

**Participation et consultation
des citoyennes et citoyens en
matière de santé et de bien-être**

CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE

**Participation et consultation
des citoyennes et citoyens en
matière de santé et de bien-être**

Adopté par le Conseil de la santé et du bien-être
à la séance régulière du 11 août 2004

Le Conseil de la santé et du bien-être a été créé par une loi en mai 1992. Il a pour mission de contribuer à l'amélioration de la santé et du bien-être de la population en fournissant des avis au ministre de la Santé et des Services sociaux, en informant le public, en favorisant des débats et en établissant des partenariats; ces activités portent sur les objectifs et sur les meilleurs moyens pour atteindre cette finalité.

Le Conseil se compose de 23 membres représentatifs des usagers des services de santé et des services sociaux, des organismes communautaires, des personnes engagées dans l'intervention, la recherche ou l'administration du domaine de la santé et du domaine social, et de secteurs d'activité dont les stratégies d'intervention ont des conséquences sur la santé et le bien-être de la population.

Édition produite par :

Le Conseil de la santé et du bien-être

880, chemin Sainte-Foy, RC

Québec (Québec) G1S 2L2

Téléphone : (418) 643-3040

Télexcopieur : (418) 644-0654

Courriel : csbe@csbe.gouv.qc.ca

Le présent document est disponible à la section *Publications* du site Internet du Conseil de la santé et du bien-être, dont l'adresse est :

www.csbe.gouv.qc.ca

Dépôt légal

Bibliothèque nationale du Québec, 2004

Bibliothèque nationale du Canada, 2004

ISBN : 2-550-43601-6

© Gouvernement du Québec

Recherche et rédaction

Marie-Rose Sénéchal

Florence Piron

Soutien technique

Gerard Donnelly

Ginette Langlois

Carole Noël

Céline Vaillancourt

Coordination et édition

Anne Marcoux

MEMBRES DU CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE

M^{me} Hélène Morais

Présidente

M. André Archambault

Directeur général

Auberge communautaire du Sud-Ouest

M. Christophe Auger

Directeur des ressources humaines

Confédération des syndicats nationaux

M^{me} Linda Beauchamp Provencher

Denturologiste

Présidente du conseil d'administration des

CLSC, CHSLD et CH de la MRC d'Asbestos

M. François Béland

Chercheur et professeur titulaire

GRIS – Faculté de médecine

Université de Montréal

M. Luc Boileau

Président-directeur général

*Agence de développement de réseaux
locaux de services de santé et de services
sociaux de la Montérégie*

M^{me} Gylaine Boucher

Directrice générale du Regroupement

CLSC Jean-Olivier-Chénier et CHSLD

de la Rive et de Mirabel

M. Yvon Caouette

Éducateur à la retraite

M. Paul-André Comeau

Professeur invité – ENAP

M^{me} Martine Couture

Directrice générale

CH. CHSLD. CLSC Cléophas-Claveau

M^{me} Jocelyne Dagenais

Sous-ministre adjointe

Ministère de la Santé et des Services sociaux

M^{me} Gisèle Dubé

Coordonnatrice à la pastorale diocésaine

Diocèse de Gaspé

M. Jacques Fiset

Directeur général

CLD Québec-Vanier

M. Michel Hamelin

Secrétaire adjoint

Ministère du Conseil exécutif

M^{me} Yolette Lévy

Conseillère municipale

Ville de Val-d'Or

M^{me} Louise-Andrée Moisan

Directrice des communications

Fédération québécoise des municipalités

M^{me} Marie Soleil Renaud

Psychologue

Centre hospitalier de Gaspé

M. André Thibault

Vice-président

Professeur

Université du Québec à Trois-Rivières

M^{me} Marielle Tremblay

Professeure

Université du Québec à Chicoutimi

M. Stanley Vollant

Chirurgien

Complexe hospitalier de la Sagamie

Chicoutimi

M^{me} Anne Marcoux

Secrétaire générale par intérim

AVANT-PROPOS

En décembre 2003, le gouvernement du Québec a déposé à l'Assemblée nationale le projet de loi 38 qui institue un Commissaire à la santé et au bien-être. Depuis, le Conseil de la santé et du bien-être a soumis un mémoire à la Commission des affaires sociales, dans lequel il recommande d'apporter plusieurs amendements à ce projet de loi. Il a également présenté une série de propositions, inspirées de ses valeurs et de son expérience, afin de guider le futur Commissaire dans la poursuite de sa mission et de ses responsabilités.

Le présent document s'inscrit dans cette démarche et présente différentes approches que pourra emprunter le Commissaire afin d'écouter et de faire valoir les savoirs des citoyennes et des citoyens pour qu'ils puissent participer de façon éclairée et responsable aux débats portant sur les enjeux auxquels est confronté le système de santé et de bien-être.

Les stratégies de consultation qu'il mettra en œuvre à cet effet devront lui permettre non seulement de collecter les savoirs dont il a besoin pour exercer ses responsabilités, notamment pour effectuer son appréciation du système, mais aussi de promouvoir la participation des citoyennes et des citoyens sous ses formes les plus actives.

