better reasons – is built into communicative action as an omnipresent alternative to routine behaviour. » (Habermas, 2006 : 413)

Mais comment dans les faits, ces échanges se déroulent-ils? Qu'est-ce qui permet de faire en sorte qu'ils conservent une légitimité suffisante à l'égard des solutions proposées? Quelles sont les modalités institutionnelles – règles, procédures, ressources – qui favorisent le débat public? Quelle est la nature des compétences requises? Quel est le rôle attribué à diverses catégories d'acteurs (professionnels, gestionnaires publics, élus, citoyens)? Que peut-on attendre de ce type d'exercice?

Afin d'apporter des éléments de réponse à ces questions, nous avons choisi d'effectuer trois études de cas et de comparer leurs conditions d'émergence et leur déroulement. Le chapitre est subdivisé en trois parties. Dans un premier temps je ferai une mise au point méthodologique relative au choix des études de cas. Dans un deuxième temps, j'effectuerai une présentation succincte des études cas en les situant dans leur contexte. Enfin, j'effectuerai une analyse comparative des études de cas en tenant compte des trois fonctions essentielles concernant l'organisation et la mise en œuvre du débat public (encadrer, initier, éclairer).

3.1 Mise au point méthodologique

La démarche d'enquête à partir de trois études de cas visait à compléter la recension des écrits de manière à mieux documenter le débat public de même que les processus de participation des citoyens qui y prennent place. L'objectif était aussi de mieux tenir compte du contexte québécois et canadien à l'intérieur duquel prend place le débat public dans la forme qu'on lui connaît. C'est que les conditions d'émergence du débat public dépendent dans une large mesure des facteurs contextuels.

Comme dans beaucoup d'autres pays, au Canada et au Québec au cours des trente dernières années le nombre de débats publics institués (par l'entremise de consultations publiques, d'audiences publiques, d'expériences diverses de participation à la gestion publique, de démarches de concertation) s'est démultiplié. Que ce soit dans le domaine de la santé et du bien-être, dans celui de l'éducation, dans celui de l'environnement ou par rapport au cadre de vie et à l'aménagement urbain et avec une ampleur variable en termes d'incidence ou de retombées, il est facile d'identifier des exemples de débat public qui se sont tenus au Québec ou à l'échelle canadienne. Cela nous a conduits dans un premier temps à identifier une vingtaine de projets ou d'enjeux qui ont fait l'objet d'un débat au cours des trente dernières années²⁰. Les critères ayant permis de

²⁰ La liste comprenait les projets ou enjeux suivants : 1) la mise en valeur du site de Benny Farm à Montréal; 2) le projet de transformation de l'édifice Le Nordelec dans le Sud-Ouest de Montréal; 3) la consultation publique sur les conditions de vie des aînés par la Ministre responsable des Aînés du Québec en 2007; 4) le projet de politique du patrimoine de la Ville de Montréal soumis à une consultation menée par l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM); 5) le projet de modification des installations de stockage des déchets radioactifs et réfection de Gentilly-2 soumis à une consultation organisée par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE); 6) le développement durable de la production porcine au Québec; 7) consultation sur le régime pédagogique de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire au Québec en 2004; 8) la consultation publique sur l'avenir du centre-ville de Gatineau en 2008; 9) la commission sur l'examen des normes fédérales du travail qui a organisé des audiences publiques à l'automne 2005; 10) la consultation générale sur la Politique du médicament organisé par la Commission des affaires sociales au printemps 2005; 11) la consultation publique sur la xénotransplantation à partir de 2000 à l'initiative de Santé Canada; 12) la consultation sur la gestion de l'eau au Québec qui s'est déroulée entre le 15 mars 1999 et le 1^{er} mai 2000 sous la responsabilité du BAPE; 13) la consultation publique sur la création du Fichier de données génétiques sur les personnes disparues (FDGPD) lancée en avril 2005 par

faire ce choix étaient relativement simples : 1) des projets qui ont été suffisamment documentés et pour lesquels l'information est accessible; 2) des projets où les fonctions d'encadrer, initier, éclairer les débats sont en tout ou en partie explicites.

En examinant la liste des projets ou enjeux qui ont fait l'objet de débats publics on constate une grande diversité de projets et d'enjeux même si la santé et le bien-être social demeure le domaine qui a retenu le plus l'attention. Il y a là un biais certain. D'un simple point de vue quantitatif, il est certain que le nombre de débats publics institués dans les domaines de l'environnement et de l'aménagement urbain est plus élevé qu'en ce qui concerne la santé et le bien-être. Il nous est apparu indiqué toutefois, étant donné les objectifs de la recherche, d'accorder une plus grande attention à ce dernier domaine.

La sélection des trois études de cas à partir de la liste de la vingtaine d'exemples identifiés au préalable s'est faite en raffinant les mêmes critères de sélection utilisés dans un premier temps pour identifier les cas possibles. On a ajouté toutefois deux critères supplémentaires. Le premier tenait compte de la portée du débat par rapport au projet ou aux enjeux concernés. Le deuxième mettait l'accent sur l'originalité des cas retenus en fonction des objectifs de la recherche. Pour les trois exemples retenus, on voulait que le débat public soit considéré comme un élément essentiel de la démarche et du projet, soit par ses promoteurs, soit par les experts au terme de l'exercice.

les deux paliers gouvernementaux; 14) le projet de développement d'un parc éolien dans la MRC de Matane soumis à une consultation publique organisée par le BAPE; 15) la consultation sur les problèmes de santé organisée par la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux (Commission Rochon); 16) le débat sur l'avenir des soins de santé au Canada organisé par le Forum national sur la santé; 17) les audiences publiques et autres modalités de consultation publique mises en place par la Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada (Commission Romanov); 18) les audiences publiques organisées par la Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux (Commission Clair); 19) les audiences publiques organisées par la Commission d'étude sur la formation professionnelle et socioculturelle des adultes (Commission Jean); 20) la consultation publique sur les « accommodements raisonnables » par la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles (Commission Bouchard-Taylor).

C'est ce qui explique pourquoi nous avons retenu les trois exemples suivants : 1) le débat public sur la xénotransplantation, autrement dit le débat ayant eu lieu au Canada sur les conditions d'autorisation ou l'interdiction du transfert de cellules, de tissus et d'organes animaux à l'humain (ce débat a principalement porté sur les espoirs d'une disponibilité illimitée d'organes animaux transplantables à l'humain, mais aussi sur les risques médicaux et les dangers reliés à la transmission des maladies animales à l'humain); 2) le débat public sur les services de santé et les services sociaux (Commission Clair); 3) le débat public sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles (Commission Bouchard-Taylor).

Pour élaborer chaque étude de cas, on a fait appel à un schéma général qui visait à documenter les enjeux, la configuration des acteurs, les étapes de ces débats publics institués de même que les moyens et les approches auxquels les responsables ont eu recours. Les études de cas ont été effectuées à partir de la documentation disponible en archives, de revues de presse, de mémoires présentés par les participants au débat et de documents gouvernementaux relatifs aux politiques concernées. Quelques entretiens auprès des principaux artisans des débats publics ont été effectués afin de valider notre compréhension des enjeux et des démarches entreprises dans chaque cas.

On trouvera à l'Annexe 2 la présentation de chaque étude de cas. Dans le cadre de la présente recherche, ces études de cas sont nécessairement limitées. Comme il a été mentionné préalablement, elles visaient avant tout à nous renseigner sur les fonctions d'encadrer, d'initier et d'éclairer le débat public. Mais on cherchait aussi à comprendre dans quelle mesure les approches et les moyens utilisés ont permis d'aider à la formulation d'une décision collective.

L'organisation de débats publics institués mobilise des ressources publiques importantes. Par comparaison à ce qui est investi dans la planification, la mise en œuvre, la publicité autour du débat lui-même peu de ressources sont

consacrées à évaluer ce qui en découle du point de vue des effets pertinents concernant la formulation de choix ou de décisions collectives. C'est dans cette perspective que s'inscrit la démarche d'enquête menée ici à partir de trois études de cas.

3.2 Les études de cas et leur contexte

Les trois études de cas permettent de saisir d'une manière concrète la diversité des approches, des finalités et des moyens d'action auxquels les responsables politiques ont recours afin d'élargir le débat public en vue de contribuer à une meilleure compréhension des enjeux et ultimement aider à la formulation des décisions. Dans quelle mesure les modalités de participation mises en œuvre dans chaque cas à l'endroit des experts et des citoyens étaient-elles optimales? Cela est difficile à établir. On peut néanmoins souligner que les effets ont été saisissants si on pense que le débat public a contribué à plusieurs égards à modifier ce qui était visé au départ et ce pour les trois cas à l'étude.

Jusqu'à quel point par ailleurs peut-on dire que ces cas sont exemplaires en ce qui a trait à la mise en place de modalités de participation au débat public? Quelle place a été accordée par les gestionnaires au débat public par comparaison aux études spécialisées ou à d'autres formes d'expertise scientifique? Peut-on identifier les répercussions effectives du rôle joué par le débat public dans l'analyse et la compréhension des enjeux? Avant de considérer ces questions, il est nécessaire de situer chaque étude de cas dans son contexte. Je propose à ce sujet de suivre l'ordre chronologique.

Le débat public sur la xénotransplantation au Canada s'est déroulé pendant pratiquement sept ans, soit de 1995 à 2002, même si ce n'est pas avant 2000 que ce débat revêtitira l'aspect d'un véritable débat public, c'est-à-dire un débat ouvert à l'ensemble de la population et à une participation directe des citoyens. Au départ, le problème qui est posé est celui du « transfert de cellules, de tissus

ou d'organes vivants d'origine animale à l'être humain. » (Leroux, 2005 : 2) Aussi, pour Santé Canada, l'enjeu était de parvenir à une réglementation de la xénotransplantation. Pour ce faire, l'approche privilégiée dans un premier temps à été celle d'une consultation des experts.

Plusieurs aspects sont rattachés à la question de la xénotransplantation. Il y a d'abord l'espoir pour certains de répondre à la pénurie d'organes en écho à la demande provenant des patients. Toutefois, de nombreux risques médicaux difficiles à évaluer découlent des innovations technologiques pour l'ensemble de la société. On peut évoquer également le marché de la transplantation pour les firmes pharmaceutiques et les intérêts économiques qui en résultent. On doit mentionner enfin les problèmes juridiques voire réglementaires, mais également les enjeux éthiques concernant notamment le traitement des animaux.