Le Conseil retient dans ce document cinq orientations principales en matière de participation et de consultation des citoyennes et des citoyens. D'abord, il propose au Commissaire de bénéficier du soutien d'un Forum citoyen, une instance délibérative permanente qui le conseillera et l'orientera dans l'exercice de ses fonctions. Le Commissaire devra également mettre en œuvre des stratégies de consultation qui respectent certaines règles de base favorisant une participation active, démocratique et équitable des citoyennes et citoyens. Le Conseil lui suggère aussi de diversifier ses méthodes de consultation, de combiner différentes façons de faire afin de recueillir les savoirs dont il a besoin tout en rejoignant un grand nombre de citoyennes et de citoyens, aux horizons variés. Par ailleurs, le Conseil recommande au Commissaire de travailler en collaboration avec les dynamiques présentes au sein de la société civile, les ressources et les instances locales et régionales, ainsi que les structures de participation mises en place par l'État. Il devra enfin assurer une veille auprès des acteurs de la société civile pour demeurer à leur écoute, pour connaître leurs préoccupations et les savoirs qu'ils expriment dans le cadre des débats publics.

La présidente,

A handwritten signature in black ink, reading "Hélène Morais". The signature is written in a cursive, flowing style.

Hélène Morais

SOMMAIRE

Selon la mission définie par le Conseil de la santé et du bien-être pour le futur Commissaire, ce dernier doit écouter et faire valoir les points de vue des citoyennes et des citoyens, de même que produire des informations valides, justes et pertinentes afin de permettre à toutes et tous de participer de façon éclairée et responsable. Il doit également promouvoir leur participation aux débats et aux décisions portant sur les enjeux auxquels est confronté le système de santé et de bien-être.

L'objectif de ce texte consiste à guider le Commissaire dans le choix des méthodes de consultation les plus adéquates pour la poursuite de sa mission. Les stratégies qu'il met en œuvre doivent lui permettre à la fois de **recueillir les savoirs dont il a besoin** pour exercer ses fonctions et de **promouvoir la participation des citoyennes et des citoyens** sous ses formes les plus actives.

Dans un premier temps, il importe que le Commissaire saisisse bien les principaux enjeux qui entourent la participation des citoyennes et des citoyens. Un regard est donc posé sur le contexte dans lequel s'articule la participation au sein des sociétés démocratiques modernes, ce qui nous amène à constater des transformations importantes sur le plan des rapports entre l'État et les citoyennes et citoyens. En effet, ces derniers demandent de plus en plus à jouer un rôle plus actif dans le processus décisionnel et à être tenus informés des agissements des pouvoirs publics. Pour répondre à ces exigences de transparence, d'ouverture et d'imputabilité, différents mécanismes sont alors mis en œuvre par les États démocratiques, qui perçoivent de plus en plus la participation active des citoyennes et des citoyens comme un investissement profitable contribuant à la fois au renforcement du sens civique et à la bonne gouvernance. Est également exposée une distinction essentielle entre les méthodes de consultation délibératives, qui engagent un dialogue entre les participants, et les méthodes non délibératives. Enfin, certains facteurs d'ordre politique et organisationnel faisant obstacle à la participation sont mis en lumière, ce qui nous amène à établir certaines règles de base qui doivent encadrer la mise en place de mécanismes de participation.

Dans un deuxième temps, sont présentées différentes formes de participation des citoyennes et des citoyens, qui sont analysées selon leur contribution à l'exercice d'une citoyenneté active, les valeurs qu'elles véhiculent et le type de savoir qu'elles produisent. Cette analyse est réalisée sur la base d'une distinction fondamentale entre la « participation citoyenne », qui prend vie au sein de la société civile, et la « participation publique », mise en place et encadrée par l'État démocratique, qui permet à des citoyennes et citoyens, individuellement ou de manière organisée, de participer à divers degrés aux processus décisionnels liés aux politiques publiques.

Dans le premier cas, c'est la société civile qui est en action. La participation des citoyennes et des citoyens se caractérise alors par leur capacité à créer des liens, à se mobiliser autour d'enjeux d'intérêt commun, et à s'organiser pour défendre leurs valeurs et intérêts. Les acteurs de la société civile peuvent aussi prendre part à des débats dans des espaces publics de délibération qui engagent un rapprochement avec l'État, comme le permettent, par exemple, les sommets et les grands forums, qui réunissent également des décideurs et des experts. La participation au sein de la société civile favorise la pratique et la mise en valeur d'une citoyenneté active, responsable et dynamique. Les citoyennes et les citoyens y sont intéressés, engagés et animés par des valeurs tels que la solidarité, l'appartenance collective et le sens civique. Les savoirs produits sont hétéroclites et hybrides, à l'image de l'hétérogénéité de valeurs et des intérêts présents dans la société civile. Dans la poursuite de sa mission, le Commissaire doit être à l'écoute des savoirs produits par les différents mouvements, groupes et associations de la société civile, et surtout en reconnaître la pertinence.

Dans le second cas, c'est l'État démocratique qui est l'initiateur du processus et qui invite les citoyennes et les citoyens à participer. Une deuxième distinction essentielle apparaît ici entre, d'une part, les stratégies de participation qui sont basées sur la représentation sociopolitique des acteurs individuels et collectifs de la société civile et, d'autre part, les stratégies qui cherchent à cerner les tendances de l'opinion publique sur un sujet particulier. Ces deux types de stratégies engendrent des pratiques de citoyenneté, véhiculent des valeurs et produisent des savoirs différents.