Sans reprendre en détail toutes les étapes de la participation du public au débat sur la xénotransplantation, il faut mentionner qu'au départ celle-ci a été suggérée par des experts scientifiques et juridiques qui souhaitaient associer le public au processus décisionnel relatif aux normes réglementant la xénotransplantation plutôt que par Santé Canada soucieux dès le début avant tout de réglementer cette pratique.

Dans un premier temps, l'ouverture du processus décisionnel au public s'est limitée aux représentants d'associations, invités d'abord au *Forum national sur la xénotransplantation (FNX)*, en novembre 1997 et ensuite à un Atelier de planification de la consultation du public (APCP), en avril 2000²¹. Ce n'est que par la suite que le processus décisionnel a été étendu à l'ensemble de la population ou du moins à différents publics.

Cette ouverture aux représentants d'associations s'est faite progressivement, le nombre de ces derniers ayant augmenté lors de la rencontre de l'APCP par

²¹ Deux rencontres organisées par Santé Canada.

comparaison au FNX. Les représentants d'associations étaient 19 sur 59 participants à l'APCP alors qu'en 1997, lors du FNX, ils n'étaient que 10 sur 85. Cette représentation plus forte du milieu associatif, mais surtout la volonté de certains représentants des associations invitées de ne guère servir d'instrument de cautionnement d'une décision politique exempte de toute appréciation publique expliquent les accusations portées, lors de l'APCP, sur l'action de Santé Canada. En effet, si le FNX a été plutôt marqué par la recommandation des experts, juristes et éthiciens d'ouvrir le débat au public, l'APCP a lui été principalement le moment d'une remise en question de la part de certains représentants d'associations du rôle qui a été celui de Santé Canada depuis le début du processus décisionnel. Ces représentants d'associations ont, lors de l'APCP, accusé Santé Canada de partialité dans la manière d'organiser le débat, une accusation absente précédemment.

Même si certains experts avaient recommandé en 1997 lors du FNX une ouverture au public du débat sur la xénotransplantation, Santé Canada persistait encore en 2000, jusqu'à la première journée de l'APCP, à avoir comme principal objectif la définition de normes en vue de protéger la population contre les risques liés aux zoonoses (transmission des maladies animales à l'humain) et aux rétrovirus porcins. Il s'agissait donc pour cette institution publique d'encadrer la xénotransplantation, non de la remettre en question. À cette fin, l'objectif était d'enrayer les risques pour la santé publique.

À la suite de la rencontre de l'ACPC, compte tenu des critiques et des reproches dont elle a fait l'objet de la part des représentants des associations, Santé Canada s'est retiré en partie du dossier, le mandat de prendre en charge la consultation du public canadien sur la xénotransplantation ayant été transmis à l'Association canadienne de santé publique (ACSP), « une association bénévole nationale, indépendante et sans but lucratif, représentant la santé publique au Canada, (et entretenant) des liens étroits avec la communauté de santé publique internationale » (voir le site web de l'association). Par souci de neutralité et de

transparence démocratique, cette organisation a elle-même choisi de mettre sur pied une instance dédiée à l'organisation de cette consultation, le Groupe consultation publique (GCP).

Ce groupe a opté pour cinq procédures complémentaires : 1) des forums citoyens organisés, de mars à juillet 2001, dans six villes canadiennes; 2) un sondage téléphonique; 3) la mise à disposition d'informations au public, la soumission de questionnaires et la possibilité d'exprimer son point de vue sur un site Web dédié à la consultation; 4) un questionnaire envoyé par la poste; 5) l'expression spontanée de points de vue divers par lettre, courriels ou durant les séances publiques des forums.

Parmi ces dispositifs, ce sont les forums citoyens qui doivent retenir notre attention. Grâce à eux, de véritables échanges d'information ont été possibles. Ces forums ont aussi favorisé la confrontation de points de vue entre des experts et la population. Ils ont également permis d'effectuer un travail d'analyse réflexive. On peut cependant déplorer que les panélistes choisis par le comité responsable de leur sélection n'aient pas été représentatifs de la population canadienne. Leurs niveaux d'instruction et de revenus étaient plus élevés dans l'ensemble que ceux de la plupart des Canadiens.

Cela dit, les forums citoyens ont conduit à la formulation d'une position de prudence, ce qui n'était pas visé au départ par Santé Canada. Je peux citer à ce sujet un extrait de l'étude de cas : « ayant eu la possibilité, à deux reprises, d'émettre leurs avis sur l'autorisation de la xénotransplantation, (les panélistes) étaient 4% pour son autorisation à la première journée des forums, 44% à l'accepter sous réserve, 28% à se prononcer contre et 19% à se prononcer contre sous réserve. À la fin de la deuxième journée des forums citoyens, ils étaient 0% à vouloir l'autorisation de la xénotransplantation, 46% à l'accepter sous réserve, 34% à ne pas y consentir et 19% à ne pas la souhaiter mais sous réserve. Ces chiffres montrent qu'à mesure qu'ils étaient mieux informés, les avis

favorables des panélistes des forums citoyens par rapport à la xénotransplantation, décroissaient. »

Dans son rapport final le GCP mentionne que le modèle des forums citoyens comporte des avantages lorsque les enjeux sont « complexes et peu compris ». C'est dire que l'étude de questions scientifiques dans une perspective de délibération et de débat public implique des échanges élaborés et soutenus; ce que ne permettent pas de faire d'autres formules comme des sondages ou la transmission d'information par l'entremise de professionnels du monde des médias ou par des universitaires.

Dans le cas de la Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux (Commission Clair), au départ, quoique très ambitieux, les objectifs étaient plus faciles à saisir – même s'ils étaient également complexes – par comparaison au débat sur la xénotransplantation. La Commission a été mise sur pied par le gouvernement du Québec en 2000 en vue de « tenir un débat public sur les enjeux auxquels fait face le système de santé et de services sociaux et proposer des avenues de solution pour l'avenir » (Rapport Clair, 2001 : i). Ces enjeux concernaient aussi bien le financement des services que leur organisation en plus de la gouvernance du réseau.

On doit rappeler que la Commission Clair intervenait dans un contexte où la population québécoise quoique d'une manière variable selon les groupes sociaux était au fait des enjeux. Plusieurs études (Commission Castonguay-Nepveu, Commission Rochon, Groupe de travail sur la complémentarité du secteur privé dans la poursuite des objectifs fondamentaux du système de santé au Québec) avaient déjà évalué les besoins en santé et consulté la population sur sa perception des enjeux et sur les voies possibles pour améliorer le système. En 2000, le réseau de la santé au Québec est fortement structuré. Plusieurs groupes d'intérêts possèdent des ressources et des moyens d'action capables d'influencer le processus décisionnel, si on pense en particulier aux

professionnels de la santé. Lorsque la Commission Clair entreprend ses travaux, la population québécoise est déjà sensibilisée non seulement aux questions de santé, mais aussi aux problèmes que rencontre le système lui-même : pénurie de professionnels, difficulté des urgences à répondre aux demandes, financement du réseau.

Le débat public organisé par la Commission Clair a fait appel à diverses approches qui visent des objectifs spécifiques. La première approche a été la tenue de quatre forums d'experts abordant quatre thèmes différents : 1) le fonctionnement d'autres systèmes de santé dans le monde; 2) le fonctionnement des réseaux de santé et des services sociaux des autres provinces canadiennes; 3) l'organisation des services; 4) le financement du système de santé. Ces forums ont permis de réunir une trentaine d'experts québécois, canadiens et internationaux qui ont traité des problèmes du réseau de la santé et des services sociaux et des solutions possibles. Plus de 1000 professionnels et experts du réseau ont pu assister aux délibérations.

La deuxième approche a consisté à organiser une série de consultations régionales autour de 16 options élaborées par la Commission (une moitié ciblant l'organisation des services, l'autre le financement du réseau). Ces consultations publiques ont été prises en charge par les Régies régionales du système de santé. Plus de 500 mémoires ont été déposés auprès des Régies régionales et 6000 participants ont pu prendre la parole lors des audiences publiques.

La troisième approche résidait dans l'organisation d'audiences publiques à l'échelle nationale. Plus de 200 mémoires ont été déposés pour ces audiences. Ces mémoires provenaient en majorité « d'organismes représentant divers acteurs, utilisateurs et partenaires du réseau de la santé et des services sociaux. » (Rapport Clair, 2001 : 242)

Enfin, le grand public a été consulté via internet. Un questionnaire interactif permettait à quiconque le souhaitait de fournir son point de vue. Plus de 550 personnes s'en sont prévaluées. Parallèlement à cela, on a aussi effectué un sondage qui a rejoint 5000 Québécois. Ce sondage portait avant tout sur le financement du réseau et l'organisation des services.

L'ensemble de ces démarches a permis de recueillir le point de vue des professionnels et des usagers du réseau et d'examiner d'une manière critique un certain nombre de pistes de solution (hypothèses) mises en avant au départ par la Commission. On peut mentionner notamment la 'désassurance' de certains services, l'augmentation des impôts, la gestion privée de quelques services médicaux, la vente de services de santé aux étrangers.

Si un consensus se dégage du débat public, c'est celui d'un refus de la privatisation du réseau. Ainsi malgré une ouverture au départ à l'endroit de la privatisation de certains services, les audiences publiques ont fourni l'occasion à plusieurs de faire entendre un autre son de cloche. Le débat public organisé par la Commission a donc favorisé l'innovation et la formulation de nouvelles pistes de solution.

Plusieurs pistes de solution avancées par la Commission ont donc été mises de côté au profit d'autres voies découlant des exercices de consultation et des audiences publiques. Ainsi on a mis l'accent sur la prévention de même que sur l'organisation d'un réseau de première ligne comme étant l'assise principale du système de santé.

Dans un contexte où les choix à faire sont difficiles, le recours au débat public – en faisant appel à des dispositifs comme la consultation publique ou la diffusion de débats organisés avec des panels d'experts – a aidé à faire des choix éclairés. C'est qu'en donnant la parole aux professionnels et aux usagers, ces dispositifs ont permis d'étendre le débat, de tenir compte d'un nombre plus grand

de points de vue et de mesurer où en est le consensus social. Cela a contribué aussi à recueillir des connaissances pratiques – provenant de l’expertise des professionnels du réseau – qui ont conduit à revoir ou compléter les solutions proposées par les gestionnaires du Ministère de la santé et des services sociaux. Mais cela a pu aider également à favoriser l’acceptabilité sociale de choix controversés.

Comme on peut le constater avec l’exemple de la Commission Clair – à l’instar de ce qu’on observe avec le débat public instauré dans le cadre du troisième cas d’étude –, l’organisation d’un débat public ne signifie pas que les controverses sont surmontées une fois pour toutes. Lorsqu’on aborde des enjeux complexes comme ceux des soins de santé, de leur mode de gestion et de leur financement on se trouve rapidement en présence de choix de société. Or, dans un contexte de modernité avancée, ceux-ci exigent d’être sans cesse d’être réévalués.

Lors de la Commission de consultation sur les pratiques d’accommodement reliées aux différences culturelles (CCPARDC) (Commission Bouchard-Taylor), l’objet du débat public visé – les demandes d’accommodement fondées sur la religion et les différences culturelles – était déjà présent dans la sphère publique depuis au moins un an si ce n’est davantage. Il est vrai que pendant plusieurs années le débat a été réservé aux experts et aux juristes. Mais à partir de 2005 ou 2006 l’opinion publique a commencé à s’emparer de la question des « accommodements raisonnables ». Comme on peut le lire dans l’étude de cas à l’Annexe 2 : « Entre décembre 2002, moment où un parent s’est plaint à la direction de l’école Sainte-Catherine-Labouré qu’un élève sikh de 12 ans portait le kirpan à l’école (Thibodeau, Marc, *La Presse*, mercredi, 13 février 2002, p. A7), et le printemps 2006, moment où la Cour Suprême a rendu son jugement, plus d’une centaine d’articles et de lettres ouvertes ont été publiées à ce sujet, dans *La Presse* et *Le Devoir* uniquement. Une quinzaine d’articles mentionnent l’aménagement d’un lieu de prière à l’École de technologie supérieure et la décision de rendre opaques les vitres du YMCA du Parc. »

On peut ajouter à ces événements la publication d'un « code de vie » par la municipalité d'Hérouxville en Mauricie, concernant la réitération d'une série de normes considérées « ancrées » dans la population locale. C'est comme si tous ces événements avaient contribué à alimenter un ressac dans l'opinion publique à l'égard de l'intégration des communautés culturelles et de l'immigration²². Pris à parti par l'opposition officielle et répondant à des demandes d'organiser une Commission d'enquête sur les accommodements raisonnables, le Premier ministre du Québec a donc annoncé la création d'une Commission d'étude sur les accommodements raisonnables le 8 février 2007 en cours de campagne électorale.

En plus de commander une série d'études à des spécialistes provenant du milieu universitaire²³ et d'organiser des rencontres avec des experts, les deux commissaires responsables de la Commission ont mis sur pied des groupes de réflexion composés d'experts dans le but d'éclairer les aspects juridiques des pratiques d'accommodement raisonnable, les questions identitaires et interculturelles de même que le thème de la laïcité et celui de l'intégration des immigrants. De plus, une série de dispositifs de débat public ont été mis en place. D'abord, 31 focus groups ont été organisés avec des personnes de différents milieux provenant tant de la grande région de Montréal que de régions à l'extérieur de celle-ci. Ce sont ces focus groups réunissant des personnes – rassemblées selon des critères de représentativité – sur un thème défini à

²² « Le débat public sur les pratiques d'accommodement prend sa source dans le malaise identitaire des Québécois francophones qui sont majoritaires dans la province, mais minoritaires au Canada et en Amérique du Nord. Il a cependant été alimenté par la médiatisation accrue et parfois sensationnaliste des cas d'accommodement (Bouchard-Taylor, 2008 : 18) de même que par une l'instrumentalisation du débat par certains politiciens. Le rapport Bouchard-Taylor souligne que plus de la moitié des cas d'accommodements recensés au cours des deux dernières décennies ont été portés à l'attention du public durant la période allant de mars 2006 à juin 2007. » (Extrait de l'étude de cas, p. 6)

²³ « Une partie de ces études visait à dresser un portrait le plus objectif possible des pratiques d'harmonisation au Québec et à comparer les pratiques d'accommodement québécoises avec celles d'autres pays. D'autres recherches visaient à mieux comprendre les perceptions relatives aux pratiques d'harmonisation (Girard, 2008) ou le rôle des médias dans la controverse (Potvin et al., 2008 :8). Les experts ont aussi été sollicités afin de mettre au point divers instruments de recherche utiles dans le cadre des travaux de la Commission. » (Extrait de l'étude de cas, p. 10)

l'avance qui ont convaincu les Commissaires qu'il fallait étendre le mandat de la Commission aux dimensions socioculturelles sous-jacentes aux accommodements.

En plus de ces focus groups, des forums à portée nationale (au nombre de 4) ont rejoint plus de 400 participants. Enfin, la Commission a tenu 31 jours d'audiences publiques, que ce soit à Montréal ou dans 15 autres régions du Québec. La participation aux audiences publiques pouvait inclure la préparation d'un mémoire. 900 mémoires ont ainsi été rédigés, dont 328 ont fait l'objet d'une présentation orale. Il était possible en outre de présenter simplement un témoignage, sans au préalable avoir rédigé un mémoire. 241 témoignages ont ainsi été entendus.

Les thèmes abordés lors des diverses formes de débat public auxquels la Commission a fait appel ont été variés : absence supposée de balises pour encadrer les pratiques d'accommodement; égalité entre les hommes et les femmes; reconnaissance de la langue française; recherche d'un modèle d'intégration entre multiculturalisme canadien et interculturelisme québécois; laïcité dans l'espace public; intégration des immigrants; rôle des médias dans le débat public. Sans avoir la prétention d'évaluer la portée des travaux de la Commission, on peut néanmoins souligner qu'elle a permis d'éclairer les enjeux du débat en dissipant dans une certaine mesure la confusion autour de la notion d'accommodement et des balises qui l'encadrent, de même qu'en dressant un portrait de la situation. De plus, les différents dispositifs de débat public auxquels les Commissaires ont eu recours ont permis non seulement d'encadrer et d'éclairer le débat, mais aussi de canaliser l'expression de sentiments et de perceptions négatives en offrant aux citoyens une tribune bien circonscrite.

Le recours à une multiplicité de procédures afin d'alimenter le débat public – à savoir formelles et plus ou moins formelles, d'autres ouvertes aux experts, d'autres aux groupes d'intérêts ou encore aux individus – a favorisé l'expression

d'une multiplicité de points de vue. À cet égard, même si elle n'a pas débouché immédiatement sur la formulation de résultats concrets, la participation publique pourrait être jugée réussie dans la mesure où elle a contribué à éclairer le débat. Des mécanismes de suivi permettant, par exemple, la diffusion – voire la vulgarisation – de l'analyse élaborée dans le rapport pourrait sans doute contribuer à la fonction d'éclairage du débat public.

On peut considérer que dans le cadre de ce cas, les médias ont joué un rôle controversé. Si c'est vrai qu'ils ont pu contribuer à éclairer le débat, à l'inverse ils ont pu aussi l'obscurcir en attirant trop l'attention sur des situations d'exception, des prises de position ou des cas marginaux par exemple. Pour certains médias, plus les problèmes sont sujets à controverse, plus il semble facile de s'en prémunir. On préfère parfois jeter de l'huile sur le feu plutôt que de calmer le jeu. Il s'en suit des risques de débordement. À l'inverse on peut penser que les gestionnaires du débat public institué devraient pouvoir utiliser les médias avantageusement, ne serait-ce que pour diffuser l'information.

Au départ, le mandat de la Commission concernait les accommodements raisonnables. En interprétant leur mandat d'une manière large les Commissaires ont été amenés à consulter plusieurs experts dans le domaine des relations interculturelles et à ouvrir le débat à la population dans son ensemble

La légitimité d'un débat public et des dispositifs mis en place reposent en général au départ en bonne partie sur la compétence et la réputation des commissaires. Dans le cas de la Commission Bouchard-Taylor, plusieurs aspects ont été critiqués par des observateurs de la scène politique. La crédibilité même de la Commission a été mise en cause, étant donné l'appartenance à une élite intellectuelle des commissaires, l'identification politique marquée pour l'un d'entre eux, leur statut social (des hommes d'âge mur bien nantis). Afin d'accroître la validité de la démarche, est-ce qu'il ne serait pas plus judicieux de miser sur une plus grande variété de commissaires? Est-ce que la transparence

dans le choix des commissaires – à commencer par la mise en débat des critères requis pour les nommer – ne contribuerait pas à accroître cette validité?

3.3 Éléments d'analyse comparative des études de cas

Les trois cas que nous avons examinés ne sont pas nécessairement représentatifs de l'ensemble des exercices de débat public qui ont pris place au Québec et au Canada au cours des trente dernières années. Ce n'était pas l'objectif poursuivi. Leur examen permet tout de même de faire ressortir le fait que le débat public peut emprunter des formes et des modalités d'expression diverses. Cela s'explique aussi bien par la nature des enjeux, que par les choix que font ceux qui ont la responsabilité de prendre en charge le débat public institué ou encore par des aspects contextuels ou conjoncturels. Compte tenu de la nature des problèmes et des enjeux auxquels on se trouve confrontés, certains dispositifs semblent plus appropriés que d'autres.

À ce sujet, les trois cas retenus sont très différents. Même si dans les trois cas les enjeux semblaient au départ relativement bien circonscrits, à l'usage on s'est rendu compte qu'ils soulevaient des problèmes qui débordaient les trajectoires anticipées par leurs responsables institutionnels. C'est sans doute l'intérêt premier d'un débat public à savoir de faire ressortir ce qui n'est pas apparent. Derrière une controverse, il y a souvent des aspects qui échappent aux observateurs. Dès lors on peut penser qu'une des fonctions premières du débat public est d'aider tous les participants à se prémunir contre des lectures ou des diagnostics trop hâtifs. Même si les débats publics prennent du temps et exigent des ressources, ils permettent de mieux saisir les sources ou les fondements des désaccords en vue de contribuer à mieux définir ce qui permettra de les surmonter.