Les stratégies basées sur la représentation sociopolitique favorisent la représentation des points de vue, valeurs et intérêts des citoyens et citoyennes qui sont ancrés dans des pratiques (professionnelles, politiques ou communautaires) et des contextes sociaux ou politiques spécifiques. L'État cherche par celles-ci à écouter et faire valoir les savoirs de différents acteurs sur des objets spécifiques qui l'intéressent et selon les termes qu'il pose. On compte parmi ces stratégies des méthodes de consultation qui consentent un pouvoir d'influence aux citoyennes et aux citoyens, que ce soit par une instance délibérative instaurée pour un temps limité, comme les commissions d'étude, les états généraux et les forums délibératifs, ou sur une base permanente telle que les conseils de citoyens, les forums de citoyens et les comités de citoyens, ou par des méthodes de consultation non délibératives non permanentes comme les audiences publiques. Celles-ci sont d'ailleurs généralement employées par les membres des commissions d'étude et des états généraux pour recueillir les savoirs des acteurs de la société civile. Par ailleurs, certaines méthodes de participation peuvent permettre un partage du pouvoir entre les citoyennes et citoyens et les décideurs, comme les conseils d'administration. Enfin, ces diverses méthodes favorisent l'exercice d'une citoyenneté active et responsable, mais encadrée. Les valeurs qu'elles véhiculent sont la recherche du bien commun, la justice sociale et l'équité, notamment sur le plan du droit de parole et de l'accès à l'information. En ce qui a trait aux savoirs recueillis, ils portent généralement sur un thème précis et sont étroitement associés aux pratiques, aux contextes, aux expériences et aux réseaux de

sociabilité des acteurs de la société civile interpellés. La juxtaposition de ces savoirs permet à l'État d'obtenir une vue d'ensemble, complexe et nuancée, d'un même thème.

En ce qui a trait aux stratégies qui cherchent à cerner les tendances de l'opinion publique sur un sujet particulier, elles utilisent des méthodes de consultation comme les sondages d'opinion, les groupes de discussion, les panels du peuple et les sondages délibératifs. Ces méthodes donnent peu de pouvoir d'influence aux participants. Toutefois, de nouvelles méthodes de consultation délibératives, qui attribuent un pouvoir d'influence aux citoyennes et aux citoyens, sont expérimentées depuis quelques années dans plusieurs pays, tel les conférences de consensus, les jurys de citoyens, les panels de citoyens et les dialogues délibératifs. Les consultations électroniques et les forums de discussion en ligne, de plus en plus utilisés, favorisent par ailleurs l'exercice d'une forme solitaire et individualisée de la citoyenneté. Enfin, ces différentes méthodes de consultation n'encouragent pas la participation active des citoyennes et citoyens aux débats publics, ce que cherche pourtant à stimuler le Commissaire. L'unité pertinente demeure l'individu représentatif d'une catégorie statistique de population, et non pas le citoyen situé dans un contexte ou engagé dans diverses formes de pratiques sociales et politiques spécifiques. Les savoirs produits sont alors censés refléter l'image de l'état de l'opinion publique à un moment précis, et non pas le dynamisme et les rapports sociaux présents au sein de la société civile. Ces méthodes permettent néanmoins, dans l'ensemble, de recueillir les points de vue de citoyennes et de citoyens qui ne sont pas activement impliqués dans des organisations de la société civile.

En somme, le Conseil retient cinq orientations principales en matière de participation et de consultation des citoyennes et des citoyens. D'abord, il recommande au Commissaire de bénéficier du soutien d'un Forum citoyen, une instance délibérative permanente, et de mettre en œuvre des stratégies de consultation qui respectent des règles favorisant une participation active, démocratique et équitable des citoyennes et citoyens. Le Conseil lui propose également de diversifier les méthodes de consultation auxquelles il a recours et de compléter les stratégies qui lui permettent de connaître les tendances de l'opinion publique par celles qui lui permettent de recueillir les savoirs spécialisés et locaux des acteurs de la société civile. Enfin, il lui conseille de travailler en collaboration avec les forces du milieu, les instances locales et régionales, les structures de participation mises en place par l'État, de même que les acteurs de la société civile. Il doit assurer une veille auprès de ces derniers pour demeurer à leur écoute, connaître leurs préoccupations et être à l'affût des savoirs qu'ils produisent.

TABLEAU SYNTHÈSE DES DIFFÉRENTES FORMES DE PARTICIPATION DES CITOYENNES ET DES CITOYENS

Formes de participation	PARTICIPATION AU SEIN DE LA SOCIÉTÉ CIVILE Groupes, organismes, associations, coalitions, mouvements, etc.	PARTICIPATION AU SEIN DE PROCESSUS MIS SUR PIED PAR L'ÉTAT	
		Stratégies de participation basées sur la représentation sociopolitique	Stratégies de participation permettant de cerner les tendances de l'opinion publique
Méthodes de participation mises en place	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Lieux de rapprochement entre la société civile et l'État</i> : sommets, forums 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Méthodes d'information caractérisées par « l'absence de pouvoir »</i> : foires d'information, envois postaux, communiqués, sites Internet ▪ <i>Méthodes de consultation accordant un « pouvoir d'influence »</i> : commissions d'étude, commissions d'enquête, états généraux, audiences publiques, forums délibératifs, conseils de citoyens, forums de citoyens, commissions consultatives; ▪ <i>Méthodes de participation préconisant un « partage du pouvoir »</i> : tables de concertation, conseils d'administration 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Méthodes de consultation caractérisées par « l'absence de pouvoir »</i> : sondages d'opinion, groupes de discussion, panels du peuple, sondages délibératifs ▪ <i>Méthodes de consultation accordant un « pouvoir d'influence »</i> : conférences de consensus, jurys de citoyens, les panels de citoyens, dialogues délibératifs ▪ <i>Nouvelles technologies de l'information et des communications</i> : consultations électroniques, forums de discussion en ligne
Pratiques de citoyenneté et savoirs engendrés par ces méthodes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Citoyenneté active, responsable et non encadrée ▪ Savoirs hétéroclites et hybrides, à l'image de l'hétérogénéité des valeurs et des intérêts présents dans la société civile 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Citoyenneté active, responsable et encadrée ▪ Savoirs qui portent généralement sur un thème précis et qui sont ancrés dans des pratiques et des contextes sociaux ou politiques spécifiques 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Méthodes qui n'encouragent pas l'exercice d'une citoyenneté active car elles ne tiennent pas compte des contextes et des pratiques dans lesquels s'engagent les citoyens, misant plutôt sur la représentativité d'échantillons de population ▪ Savoirs à l'image de l'état de l'opinion publique, et non du dynamisme et des rapports sociaux présents dans la société civile

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	13
1. Saisir les enjeux de la participation des citoyennes et des citoyens.....	15
1.1 La participation des citoyennes et des citoyens dans les sociétés démocratiques contemporaines	15
1.2 Les principaux avantages de la participation des citoyennes et des citoyens	16
1.3 Les obstacles à la participation	17
1.4 Une distinction fondamentale entre les méthodes délibératives et non délibératives	19
1.5 Les règles de base favorisant une participation active, équitable et démocratique.....	20
1.6 Recommandations pour le Commissaire à la santé et au bien-être.....	21
2. Reconnaître la société civile en action	23
2.1 La participation citoyenne au sein de la société civile.....	23
2.2 La société civile en action au Québec.....	25
2.3 Lieux de rapprochement et d'échange entre la société civile et l'État démocratique	27
2.4 Recommandations pour le Commissaire à la santé et au bien-être.....	29
3. Distinguer les différentes formes de participation mises en place par l'État.....	33
3.1 Les stratégies de participation basées sur la représentation sociopolitique	33
3.1.1 Les méthodes d'information caractérisées par « l'absence de pouvoir »	34
3.1.2 Les méthodes de consultation accordant un « pouvoir d'influence ».....	34
3.1.3 Les méthodes de participation préconisant un « partage du pouvoir » entre l'État et les citoyennes et les citoyens	39
3.1.4 Recommandations pour le Commissaire à la santé et au bien-être	39
3.2 Les stratégies permettant de connaître les tendances de l'opinion publique	41
3.2.1 Les méthodes de consultation caractérisées par « l'absence de pouvoir »	42
3.2.2 Les nouvelles méthodes délibératives de consultation attribuant un « pouvoir d'influence »	44
3.2.3 La participation et les nouvelles technologies de l'information et des communications.....	48
3.2.4 Recommandations pour le Commissaire à la santé et au bien-être	49
Conclusion	51
Sommaire des recommandations.....	53
Références.....	57

INTRODUCTION

Selon la mission définie par le Conseil de la santé et du bien-être pour le futur Commissaire, ce dernier doit écouter et faire valoir le point de vue des citoyennes et des citoyens, de même que produire des informations valides, justes et pertinentes pour permettre à toutes et tous de participer de façon éclairée à des débats publics, notamment sur les grands enjeux auxquels est confronté le système. Il doit également promouvoir la participation des citoyennes et des citoyens aux débats et aux processus de décisions portant sur les orientations du système de santé et de bien-être.¹

L'objectif de cette proposition est de **guider le Commissaire dans le choix des méthodes de consultation** les plus adéquates pour la poursuite de sa mission. Ces méthodes doivent répondre essentiellement à deux critères, soit lui permettre à la fois de **recueillir les savoirs dont il a besoin** pour exercer ses fonctions et de **promouvoir la participation des citoyennes et des citoyens sous ses formes les plus actives**.

La première partie du document est consacrée à une mise en lumière des principaux enjeux liés à la participation des citoyennes et citoyens. Nous nous penchons donc sur les dynamiques politique et sociale dans lesquelles s'articule la participation au sein des sociétés démocratiques modernes, sur les avantages qui lui sont reconnus, sur les obstacles à son développement, de même que sur la distinction à faire entre les méthodes de consultation à caractère délibératif et non délibératif. Enfin, nous définissons les principales règles que devraient respecter les stratégies de consultation du Commissaire pour favoriser une participation active, équitable et démocratique des citoyennes et des citoyens.