Mais on doit revenir à la nature du débat public lui-même. Celui-ci peut revêtir diverses formes en faisant appel à de multiples modalités ou dispositifs de

participation : comités ou forums d'experts, focus groups, forums citoyens, consultations interactives sur le web, sondages, audiences publiques, pour ne mentionner que les formes les plus usuelles et auxquelles les responsables des Commissions pour les trois cas examinés ont eu recours. Ces dispositifs ont été utilisés d'une manière généralement complémentaire. En d'autres termes, dans aucun des trois cas on a eu recours à un seul dispositif. La raison est simple. La diversification des dispositifs permet de rejoindre des publics différents, des groupes d'intérêts ou des groupes sociaux distincts. De plus, ces dispositifs, en plus de solliciter les citoyens à des niveaux et selon des formes diverses, ne génèrent pas le même type d'information ou de connaissance.

Lequel de ces dispositifs est le plus approprié? Notre analyse fait ressortir avant toute chose leur complémentarité. Certes on peut dire qu'ils servent des finalités différentes. Bien entendu, ils entraînent aussi des coûts et répondent à des exigences différentes. Les forums d'experts et les forums citoyens ne répondent pas aux mêmes conditions et ne comblent pas les mêmes attentes. Dans le cas de la Commission Clair les forums d'experts ont révélé leur utilité en documentant d'une manière informée les enjeux du réseau de la santé au Québec et en situant ceux-ci d'une manière comparative avec ce qui avait lieu ailleurs au Canada et dans le monde. Les audiences publiques dans le cas de la Commission Bouchard-Taylor, en plus de donner la parole à plusieurs citoyens provenant notamment des minorités culturelles, ont non seulement permis de fournir un portrait plus juste de leur réalité, mais se sont révélées une tribune qui a permis à ces individus d'acquérir une certaine reconnaissance sociale, même si on doit relativiser ce qui a pu en résulter. Dans le cas de la xénotransplantation, l'organisation de forums citoyens où des experts étaient présents ont conduit les citoyens à évaluer les risques de santé d'une manière complètement différente que celle anticipée au départ par Santé Canada, les initiateurs de ce débat public dont l'intention était de définir une réglementation spécifique à la transplantation aux humains d'organes provenant des animaux.

On doit souligner l'écart qui existe entre la forme idéalisée du débat public telle qu'elle est véhiculée parfois dans les théories de la démocratie délibérative et celle, plus pratique, qui a été observée dans les trois études de cas. Comme on peut le constater à la lecture de ces études de cas, le débat public qui prend place lors de ces occasions est partie prenante d'enjeux complexes mais partiels, même si on a parfois l'impression que les dimensions axiologiques sous-jacentes tendent à revêtir un caractère de totalité.

Les accommodements raisonnables, par exemple, sont à n'en pas douter un enjeu de société. Les ajustements au quotidien que chacun est amené à faire par rapport à cet enjeu ne remettent pas toujours en cause ses valeurs fondamentales. Cela n'empêche pas qu'à l'occasion, comme on sait, des conflits peuvent survenir. Quelle est l'utilité d'un débat public structuré du type de celui organisé par la Commission Bouchard-Taylor dans le cadre d'une démarche de consultation publique ? En d'autres termes, est-ce que la Commission Bouchard-Taylor serait parvenue aux mêmes résultats si elle s'était contentée d'effectuer des études scientifiques et de consulter des experts? Mais quels sont ces résultats?

Même si je ne m'aventurerai pas à spéculer sur les retombées ou les résultats effectifs de cette Commission – qui ne pourront vraisemblablement pas être évalués avant quelques années –, force est de reconnaître qu'avec la question des accommodements on se trouve en présence de questions à la fois délicates et complexes. Comment tenir compte de la diversité « morale et spirituelle » des sociétés régies par des principes démocratiques? Bien entendu, il n'existe pas de réponse satisfaisante a priori. Et les modèles de réconciliation ou d'intégration adoptés dans d'autres pays ne conviennent pas forcément ici. Il était donc justifié de prendre le temps d'explorer les contours du problème en vue de parvenir à une définition acceptable pour tous.

Dans ce cadre, le débat public alimenté par les forums citoyens, les audiences publiques, les autres activités de la Commission – et tel que cela a été relayé par les médias – s’est révélé un puissant catalyseur de conscientisation collective par rapport aux enjeux de la diversité, même si sa portée est encore difficile à mesurer. Rétrospectivement, on peut penser qu’il en a résulté une meilleure compréhension collective de la nature des conflits, des controverses et des difficultés reliées à la reconnaissance de la diversité, même si cela n’a pas conduit à court terme à formuler de nouvelles voies de solution. À cet égard, le débat public tel qu’il a été relayé par les médias a permis de rejoindre et de sensibiliser un grand nombre de citoyens et cela pendant plusieurs mois, alors que de simples études menées par des experts ou des spécialistes se font en général dans l’ignorance la plus complète des médias et du grand public.

Si ces commentaires n’apportent pas de réponse directe à la question de l’utilité du débat public, ils conduisent à faire l’hypothèse de son rôle pédagogique essentiel dans les circonstances. Les normes sont rarement neutres d’un point de vue culturel. Comment établir ou maintenir des normes en fonction de la majorité sans que celles-ci ne soient préjudiciables aux minorités? C’est à ce sujet que se pose la question des accommodements raisonnables. D’une manière incidente, on se bute sur la question du changement social et culturel. Celui-ci apparaît incontournable si on pense en termes de modernité avancée et à plus forte raison si on situe celle-ci dans le cadre actuel de la globalisation. De ce point de vue, comment peut s’opérer le changement social et culturel? Mais de quel changement parle-t-on et dans quelle direction? En outre, est-ce que le changement passe nécessairement par le débat public?

Même si les événements incitatifs évoqués dans l’étude de cas ont joué un rôle de catalyseur dans l’opinion publique et conduit à la création de la Commission, cela n’était que la pointe de l’iceberg. Le malaise est plus profond et concerne entre autres choses l’intégration des immigrants à la société québécoise, mais aussi l’identité de la société québécoise elle-même.

Il se peut que le changement social et culturel ne passe pas en priorité par le débat public, mais dans la mesure où on se trouve confronté par la même occasion à la question d'un choix de société, on peut penser qu'il peut y contribuer à divers titres. Cela suppose bien entendu d'accepter l'idée que des choix s'offrent à nous alors que collectivement il est possible de construire une société ouverte, tolérante et offrant les mêmes opportunités économiques et politiques à chacun (Dahrendorf, 1995). En d'autres termes, on doit accepter le postulat qu'il est non seulement possible d'agir d'une manière collective par rapport à ces enjeux, mais de plus qu'il est souhaitable de le faire.

Parmi les éléments qui définissent la qualité du débat public, la participation demeure un élément central. Les dispositifs mis en place, comme la tenue d'audiences publiques, visent à encadrer les échanges si ce n'est à apaiser le débat lui-même en fournissant aux protagonistes un espace favorisant l'expression de points de vue controversés, comme on peut l'observer dans le cas de la Commission Bouchard-Taylor. Dans le cas de la consultation publique sur la xénotransplantation, l'objectif était plutôt d'ouvrir une tribune aux non-experts afin de publiciser un débat qui avait été réservé jusque là à certains milieux professionnels, scientifiques, technocratiques ou universitaires. En effet, étant donné les accusations de partialité à son endroit, Santé Canada a dû accepter de mettre un terme à son rôle de maître d'œuvre du dossier pour passer la main et faciliter la formulation d'un débat ouvert, libre, public et inclusif.

Dans les trois exemples de débats publics analysés, tant les experts que les citoyens ont contribué à divers titres au débat. Toutefois, en référence à ces cas, on constate que les relations entre les experts et les citoyens se dessinent d'une manière complexe. Si on voit ces deux entités au départ comme deux pôles distincts et en partie antinomiques, dans les faits une panoplie d'acteurs sociaux (professionnels, groupes d'intérêts, représentants de mouvements sociaux)

existent. Tous détiennent une certaine expertise qui se situe à mi-chemin entre le savoir expert et la connaissance pratique.

Ce sont des groupes qui, la plupart du temps, constituent les principaux acteurs des consultations publiques et en même temps participent au débat public. Par comparaison, la participation des citoyens sur une base individuelle se limite parfois à des témoignages qui demeurent près de l'expressivité des expériences vécues.

L'analyse comparative des modalités de consultation publique mises en œuvre à l'occasion des débats publics examinés dans les trois études de cas montre deux choses. Premièrement, il ressort que la diversification des modalités de consultation publique favorise l'expression de la diversité des points de vue. Deuxièmement, on constate que les opinions recueillies s'avèrent différentes dépendamment du fait que la participation est sollicitée (par exemple, par l'entremise de sondages téléphoniques) ou proactive (sondage par Internet, participation revendiquée par les participants). Alors que la participation sollicitée favorise l'expression d'opinions stéréotypées et moins bien informées, la participation proactive est en général mieux informée, parfois revendicative et plus susceptible d'être réfractaire aux choix ou aux orientations institutionnelles.

Les procédures auxquelles doivent se soumettre les débats publics et surtout les démarches de consultation et d'audience publiques qui les accompagnent peuvent contribuer au succès d'un débat public. Les contraintes de temps sont forcément à prendre en compte. Celles-ci représentent une condition de l'efficacité et du caractère inclusif d'un débat (plus le temps de chaque participant est limité, plus il est possible d'accroître le nombre de participants²⁴). L'organisation des audiences publiques va généralement de pair avec l'adoption de règles et de procédures équitables et transparentes. Celles-ci sont destinées

²⁴ Il va sans dire qu'il y a une limite au-delà de laquelle il n'est pas possible de retrancher le temps alloué à un participant, sans quoi son intervention ou son témoignage perd sa signification.

à permettre une exploration des enjeux en fournissant au plus grand nombre la possibilité de se faire entendre.