Dans la seconde partie, il est question de l'importance pour le Commissaire de reconnaître les dynamiques et les savoirs produits au sein de la société civile. Cette section porte sur la « participation citoyenne », une forme de participation qui se veut libre et spontanée, plus ou moins organisée, qui met en action des citoyennes et des citoyens qui se mobilisent autour d'enjeux d'intérêt collectif, généralement suscités par des événements ou des controverses spécifiques. Bien que cette forme de participation ne soit pas formellement encadrée par l'État démocratique, ce dernier peut parfois engager un rapprochement avec les acteurs de la société civile en aménageant certains espaces publics de délibération.

1. Voir le document du Conseil de la santé et du bien-être intitulé *Pour définir la mission, la vision et les valeurs du Commissaire à la santé et au bien-être* (2004b)

La troisième partie traite de la « participation publique », qui est mise en place par l'État démocratique. Cette forme de participation est encadrée par des méthodes que met en place l'État, par lesquelles ce dernier invite des citoyennes et des citoyens à participer, à divers degrés, à la prise de décision, à titre d'acteurs de la société ancrés dans des pratiques (professionnelles, politiques ou communautaires) et des contextes sociaux ou politiques spécifiques, ou à titre d'individus représentatifs de la population. Une distinction doit être faite au sein même de cette forme de participation entre, d'une part, les méthodes qui tiennent compte de la dynamique sociopolitique d'une société, c'est-à-dire qui cherchent à écouter et à dialoguer avec les acteurs individuels ou collectifs de la société civile et, d'autre part, les méthodes qui cherchent à faire ressortir les tendances de l'opinion publique, sur la base d'une représentativité statistique des individus consultés.

Pour chacune des formes de participation exposées dans les deuxième et troisième parties du texte, nous indiquons les principales méthodes « d'encadrement » qui leur sont respectivement associées et nous les analysons sous l'angle des pratiques de citoyenneté qu'elles encouragent, des valeurs qu'elles véhiculent et des savoirs qu'elles permettent de recueillir. Ainsi, nous démontrons que les diverses formes de participation et méthodes sont bien différentes et nous en tirons des conclusions sur le type d'action souhaitable pour le Commissaire.

En somme, le message que souhaite livrer le Conseil au futur Commissaire se résume essentiellement aux propositions suivantes : il doit, d'une part, reconnaître la société civile, être à son écoute et faire valoir les savoirs des différents acteurs; il doit, d'autre part, développer et mettre en œuvre des stratégies de consultation qui favorisent une participation active, démocratique et équitable des citoyennes et des citoyens, de même que travailler en collaboration avec les instances déjà en place, à l'échelle locale, régionale et nationale.

1. SAISIR LES ENJEUX DE LA PARTICIPATION DES CITOYENNES ET DES CITOYENS

Le Commissaire devra, dans le cadre de ses fonctions, consulter les citoyennes et les citoyens, être à l'écoute des savoirs dont ils sont porteurs, de même que promouvoir leur participation active aux débats portant sur les enjeux du système. Avant de mettre en place des mécanismes à ces fins, il importe cependant qu'il saisisse bien les principaux enjeux qui entourent la participation des citoyennes et des citoyens, soit les dynamiques politiques et sociales dans lesquelles elle s'insère au sein des sociétés démocratiques modernes, les principaux avantages qui lui sont reconnus, ainsi que les facteurs qui font obstacle à son développement. Il doit également faire la distinction entre les méthodes de consultation délibératives et non délibératives, de même que connaître les principales règles que doivent respecter les stratégies qu'il mettra en place pour être plus démocratiques, équitables, accessibles et efficaces.

1.1 La participation des citoyennes et des citoyens dans les sociétés démocratiques contemporaines

Nombreux sont ceux et celles qui, ces dernières années, se sont interrogés sur différents problèmes d'ordre politique et social qui affectent la vie démocratique dans les sociétés occidentales contemporaines. Ces problèmes se manifestent notamment par la baisse du taux de participation aux élections, par le recul des formes traditionnelles d'engagement des citoyennes et citoyens, comme l'adhésion à un parti politique ou à une association, ainsi que par le cynisme accru qu'expriment de nombreux citoyens et citoyennes à l'égard de leurs gouvernants et de leurs représentants élus.

Pour plusieurs, les sociétés occidentales souffriraient dans l'ensemble d'un important déficit démocratique et d'une crise de légitimité de l'État, ce qui rendrait de nombreux citoyens et citoyennes cyniques, voire apathiques. Les problèmes cités précédemment seraient également liés à une tendance à l'élitisme et à la marginalisation des citoyennes et des citoyens dans la prise de décisions politiques. D'autres affirment cependant que les citoyennes et citoyens réclament un rôle plus actif dans la conduite des affaires de l'État. On estime que, s'ils ne s'impliquent plus autant qu'avant dans les processus de participation traditionnels, c'est parce qu'ils cherchent plutôt de nouveaux moyens de s'engager. Ils adhèrent notamment à des associations et des mouvements plus éclatés et plus interactifs qui s'activent au sein de la société civile. L'émergence et le développement d'une multitude de groupes, de coalitions et de mouvements aussi diversifiés et reliés les uns aux autres démontrent au contraire que la participation des citoyennes et citoyens au sein de la société civile est un phénomène toujours très présent.