Par conséquent, l'information nécessaire à la compréhension des enjeux ou des problèmes en cause doit être disponible à tous. L'aide technique à la préparation d'avis ou de mémoires peut aussi contribuer à démocratiser la procédure. Cela dit, l'analyse comparative des trois études de cas met en lumière le caractère réflexif des dispositifs de participation. C'est ce qui explique que pour ces trois cas des acteurs sont parvenus à remettre en cause les procédures instaurées par les gestionnaires lorsque celles-ci leur semblaient trop contraignantes ou inadéquates par rapport aux enjeux. C'est dire que le cadre du débat public peut faire l'objet de critiques et de négociations qui favorisent un ajustement des modalités de mise en œuvre ou des procédures. Enfin, la comparaison des trois études de cas fait ressortir qu'au-delà du fait d'initier, d'éclairer ou d'encadrer le débat, le recours à la participation des citoyens peut permettre de canaliser un débat controversé et contribuer à faire émerger des solutions.

Dans le cas de la Commission Bouchard-Taylor, peut-on dire que les forums citoyens et les audiences publiques, au-delà de leur fonction d'encadrer et d'éclairer le débat sur les pratiques d'accommodement, ont aussi rempli une fonction cathartique voire pacificatrice? En mettant à la disposition des citoyens des espaces policés de rencontre et d'expression, la Commission Bouchard-Taylor a permis à des points de vue divergents – parfois perçus comme politiquement incorrects – de pouvoir être énoncés. À ce propos, si on peut penser que la délibération permet d'assumer des vertus civiques, il demeure qu'une tension risque de prévaloir entre, d'un côté, une certaine hygiène du discours avec une soumission à la rectitude politique et, de l'autre, l'abandon à l'incivilité. La régulation de la délibération doit parfois composer avec ces deux extrêmes.

Dans le cas de la Commission Clair, à l'instar de ce qui s'est passé dans le cas de la consultation publique sur la xénotransplantation, la participation publique a été utilisée d'une manière complémentaire aux échanges entre experts (comités, groupes de travail). Cela a permis de surmonter certaines des limites inhérentes au point de vue expert et/ou scientifique.

Les acteurs du débat public sont diversifiés et n'ont pas tous le même poids. Lorsqu'on considère des forums citoyens ou des audiences publiques, le rôle des commissaires est prépondérant. Le nombre, mais surtout les positions et les convictions que défendent les commissaires peuvent contribuer à orienter les échanges. La personnalité et le parcours des commissaires dans le cas de la Commission Bouchard-Taylor peuvent expliquer en partie le fait qu'ils aient effectué une interprétation large de leur mandat. Mais on doit aussi prendre en compte le contexte et la nature des enjeux en cause, voire leur actualité sociale, culturelle et politique.

Les commissaires jouant un rôle stratégique dans l'orientation des débats, leur choix devrait être effectué avec circonspection. Ce choix des commissaires devrait-il être fait d'une manière transparente, ouverte et démocratique? Le nombre des commissaires est-il un facteur décisif? Est-il nécessaire, compte tenu de l'ampleur à donner aux audiences publiques, d'accroître le nombre de commissaires de manière à garantir une plus grande diversité de points de vue et une plus grande représentativité? Ces questions méritent d'être soulevées, même si les études de cas ne fournissent pas d'indication claire en ce sens.

Les scientifiques et les experts constituent une deuxième catégorie à considérer. Dans les trois études de cas, leur rôle a été important, voire stratégique. Quelle place doit-on leur accorder? Celle-ci est nécessairement variable compte tenu des ressources disponibles et des objectifs visés.

Une troisième catégorie d'acteurs est composée des citoyens, des groupes de pression, des acteurs de la société civile. Souvent on prend leur participation pour acquise. En fait, la qualité de celle-ci peut varier grandement dépendamment des ressources consacrées à leur mobilisation, mais aussi, le cas échéant, de l'appui technique qui leur est offert par les instances responsables du débat public institué. En outre, on doit mentionner que les citoyens n'ont pas toujours besoin d'être sollicités pour prendre part au débat public. De leur propre initiative, les citoyens choisissent d'ailleurs souvent d'initier des débats publics.

Une quatrième catégorie d'acteurs auxquels on accorde trop peu d'attention dans l'étude des débats publics est constitué des médias écrits et télévisuels. Ceux-ci interviennent à plusieurs étapes du débat public lorsqu'ils ne président pas purement et simplement à l'initiation de celui-ci. C'est ce que suggère par exemple Maryse Potvin et ses collègues (2008) dans son analyse des accommodements raisonnables dont le point de départ serait selon elle quelques faits divers que les médias sont parvenus à construire sous l'angle d'un enjeu de société.

Les trois exemples de débat public institué qui viennent d'être examinés ont contribué dans des mesures variables à la compréhension des enjeux. Il n'y a pas de doute que dans le cas de la xénotransplantation le débat a entraîné un revirement de situation. Santé Canada a dû abandonner son intention de réglementer la xénotransplantation. Dans le cas de la Commission Clair, le débat public a aussi joué un rôle des plus importants. Là aussi un changement considérable est survenu entre les intentions initiales et ce qui est ressorti à la suite des forums régionaux et nationaux. C'est beaucoup plus difficile à mesurer dans le cas de la Commission Bouchard-Taylor. Mais cela tient davantage à la complexité des enjeux qu'à la qualité des démarches de consultation publique proprement dites.

4. Les citoyens et le débat public

L'objet des débats publics concerne au premier chef des débats sociaux qui sont avant tout de nature publique au sens où l'entend Gusfield (2009). D'ailleurs pour lui il est préférable de parler de problèmes publics plutôt que de problèmes sociaux, étant donné que tous les problèmes sociaux ne sont pas forcément de nature publique. On pourrait cependant lui reprocher d'établir une frontière trop étanche entre problèmes sociaux publics et problèmes sociaux privés, car comme l'a montré le mouvement des femmes ce qui est privé doit parfois devenir public. Mais ce n'est pas ce qui préoccupe à prime abord le chercheur, encore que cela ne lui est nullement étranger. Ce qu'il cherche à comprendre, c'est comment se construisent les problèmes sociaux. Comment parvient-on à identifier, à nommer, à inscrire à l'agenda social et politique un problème public?

Sans entrer dans les dédales de sa démarche analytique, on peut mentionner qu'en dernière analyse Gusfield situe dans l'arène publique le lieu où les principaux acteurs pris à partie par la délimitation d'un problème entrent en conflit. L'arène publique devient un lieu de conflit et de controverse. Les publics interpellés – à qui il est demandé de prendre position – poursuivent alors leurs luttes sur de multiples terrains ou dans de nombreux domaines (politique, administratif, judiciaire, médiatique, scientifique, religieux). Mais cette arène publique n'est pas seulement un lieu d'affrontement conflictuel. Elle est aussi le lieu d'un « drame public » où se joue un combat entre le bien et le mal : « L'arène publique n'est plus seulement régie par une logique de l'échange d'arguments ou de conflits d'intérêts. Elle est animée par un processus d'unification et d'identification collective, moyennant la mise à l'index de boucs émissaires afin de restaurer l'ordre public. » (Cefaï, 2009 : 278). C'est l'enjeu de l'ordre social qui ultimement est en cause.

Situer les problèmes sociaux dans la perspective des problèmes publics tels que Gusfield les conçoit, permet de comprendre que les problèmes publics ne se « décalque(nt) (...) pas sur des hiérarchies sociales et politiques déjà établies. » (Cefai, 2009 : 282). Ils contribuent plutôt à redéfinir le monde social d'une manière dynamique.

Lorsqu'un débat public est institué afin de contribuer à résoudre un problème social ou à prendre des décisions collectives à son endroit, c'est l'arène publique dans toutes ses ramifications qui est prise à partie. Or, dans les sociétés démocratiques, l'opinion publique a toujours le loisir de remettre en question les mesures « légales et politiques ». Le bien public, dans ses représentations autorisées par l'État, peut dès lors être mis en cause. C'est dire que les « contextes normatifs ne sont (...) pas fixés une fois pour toutes. » (Cefai, 2009 : 297)

C'est en partie ce qui explique le caractère incertain du débat public, y inclus dans sa forme instituée ou lorsqu'il est pris en charge par des institutions comme cela est survenu dans les trois études de cas que nous avons examinées au chapitre précédent. Il demeure difficile d'établir a priori quels seront les dimensions et les problèmes qui seront invoqués dans le débat, même si au début certains sont clairement désignés. Ce qui nous ramène à notre question de départ concernant les approches et les moyens auxquels peuvent recourir les pouvoirs publics pour contribuer à la formulation de décisions collectives.

Une fois arrêtées les décisions collectives engendrent nécessairement des contraintes pour les membres du collectif. Mais comment parvenir à garantir la participation de toutes les parties touchées par un enjeu lorsque le problème concerne une majorité – ou du moins une portion importante – de la population comme c'est souvent le cas avec les débats institués du type de ceux qui ont été examinés dans le cadre de cette recherche?

Dans nos trois exemples, les stratégies employées par les responsables ont été très différentes. On sait que dans le cas de la xénotransplantation, celles et ceux qui ont été rejoints n'étaient pas parfaitement représentatifs de la population canadienne, possédant, en moyenne, une scolarité et des revenus plus élevés que celle-ci. Tant dans le cas de la Commission Clair que dans le cas de la Commission Bouchard-Taylor, on a pris soin de rejoindre à la fois des groupes locaux et des groupes nationaux tout comme on a tenu compte de l'échelle nationale et de l'échelle régionale.

Même si les études de cas ne permettent pas d'effectuer une analyse détaillée de l'ampleur, de la qualité et du succès de la participation des citoyens pour chacun de ces exemples, elles ne fournissent pas moins plusieurs éléments qui soulignent l'importance de la contribution des citoyens. Celle-ci a certes été modulée selon les cas et dépendamment des moments où les citoyens ont été invités par les responsables à prendre part aux échanges et aux délibérations. Il n'en demeure pas moins qu'à chaque fois elle s'est révélée centrale.

La participation des citoyens a été davantage qu'un complément à une démarche d'enquête ou d'investigation. Elle s'est révélée une contribution sans laquelle le débat public n'aurait pas eu la même portée. Pour chacun de ces cas, la participation des citoyens aux débats publics institués a permis dans une certaine mesure de les démocratiser. Est-ce qu'on aurait pu aller plus loin à ce chapitre? Quelle a été la proportion, pour chaque exemple, des ressources consacrées à susciter et soutenir la participation par comparaison à d'autres activités? Qui a bénéficié le plus de cette participation des citoyens à ces débats publics? Dans quelle mesure la participation a influencé les décisions collectives? Je pense toutefois qu'il est préférable de laisser de côté pour l'instant ce type de questions qui nous engageraient sur le terrain d'une analyse évaluative de la participation des citoyens au débat public. Sans compter que la qualité de la participation ne réside pas uniquement dans la nature des dispositifs mis en place. Elle repose avant tout sur la configuration des acteurs et

la capacité des citoyens à s'organiser – parfois en marge des séances de consultation publique ou des forums – pour être en mesure d'influencer le processus décisionnel.

En outre, il est vrai que dans le contexte des démocraties contemporaines, il devient de plus en plus difficile d'identifier qui est responsable des décisions (Rosanvallon, 2006 : 232). En outre, si on accepte le fait qu'on assiste à une « dissolution du politique » étant donné notamment la diversité plus grande des intérêts et des valeurs à la faveur de l'individualisation croissante des rapports sociaux (Gauchet, 1998), force est de reconnaître le rôle accru qui en résulte pour la société civile. Dans cette optique, on ne peut plus voir la participation – comme cela a été présenté plus haut – simplement sous l'angle d'une contribution à un débat public institué par des instances gouvernementales dans un but précis, cette conception correspondant à une lecture plus ou moins instrumentale de la participation aux audiences publiques.

On retrouve ici la dichotomie qu'évoque David M. Ryfe (2007) entre, d'un côté les démarches orientées vers la redéfinition de la vie publique et s'attaquant aux identités, aux règles en vigueur, aux valeurs et comportements qui structurent cette vie publique et, de l'autre, celles tournées vers des buts plus limités par rapport à un seul problème ou à un enjeu politique très spécifique. Le cas de la réforme de la santé et des services sociaux examiné par la Commission Clair et celui de la xénotransplantation étaient de ce deuxième type. On comprendra que le danger d'une instrumentalisation de la participation par les pouvoirs publics au détriment des citoyens est davantage susceptible de survenir dans des exemples similaires à ceux du deuxième type.

Je ne suis pas en train de dire que dans ce dernier cas de figure la participation des citoyens soit nécessairement piégée. Comme le montre Rachel Laforest (2000), lorsque des acteurs de la société civile acceptent de prendre part à des démarches de consultation publique – notamment lors d'audiences publiques –

organisées par des instances gouvernementales, ils ne le font pas nécessairement pour les raisons qui sont celles des promoteurs de ces exercices, mais plutôt en fonction de leurs propres objectifs avec l'intention de bénéficier d'une occasion d'apprentissage, se faire connaître et construire des ponts avec d'autres, ou encore exprimer une opinion en intervenant dans l'arène publique. En d'autres termes, ils ne sont pas dupes. Ils ne pensent pas que leur intervention influencera nécessairement les décisions. Ils y trouvent néanmoins leur compte. À ce chapitre également on peut parler de l'ambivalence de la participation des citoyens.

En fait, c'est que la démocratie délibérative et ses formes d'expression concrète sont en train, non de remplacer le système traditionnel de représentation politique, mais d'y apporter un complément indispensable, insufflant du même coup à la démocratie un « nouvel esprit » (Blondiaux, 2008). La perte de légitimité dont souffrent les formes « classiques » de représentation politique est non seulement compensée par des initiatives portées par des mouvements sociaux et divers modes de participation où acceptent de s'engager les citoyens, mais au-delà ce sont les relations entre l'État et la société civile qui se redéfinissent. On pourrait ajouter que c'est l'« invention démocratique » (Lefort, 1981) elle-même qui se redéfinit.

Cela peut être mis en relation avec l'indétermination qui demeure un des principes fondamentaux de n'importe quel modèle démocratique. Mais c'est surtout la crise des institutions telle qu'elle est vécue dans les systèmes sociaux de la « modernité avancée » qui mérite avant tout d'être prise en compte. Celle-ci peut être appréhendée de diverses manières : crise du programme institutionnel, au sens où les normes passées n'alimentent plus les pratiques sociales et leur légitimité (Dubet, 2002), décalage institutionnel – « au sens où l'inertie des institutions dans le cadre de la culture démocratique est de plus en plus contradictoire avec la transformation de la société au niveau des modes d'existence » (Beck, 1998 : 17) –, fragilité institutionnelle étant donné que les

institutions ne sont plus en mesure d'offrir aux acteurs sociaux la sécurité qu'elles leur offraient dans le passé (Hamel, Lustiger-Thaler et Maheu, 2011).

Dès lors les institutions apparaissent plus instables, moins assurées, traversées d'incertitudes, ouvrant du même coup la porte aux acteurs de la société civile et aux mouvements sociaux. C'est dans cette faille que prennent place les dispositifs de délibération et de débat public élaborés par les instances gouvernementales afin de recueillir l'opinion publique, consulter la population et introduire des points de vue et des éléments de compréhension que ni les experts, ni les scientifiques ne sont en mesure de fournir d'une manière satisfaisante.

On peut ici ramener la question de la légitimité politique des décisions face à des mesures d'information, d'enquête et de délibération qui accordent une place prépondérante à divers modes de participation de divers publics. Mais faut-il vraiment poser la question de la légitimité politique? Est-ce que la cause n'est pas déjà entendue?

Si on revient 40 ans en arrière – pour prendre l'exemple la vie politique québécoise –, les élus parlaient d'autorité. La légitimité que leur fournissait la participation aux urnes leur suffisait. Dans les représentations véhiculées par les élites politiques, la participation apparaissait la plupart du temps superfétatoire. Ce qui ne veut pas dire que les citoyens n'étaient pas présents dans plusieurs institutions et services publics et qu'ils n'y jouaient pas un rôle essentiel. Mais cette participation n'était pas reconnue pour sa valeur politique. Elle était conçue dans une perspective de bénévolat qui d'emblée prenait ses distances avec l'idée de défiance ou de contestation qui n'est plus étrangère aujourd'hui au principe de la participation des citoyens.

Si on ne connaît pas à l'avance les retombées de la délibération ou du débat public, il en va de même pour la participation des acteurs sociaux. En mettant en

place des dispositifs délibératifs ouverts à la participation, ceux-ci peuvent être utilisés par divers groupes pour faire avancer leur cause davantage que pour contribuer à faire progresser le débat. Mais comment trancher? Qui peut dire qu'en défendant leur cause, certains groupes de pression ou certains mouvements sociaux ne font pas progresser le débat?

On voit combien nous entrons dans une zone floue qui engage aussi bien la responsabilité des gestionnaires publics que celle des acteurs de la société civile. À qui revient la responsabilité de trancher? Qui a la légitimité pour le faire?

Ces aspects soulèvent la question des rapports de force et des enjeux politiques. À plusieurs égards on peut penser que la légitimité sera du côté du plus fort même si cela est étranger à l'esprit de la démocratie délibérative. On pourrait exprimer cela d'une manière plus élégante si on s'en remettait à la place à la capacité d'exercer l'hégémonie. C'est la position que défend Chantal Mouffe (2000) qui, comme on l'a vu, prend ses distances à l'endroit de la démocratie délibérative. Pour elle l'idée de parvenir à un consensus rationnel et inclusif est contraire à la nature du conflit politique.

Si cette position met le doigt sur des limites importantes de la théorie de la démocratie délibérative, elle ne résout pas pour autant le problème de la concertation et de la décision collective. En dépit des conflits d'intérêts et de valeurs, il est souhaitable de parvenir à formuler des compromis. Cette posture mitoyenne – entre refuser la possibilité du consensus et plaider sa réalisation – renvoie à un point de vue pragmatique (Dryzek, 2000). Les acteurs sociaux n'ont pas le choix de s'entendre et pour ce faire la voie de la délibération est supérieure à d'autres approches, que ce soit le modèle libéral ou républicain.

Ces considérations théoriques sont plus proches des réalités empiriques qu'il n'y paraît à première vue. Pour initier, informer et encadrer le débat public, il est nécessaire – du moins d'une manière implicite – d'établir à quelle conception de

la participation et du débat public on adhère. Il ne s'agit pas de faire une profession de foi, mais plutôt d'établir ce qu'on attend des démarches qui en découlent. Si on pense, par hypothèse, que le débat public et la participation contribuent à renouveler en profondeur le fonctionnement démocratique ce n'est pas la même chose que d'y voir de simples instruments destinés à traiter l'information d'une manière non conventionnelle.

Sous diverses formes – consultations plus ou moins formelles des citoyens, sondages d'opinion, audiences publiques autour d'énoncés de politique ou de projets d'aménagement, mise à l'agenda de nouveaux problèmes publics par le biais de mobilisations sociales – le débat public peut contribuer à éclairer les décisions collectives et les choix publics. Ce postulat ne préjuge en rien toutefois ni de la portée, ni de l'efficacité du débat public. Il ne nous dit rien non plus des responsabilités dévolues aux principaux acteurs concernés. À qui revient le leadership par rapport au contenu du débat? Quelle est l'autorité qui peut définir les principes procéduraux requis? Quelles sont les conditions nécessaires – en termes de temps, de ressources cognitives et techniques, d'étendue de la participation – afin qu'un débat public soit réussi? Comment émergent les débats publics? Quel rôle les débats publics peuvent-ils jouer à l'égard du changement social et politique? Quelles sont les innovations institutionnelles à retenir en matière de débat public?

Il existe une panoplie de dispositifs délibératifs où vient prendre place la participation des citoyens. Chacun de ces dispositifs comporte des limites et des avantages. De plus, il met en cause la compétence de celles et ceux qui y font appel. À ce sujet, la délibération n'est pas différente de la planification. Les a priori théoriques, les méthodes et les procédures ne révèlent leur qualité qu'au moment de leur mise en œuvre. Et cela renvoie avant tout au leadership, à la compétence et au savoir-faire de ceux et celles qui sont chargés de cette mise en œuvre.