Il semble par ailleurs que la transformation des rapports entre les citoyennes et citoyens et l'État explique en partie les différents phénomènes observés. En effet, les institutions démocratiques et publiques semblent être de moins en moins en mesure d'offrir aux citoyennes et citoyens un cadre stable de représentation, d'intégration et d'apprentissage. L'individualisation accrue des rapports sociaux et politiques, de même que la multiplication des outils de connaissance et la place grandissante occupée par les systèmes d'information et de communication marquent de façon notable les rapports qu'entretiennent les citoyennes et citoyens avec les institutions publiques. De plus, ces dernières éprouvent certaines difficultés à maîtriser les tensions sociales et politiques et à s'adapter aux transformations qui animent les collectivités. Enfin, le changement d'échelle des enjeux politiques font en sorte que des décisions d'ordre économique ou politique dépassent désormais les frontières nationales, ce qui peut engendrer un sentiment de déception devant l'impuissance des États à régler certains problèmes. (Hamel, 2000)

Du coup, les institutions publiques se trouvent fragilisées par la perte de confiance que leur témoignent les citoyennes et citoyens, de même que par les exigences qu'ils ont à leur égard. En effet, ces derniers admettent plus difficilement que leurs gouvernants et leurs administrations possèdent toutes les réponses aux problèmes complexes qu'ils vivent, ou qu'ils puissent prendre unilatéralement des décisions au nom de la population, d'autant plus que celle-ci devient de plus en plus diversifiée et scolarisée. D'autre part, les citoyennes et citoyens souhaitent une plus grande imputabilité de la part des décideurs, qu'ils fassent davantage preuve de transparence et d'ouverture. Ils veulent non seulement être tenus au courant de leurs objectifs, leurs projets et leurs agissements, mais aussi peser davantage et plus directement sur leurs actions et dans la prise de décisions. Ainsi, la participation des citoyens est vue comme un moyen de répondre à ces demandes. Elle implique un meilleur partage de l'information et du pouvoir, le respect mutuel et la réciprocité entre les gouvernants et les citoyennes et citoyens. Cela signifie donc une nouvelle façon de voir leurs relations, qui doivent être basées sur la confiance, l'ouverture et la rétroaction. Enfin, les citoyennes et citoyens reconnaissent également qu'ils ont non seulement des droits, mais aussi des responsabilités, et qu'ils doivent être imputables de leurs actions devant leur communauté et leur gouvernement. La participation des citoyens peut donc être vue comme un moyen de promouvoir et de renforcer l'imputabilité à la fois sur le plan vertical, soit du gouvernement vers les citoyennes et citoyens, puis de ces derniers vers le gouvernement, ainsi que sur le plan horizontal, c'est-à-dire entre citoyennes et citoyens. (Abelson et Gauvin, 2004; Mackinnon *et al.*, 2003; OCDE, 1997)

1.2 Les principaux avantages de la participation des citoyennes et des citoyens

La participation active des citoyennes et des citoyens dans les affaires publiques est globalement perçue comme un investissement profitable pour l'État et la société dans son ensemble. D'abord, soulignons qu'on lui attribue trois grandes fonctions, qui se résument

essentiellement à l'échange d'information, à la conciliation entre différents acteurs en présence et à l'appropriation des services publics par les citoyennes et les citoyens. Ces fonctions ne se réalisent pas toujours les trois à la fois dans le cadre d'une expérience de participation, ni au même degré. Il apparaît donc pertinent d'utiliser différents mécanismes afin de profiter des avantages de chacun. (Forest *et al.*, 2000; CSBE, 2001)

Plusieurs avantages sont donc reconnus à la participation, notamment sa contribution au renforcement du sens civique et de l'appartenance collective, au développement social, à l'amélioration de la qualité de la démocratie et à une meilleure compréhension de ses mécanismes, ainsi qu'un plus grand contrôle des citoyennes et des citoyens sur leurs institutions publiques. Par leur participation, les citoyennes et les citoyens sont également amenés à partager leurs idées, à communiquer leurs valeurs et leurs préférences et à porter attention à celles des autres. La participation peut, d'autre part, améliorer la qualité et l'efficacité des politiques publiques et des services. Cela peut également renforcer la légitimité des décisions finales et, plus globalement, celle des dirigeants, dont l'imputabilité à l'égard des citoyennes et citoyens peut se trouver accrue. Cela permet aux décideurs d'exploiter des sources variées d'information et de connaissances, de mettre en perspective des données, de bénéficier d'éventuelles solutions et d'améliorer la qualité des décisions, des programmes et des services. Ainsi, la participation constitue un élément fondamental de la bonne gouvernance, une condition essentielle au développement du capital social, à la qualité de vie des personnes et à la santé démocratique d'une collectivité. (Thibault *et al.*, 2000; OCDE, 2001; Prémont, 2003; OCDE, 1997)