Conclusion

Le débat public institué participe d'une transformation de la gestion publique qu'on peut associer à la problématique de la gouvernance entendue non pas comme un modèle normatif mais comme une perspective qui essaie de saisir « d'une manière englobante l'ensemble des transformations qui affectent l'action publique. » (Hamel et Jouve, 2006 : 40) La participation des citoyens observée à cette occasion s'inscrit à l'intérieur du thème de la nouvelle gestion publique qui tente de revoir « la répartition du pouvoir et de l'autorité au sein de la fonction publique et de transformer la culture organisationnelle des administrations. » (Hamel et Jouve, 2006 : 34) Il s'agit là d'une tendance à l'œuvre dans de nombreuses activités de consultation publique instaurées par les pouvoirs publics, même si cela ne préjuge pas de leur portée et de leurs effets sur la démocratisation de la gestion publique en tant que tel. Autrement dit, cette nouvelle gestion publique ne signifie pas la fin des modèles hiérarchiques et traditionnels de gestion publique. Mais elle compose avec eux et tente, comme on le constate dans la recension des écrits et les exemples de débat examinés par la suite, de s'affirmer de plus en plus.

Au départ, la question de recherche qui nous a guidé a été formulée comme suit : « dans quelle mesure les approches et les moyens auxquels les pouvoirs publics ont généralement recours afin d'initier, d'éclairer ou d'encadrer les débats publics contribuent-ils à aider à la formulation des décisions collectives? » Il s'agissait là bien entendu d'une question exploratoire à l'instar de la démarche de recherche dans son ensemble.

Les pouvoirs publics ne parviennent jamais à obtenir un contrôle entier sur les débats publics. Leur capacité à les initier, les éclairer ou les encadrer est très variable et dépend de plusieurs circonstances ou facteurs qui leur échappent. Lorsque dans le cas de la xénotransplantation Santé Canada choisit d'initier une démarche de consultation publique, celle-ci accouche de recommandations que

l'organisme administratif n'avait guère envisagées au départ. Lorsque la Commission Clair effectue des consultations publiques afin d'obtenir l'avis des citoyens, ceux-ci n'avalisent pas le projet d'ouverture du réseau de la santé aux partenariats avec le secteur privé, qu'entrevoyait au départ de le président de la Commission. Enfin, les dispositifs mis en place par la Commission Bouchard-Taylor en vue d'encadrer le débat public ont failli leur échapper à quelques occasions.

Ces difficultés font partie du débat public institué. Elles n'empêchent pas que les débats publics puissent contribuer – en dépit de ces difficultés – à la formulation de décisions. Que ce soit dans le cas de la xénotransplantation ou dans celui de la réforme de la santé²⁵, à la suite des modalités consultation publique mises en place et du déroulement de celles-ci, des décisions ont effectivement été prises, permettant de faire des choix publics. Que ces choix soient discutables ou éventuellement remis en question ne change rien à l'efficacité du débat public en cette matière.

En ce qui concerne la participation des citoyens, si on la considère autrement que d'une manière instrumentale, celle-ci a joué un rôle important dans chacun des débats publics que nous avons investigués. Il y aurait beaucoup plus à dire sur la participation des citoyens au débat public que ce que nous sommes parvenus à dégager. Ces études de cas n'avaient pas pour objectif d'évaluer la participation des citoyens dans toutes leurs ramifications : moyens d'action, ressources mises à leur disposition, ampleur et forme des dispositifs de consultation publique du point de vue de la participation, processus d'apprentissage individuels et collectifs, conflits rencontrés par les protagonistes. Notre mandat était plus limité et concernait la place et le rôle de la participation dans les débats publics.

²⁵ À noter, comme il a été mentionné plus haut, dans le cas du débat sur les accommodements raisonnables il est encore trop tôt pour porter un jugement à ce sujet. Sans compter qu'au moment de rédiger le présent rapport un projet de loi sur les accommodements raisonnables est en discussion à l'Assemblée nationale.

On peut dire à ce sujet que le rôle de la participation s'est avéré majeur voire stratégique dans chaque cas étudié. Pour autant, comme je l'ai observé ailleurs (Hamel et Jouve, 2006), la participation n'est pas une panacée. À elle seule, elle demeure vulnérable. Sans les institutions en référence auxquelles elle se définit, sa portée risque d'être très faible. Lorsqu'on la considère à partir d'exemples comme ceux que nous avons examinés, elle n'est pas sans engendrer des effets concrets pour ceux et celles qui s'engagent dans des activités de formation, de contestation ou d'affirmation qu'encourage à plusieurs titres le débat public. Ainsi, elle correspond à des démarches tant individuelles que collectives d'affirmation, de reconnaissance et d'apprentissage. Elle permet, grâce à la formulation d'une multiplicité de points de vue – que les modalités de participation encouragent –, de situer les problèmes publics sur un horizon social et politique indéterminé. Enfin, elle permet de construire un point de vue critique qui découle d'une mise en relation des prises de positions plurielles mises en avant à partir des problèmes publics soumis au débat.

On ne possède pas de véritable bilan de ce qui est survenu au Québec depuis les années 1960 en ce qui concerne la participation des citoyens au débat public. C'est là une lacune qu'on devrait tenter de combler afin de mieux tirer parti de l'expérience accumulée à ce chapitre. Cela semble d'autant plus important qu'à plusieurs égards, cette participation a été des plus innovantes. Ce qu'on peut expliquer, d'un côté, par le dynamisme de la société civile et, de l'autre, par les ressources consenties par les divers paliers de l'État afin de l'encourager.

Les exemples que nous avons examinés dans le cadre de cette recherche s'inscrivent en continuité avec les expériences passées de participation à des débats publics et ajoutent à ce patrimoine. Ils permettent d'éclairer diverses modalités d'engagement des citoyens dans leur contribution aux débats publics institués et de souligner comment et à quelles conditions celles-ci peuvent faire une différence.

Bibliographie

Ackerman, B. et J. S. Fishkin (2004) *Deliberation Day*, New Haven, Yale University Press.

Alario, M. (2001) « A Turn to Scientific Analysis and Democratic Deliberation in Environmental Policy: Political Risk, Legitimation Crisis or Policy Imperative? », *Theory and Science*, Vol. 2, No 2, pp. 45-52.

Ansel, C. (2006) « The Sociology of Governance » in Bevir, M., *Encyclopedia of Governance*, London, Sage.

Bacqué, M.-H., Rey, H. et Y. Sintomer (sous la dir. de) (2005) *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte.

Baiocchi, G. (2001) « Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory », *Politics & Society*, Vol. 29, n° 1, pp. 43-72.

Bardoel, J. et L. d'Haenens (2004) « Media Meet the Citizen: Beyond Market Mechanisms and Government Regulations », *European Journal of Communication*, Vol.19, No 1, pp.165-194.

Beck, U. (1998) « Le conflit des deux modernités et la question de la disparition des solidarités », *Lien Social et Politiques*, 39, pp. 15-25.

Berry, J. M. (1999) *The New Liberalism. The Rising Power of Citizen Groups*, Washington D.C., Brookings Institution Press.

Blanc, M. (2005) « Compte rendu thématique. Participation et démocratie », *Espaces et Sociétés*, 123, No 4, pp. 167-180.

Blondiaux, L. (2008) *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Éditions du Seuil.

Blondiaux, L. (2005) « L'idée de démocratie participative: enjeux, impensés et questions récurrentes » dans Bacqué, M.-H., Rey, H. et Y. Sintomer (sous la direction de) *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte.

Blondiaux, L. et Y. Sintomer (2002) « L'impératif délibératif », *Politix*, No 57, pp. 17-35.

Bohman, J. et W. Rehg (1997) « Introduction » in Bohman J. Et W. Rehg (sous la dir. de) *Deliberative Democracy*, Cambridge, The MIT Press.

Bouchard, G. et C. Taylor (2008) *Fonder l'avenir : Le Temps de la conciliation – Rapport*, Québec, Gouvernement du Québec, 310 p.

Boyte, H. C. (2008) *The Citizen Solution*, St-Paul, MN, Minnesota Historical Society Press.

Breugh, M. et F. Dupuis-Déri (sous la dir. De) (2009) *La démocratie au-delà du libéralisme. Perspectives critiques*, Outremont, Athéna Éditions.

Callon, M., Lascoumes, P. et Y. Barthes (2001) *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie locale*, Paris, Éditions du Seuil.

Carpini, M. X. D., Cook, F. L. et L. R. Jacobs (2004) « Public Deliberation, Discursive Participation, and Citizen Engagement : A Review of Empirical Literature », *Annual Review of Political Science*, 7, pp. 315-344.

Cefaï, D. (2009) « Postface. La fabrique des problèmes publics. Boire ou conduire, il faut choisir! » dans Gusfield, J., *La culture des problèmes publics. L'acool au volan : la production d'un ordre symbolique*, Paris, Economica, pp. 219-318.

Chambat et J.-M. Fourniau (2001) « Débat public et participation démocratique » in Vallemont, S. *Le débat public : une réforme dans l'État*, Paris, L.G.D.J., pp. 9-37.

Christensen, K. S. (1985) « Coping with Uncertainty in Planning », *Journal of American Planning Association*, Winter, vol. 51, n° 1, pp.63-73.

Collins, H. M. et R. Evans (2002) « The Third Wave of Science Studies: Studies of Expertise and Experience » *Social Studies of Science*, 32/2 pp. 235-296.

Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux (2001), *Les solutions émergentes - Rapport et recommandations (Rapport Clair)*, Québec, Gouvernement du Québec, 454 p.

Dahrendorf, R. (1995) « Can we Combine Economic Opportunity with Civil Society and Political Liberty? », *The Responsive Community*, Vol. 5, No 3, pp. 13-39.

Dryzek, J. S. (2005) « Deliberative Democracy In Divided Societies. Alternatives to Agonism and Analgesia », *Political Theory*, Vol. 33, No. 2, pp. 218-242.

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

Dubet, F. (2002) *Le déclin de l'institution*, Paris, Éditions du Seuil.

Elster, J. (2009) *Les décisions collectives (Notes de cours)*, Paris, Collège de France.

Elster, J. (2006) *Raison et raisons*, Paris, Collège de France/Fayard.

Ettema J. S. (2005), « Journalism as reason-giving: Deliberative democracy, institutional accountability, and the news media's mission », *Political Communication*, Vol. 24, No 2, pp.143-160.

Fisher, F. (2003) *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford, Oxford University Press.

Fourniau, J.-M. (2007) « L'expérience démocratique des 'citoyens en tant que riverains' dans les conflits d'aménagement », *Revue européenne des sciences sociales*, XLV-136 : 149-179.

Fraser, N. (2003) « Social Justice in the Age of Identity Politics : Redistribution, Recognition, and Participation » in Fraser and A. Honneth, *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*, London, Verso, pp. 7-109.

Fung, A. et E. O. Wright (2005) « Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative » dans Bacqué, M.-H., Rey, H. et Y. Sintomer (sous la dir. de), *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte, pp. 49-80.

Gardner J. A. (2007), « Deliberation or Tabulation? The Self-Undermining Constitutional Architecture of Election Campaigns », *Buffalo Law Review*, Vol. 54, pp. 1413-82.

Gastil J. (2000) *By popular demand: revitalizing representative democracy through deliberative elections*, Berkeley, University of California Press.

Gastil, J. et P. Levine (sous la dir. de) (2005) *The Deliberative Democracy Handbook*, San Francisco, Jossey-Bass.

Gingras, A.-M. (2009) *Médias et démocratie. Le grand malentendu*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

Girard, Magali (2008) *Résumé des résultats de sondage portant sur la perception des Québécois relativement aux accommodements raisonnables, à l'immigration, aux communautés culturelles et à l'identité*, Rapport remis à M. Gérard

Bouchard, à M. Charles Taylor, Commission de consultation sur les pratiques d'accommodements reliées aux différences culturelles, Québec, 55 pages.

Godard O. et T. Hommel (2007) « Contestation sociale et organisation de l'expertise scientifique des risques environnementaux et sanitaires », *Politique et Sociétés*, Vol. 26, No. 2-3, pp. 27-43.

Grossman E.-S. (2006), « Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie ? », *Revue française de Science politique*, Vol. 56, No 2, pp. 299-322.

Guay, L., Hamel, P., Masson, D. et J.-G. Vaillancourt (2005) *Mouvements sociaux et changements institutionnels. L'action collective à l'ère de la mondialisation*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.

Gusfield, J. (2009) *La culture des problèmes publics. L'acool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Paris, Economica.

Gutmann, A. et D. Thompson (2004) *Why Deliberative Democracy?*, Princeton, Princeton University Press.

Gutmann, A. et D. Thompson (1996) *Democracy and disagreement*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press.

Habermas, J. (2006) « Political Communication in Media Society : Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research », *Communication Theory*, 16, pp. 411-426.

Habermas, J. (2003), « Au-delà du libéralisme et du républicanisme, la démocratie délibérative », *Raison Publique*, n° 1, pp. 40-57.

Hajer, M. et W. Versteeg (2008) « The Limits to Deliberative Governance », Paper presented at the *Annual Meeting of the American Political Science Association Conference*, Boston, August 28-31.

Hamel, P. (2008a) « Les dispositifs participatifs au Canada et au Québec. Quelques éléments de bilan » in *Centre d'analyse stratégique, Rapports et documents, La participation des citoyens et l'action publique*, Paris, La documentation Française, No 13, pp. 127-143.

Hamel, P (2008b), *Ville et débat public. Agir en démocratie*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

Hamel, P. et B. Jouve (2006) *Un modèle québécois? Gouvernance et participation dans la gestion publique*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

Hamel, P., Lustiger-Thaler, H. et L. Maheu (2011) « Global Social Movements: Politics, Subjectivity and Human Rights » in Sales A. (sous la direction de), *Sociology Today: Social Transformations in a Globalizing World*, London, Sage, (Chapter 7, à paraître).

Hamel, P., Lustiger-Thaler, H. et L. Maheu (1999) « Is there a role for social movements? » in Abu-Lughod, J.-L. *Sociology for the Twenty-first Century. Continuities and Cutting Edges*, Chicago, The University of Chicago Press, pp. 165-180.

Hendriks C. (2002), « Institutions of deliberative democratic processes and interest groups: Roles, tensions and incentives », *Australian Journal of Public Administration*, Vol.61, No 1, pp. 64-75.

Innes, J. E. et D. E. Booher (2004) « Reframing Public Participation: Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century », *Planning Theory & Practice*, vol. 5, n° 4, pp. 419-436.

Jonathan, R. 2007. "(2) The Ontario Citizens' Assembly on Electoral Reform." *Canadian Parliamentary Review* Vol.30, No. 3, pp. 9-17.

Laforest, R. (2000) « La consultation publique et les formes de l'action collective », *Politique et Sociétés*, Vol. 19, No 1, pp. 27-47.

Lang A. (2007), « A new tool for democracy? Citizen Deliberation in the British Columbia Citizens' Assembly on Electoral Reform », United States, Wisconsin, The University of Wisconsin, Madison.

Lefort, C. (1981) *L'invention démocratique. Les limites de la domination totalitaire*, Paris, Fayard.

Leroux T. (2005) « Si la xénotransplantation m'était contée... », *Lex Electronica*, Vol. 10, n° 2 (numéro spécial) Automne 2005, <http://www.lex-electronica.org/articles/v10-2/leroux.pdf>.

Levine, P., Fung, A. et J. Gastil (2005) « Future Directions For Public Deliberation » in Gastil, J. et P. Levine *The Deliberative Democracy Handbook*, San Francisco, Jossey-Bass, pp. 271-288.

Macedo, S. (sous la dir. de) (1999) *Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement*, Oxford, Oxford University Press.

Manin (2002) « L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques » (Entretien avec Bernard Manin), *Politix*, No 57, pp. 37-55.

Moses M. S. (2007) «The media as educators, educational research, and autonomous deliberation », *Peabody Journal of Education*, Vol. 82, No 1, pp. 150-165.

Motion J. (2005), « Participative public relations: Power to the people or legitimacy for government discourse? », *Public Relations Review*, Vol. 31, No 4, pp.505-512.

Mouffe, C. (2003), « La politique et la dynamique des passions », *Politique et Sociétés*, Vol. 22, No 3, pp.143-154.

Mouffe, C. (sous la direction de) (1992) *Dimensions of Radical Democracy. Pluralism, Citizenship, Community*, London, Verso.

Mutz, D. C. (2008) «Is Deliberative Democracy a Falsifiable Theory? » *Annual Review of Political Science*, 11, pp. 521-538.

Nootens, G. (2010) *Souveraineté démocratique, justice et mondialisation. Essai sur la démocratie libérale et le cosmopolitisme*, Montréal, Liber.

Offe, C. (2009) « Opening statement for public space conference », *The Decline and Rise of Public Spaces*, Working Paper, No 39, Berlin, Hertie School of Governance.

Offe, C.(1997) *Les démocraties modernes à l'épreuve*, (textes réunis et présentés par Sintomer, Y. et D. Le Saout), Paris, L'Harmattan.

Papadopoulos, Y. et P. Warin (2007) « Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective? » *European Journal of Political Research*, 46, pp. 445-472.

Pateman, C. (2009) « La conception « démocratique-libérale » de la politique. Sublimation et réification » in Breugh, M. et F. Dupuis-Déri *La démocratie au-delà du libéralisme. Perspectives critiques*, Outremont, Athéna Éditions, pp. 33-66.

Potvin, M. (2008) *Crise des accommodements raisonnables. Une fiction médiatique?*, Outremont, Athéna éditions.

Potvin, M., Tremblay, M. Audet, G. et É. Martin (2008) *L'invention d'un débat : Analyse du traitement médiatique et des discours d'opinion dans les grands médias écrit du Québec sur les situations reliées aux accommodements raisonnables, du 1er mars 2006 au 30 avril 2007*, Rapport remis à M. Gérard Bouchard, à M. Charles Taylor, Commission de consultation sur les pratiques d'accommodements reliées aux différences culturelles, Québec, Gouvernement du Québec, 231p.

Roberts, N. (2004) « Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation » *American Review of Public Administration*, Vol. 34 No 4, pp. 315-353.

Rohlinger D. A. (2007) « American media and deliberative democratic processes » , *Sociological Theory*, Vol.25, No 2, pp. 122-148

Rosanvallon, P. (2008) *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil.

Rosenau, J. N. (2000) « Change, Complexity, and Governance in a Globalizing Space » in Pierre, J. *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, pp. 167-200.

Rowe G., Marsh R. et L.G. Frewer (2004) « Evaluation of a Deliberative Conference », *Science, Technology & Human Values*, Vol.29, No.1, pp. 88-121.

Rui, S. (2004), *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin.

Ryfe, D. M. (2007) « Toward a Sociology of Deliberation », *Journal of Public Deliberation*, Vol. 3 Issue 1, pp. 1-27.

Ryfe, D. M. (2005) « Does Deliberative Democracy Work? », *Annual Review of Political Science*, 8, pp. 49-71.

Schnapper, D. (1998) *La relation à l'autre au cœur de la pensée sociologique*, Paris, Gallimard.

Sen, A. (2009) *L'idée de justice*, Paris, Flammarion.

Sherman, T. W. (2004) *Champions of the public or purveyors of elite perspectives? Interest group activity in information and communications policy*, Ph.D. dissertation, University of Maryland, College Park, United States, Maryland.

Sintomer, Y. (2007) *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La Découverte.

Strandberg K. (2002), « Public deliberation goes on-line? An analysis of citizens' political discussions on the internet prior to the Finnish parliamentary elections in 2007 », *Javnost-The Public*, Vol.15, No 1, pp. 71-89.

Tilly, C. (2007) *Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.

Vallemont, S. (sous la dir. de) (2001) *Le débat public: une réforme dans l'État*, Paris, L.G.D.J.

van Mill, D. (2006). *Deliberation, Social Choice and Absolutist Democracy*, London, Routledge.

Walzer, M. (2004), *Politics and Passion. Toward a More Egalitarian Liberalism*, New Haven, Yale University Press.

Warner, M. (2005) *Publics and Counterpublics*, New York, Zone Books.

Wolch, J. R. (1989) « The Shadow State: Transformations in the Voluntary Sector » in Wolch, J. R. et M. Dear (sous la dir. de) *The Power of Geography. How Territory Shapes Social Life*, Boston, Unwin Hyman, pp. 197-221.

Young, I. M. (2007) *Global Challenges. War, Self-Determination and Responsibility for Justice*, Cambridge, Polity Press.

Annexes