Dans le secteur de la santé et du bien-être, plus spécifiquement, il apparaît que la participation des citoyennes et des citoyens contribue à la qualité de la gestion et à une meilleure planification des services, ces derniers reflétant davantage les besoins, les valeurs et la culture de la collectivité. Cela contribue également à utiliser de manière plus efficiente les ressources disponibles, à sensibiliser davantage les citoyennes et les citoyens face aux enjeux qui concernent la santé et le bien-être de la population, à bénéficier d'un soutien plus important aux programmes et aux services, de même qu'à accroître chez les citoyennes et citoyens un sentiment de contrôle et de responsabilisation. Ainsi, la participation demeure une des façons de contribuer à la bonne gouvernance du système public de santé et de bien-être et d'en assurer l'intégrité en facilitant son appropriation par les citoyennes et les citoyens. (Pivik, 2003; Forest *et al.*, 2000)

1.3 Les obstacles à la participation

Comme le soulignent plusieurs observateurs, de nombreuses contraintes et pratiques de natures politique et organisationnelle peuvent faire obstacle à la participation (Prémont, 2003; Pivik, 2003; Forest *et al.*, 2000; White, 1998). À cet égard, les problèmes cités doivent être pris en considération et évités par le Commissaire à la santé et au bien-être.

D'abord, sur le plan politique, notons dans un premier temps les effets néfastes que peuvent avoir sur la participation une divergence entre les fins annoncées d'un processus de consultation et la réalité, la création d'attentes inutiles lorsque des décisions ne sont pas prises à la suite de la consultation ou lorsqu'elles vont à l'encontre des positions exprimés, un manque de représentativité des participants (âge, genre, profil socio-économique, linguistique, ethnique, géographique, etc.), la prédominance des discours techniques, économiques ou scientifiques par rapport aux savoirs locaux², l'influence plus grande des groupes d'intérêts très structurés et influents politiquement par rapport aux individus ou groupes moins organisés, des tensions attribuables aux rôles joués par les différents acteurs (notamment des interférences politiques ou ministérielles inappropriées), le manque d'ouverture à la discussion et la proposition de solutions non discutables, une vision limitée des problèmes soulevés. La participation demeure soumise à des enjeux de pouvoir. Par exemple, elle peut parfois être considérée par les décideurs comme un exercice de relations publiques, en particulier lorsque ceux-ci sont motivés par le souci de donner une image de transparence au processus décisionnel et par la volonté de rendre plus légitimes certaines politiques ou décisions. La consultation est alors utilisée comme un symbole démocratique plutôt que comme une pratique effective de la démocratie.

D'autre part, sur le plan organisationnel, les éléments qui peuvent faire obstacle à la participation sont principalement des ressources humaines et financières limitées, des échéances trop serrées pour planifier une consultation et pour la préparation des participants, un manque d'accessibilité au processus, une mauvaise communication avec les citoyennes et les citoyens relativement à ce processus, une lacune quant à la formation des participants, ainsi que la longueur et la lourdeur du processus. Enfin, la participation requiert beaucoup de temps et d'énergie de la part des citoyennes et des citoyens. Ainsi, leur volonté de s'impliquer socialement et politiquement est souvent limitée par des responsabilités familiales et professionnelles. Aussi doivent-ils faire des choix quant aux organisations auxquelles ils veulent participer et aux causes qu'ils veulent défendre. Il apparaît donc d'autant plus important non seulement de faciliter leur participation, par exemple en vulgarisant les enjeux, en rendant le processus accessible et en répondant aux besoins d'information, mais surtout de reconnaître la pertinence et la richesse de la contribution de tous et chacun.

Autrement dit, les valeurs démocratiques des acteurs de la participation, les objectifs du processus (liés à la recherche du bien commun), les attitudes relationnelles (confiance, transparence, intégrité, équité, coopération, accessibilité universelle à la participation), la qualité du processus mis en place, ainsi que l'attitude des décideurs à l'égard des compétences des citoyennes et des citoyens et de leur contribution au débat sont des conditions de succès essentielles à une expérience de participation. (CSBE, 2001: 5)

2. Voir le document du Conseil de la santé et du bien-être intitulé *Les savoirs locaux : un outil pour comprendre la santé et le bien-être* (2004c)

1.4 Une distinction fondamentale entre les méthodes délibératives et non délibératives

Comme nous le verrons plus spécifiquement dans les deuxième et troisième parties du texte, un ensemble de méthodes sont conçues et mises en place ici et ailleurs pour impliquer à divers degrés les citoyennes et les citoyens dans les processus décisionnels. Le type de relation qu'elles suscitent entre les participants, les pratiques de citoyenneté qu'elles encouragent, de même que les savoirs qu'elles produisent dépendent de plusieurs facteurs, dont leur caractère non délibératif ou délibératif.

D'une part, les méthodes à caractère non délibératif visent à recueillir les points de vue de citoyennes et de citoyens sans que ceux-ci aient à prendre part à des échanges soutenus, à discuter et à confronter leurs positions à celles des autres participants.

D'autre part, les méthodes à caractère délibératif consistent à réunir des citoyennes et des citoyens afin qu'ils engagent une discussion et une réflexion communes. En discutant et en confrontant leurs savoirs à ceux des autres, les participants sont amenés à remettre en question et modifier leur jugement initial. Ce type de méthode apparaît donc très enrichissant tant pour les décideurs que les participants eux-mêmes, étant donné l'approfondissement de la réflexion auquel il conduit. L'évolution de cette réflexion commune s'effectue non seulement au cours d'une seule et même rencontre, mais également dans la durée lorsque l'instance délibérative existe en permanence et que les participants se réunissent régulièrement. La délibération génère également un large éventail d'options qui n'auraient pas été exprimées autrement. Elle encourage l'expression de propositions qui sont davantage orientées vers l'intérêt collectif plutôt que motivées par des intérêts particuliers. Les participants ont, de plus, la possibilité de clarifier les valeurs qu'ils privilégient, de même que le niveau d'importance qu'ils accordent à leurs préférences. Enfin, la délibération accroît la légitimité de la décision qui est prise en bout de ligne, car elle facilite l'acceptation de celle-ci. Ainsi, la consultation délibérative apparaît comme une forme de participation plus active puisqu'elle favorise l'établissement d'un dialogue évolutif entre les différents acteurs impliqués. Ce n'est pas simplement une activité de communication à sens unique, ou bilatérale entre les décideurs et les participants. (Dickinson, 2002; Abelson *et al.*, 2003)

Comme il est mentionné dans les sections suivantes, la délibération peut avoir lieu tant au sein de la société civile que dans les espaces de participation mis sur pied par l'État, par exemple les commissions d'étude, les conseils de citoyens et les conférences de consensus. Ce dernier organise parfois même des espaces délibératifs pour se rapprocher des acteurs de la société civile, comme des forums ou des sommets.

1.5 Les règles de base favorisant une participation active, équitable et démocratique

Plusieurs auteurs ont établi une série de principes de base qui peuvent orienter les décideurs dans le choix des stratégies de consultation qu'ils mettent en place, pour que celles-ci soient plus démocratiques, accessibles, transparentes, équitables, légitimes et effectives (Abelson et Eyles, 2002; Pivik, 2002; Thibault *et al.*, 2000; Forest *et al.*, 2000; Beauchamp, 1991). Le Commissaire à la santé et au bien-être peut donc, à la lumière de ces règles, décider de privilégier certaines méthodes plutôt que d'autres. Bien entendu, il n'existe pas d'outil ou d'approche qui convienne pour toutes les situations. Aussi apparaît-il souhaitable de combiner différentes manières de faire afin d'obtenir les informations voulues, d'enrichir les savoirs recueillis et d'atteindre les objectifs fixés sur le plan de la participation.

Tout d'abord, pour faciliter la participation, il est primordial de commencer par établir et maintenir un climat favorable à la discussion, de favoriser le respect, la confiance et la collaboration des différents acteurs en présence. Les écarts de pouvoir entre les participants, citoyennes et citoyens, groupes, experts et décideurs, doivent être réduits au minimum. Cela contribue grandement à la bonne marche de la discussion et au partage des savoirs. Il faut également que les décideurs définissent clairement les objectifs visés par l'exercice, les résultats escomptés, la stratégie préconisée et le choix des participants si le processus n'est pas ouvert à toutes et tous. Les règles de procédure doivent être claires et équitables, connues et convenues. Les personnes qui dirigent la consultation doivent être indépendantes du pouvoir politique, avoir un mandat clair, être dignes de confiance et posséder certaines habiletés pour animer la discussion. Notons que ce sont elles qui assurent l'intégrité, la transparence et l'équité du processus. De façon plus générale, les citoyennes et les citoyens doivent se sentir concernés par la question et les enjeux soulevés. Pour cela, les décideurs doivent être à l'écoute des préoccupations exprimées au sein de la société civile.

Le processus doit d'autre part être public et accessible, tant sur les plans physique (choix du lieu), intellectuel (vulgarisation des enjeux soulevés et solutions proposées) que psychosocial (facilitant pour les non-initiés). Il doit également être supporté adéquatement, sur les plans technique, financier et personnel. En outre, il est primordial que les citoyennes et les citoyens soient bien outillés pour exercer une participation active. L'information diffusée doit donc être complète, objective, fiable, pertinente, facile à trouver et à comprendre. Ainsi, la documentation ayant rapport à la question soulevée doit être accessible avant et pendant le processus de consultation, notamment sur Internet, dans des centres de documentation et des bibliothèques publiques. La tenue d'une séance d'information et de questionnements précédant la période d'expression des opinions est aussi à privilégier. Enfin, une formation préalable adéquate peut faciliter la participation et la rendre plus efficace dans certains cas.

Par ailleurs, le processus de consultation doit faire preuve d'assez de souplesse et les participants doivent disposer de suffisamment de temps pour pouvoir réfléchir aux enjeux et formuler des propositions. Enfin, une fois la consultation terminée, un rapport doit être rendu public le plus tôt possible. Les citoyennes et les citoyens désirent être informés des suites à leur participation. C'est pourquoi les initiateurs de la démarche de consultation doivent s'engager à rendre compte de l'usage qu'ils font des interventions des participants. Ces derniers doivent sentir qu'on attache de la valeur à leur participation.

1.6 Recommandations pour le Commissaire à la santé et au bien-être

Considérant les différents éléments exposés précédemment, le Conseil de la santé et du bien-être recommande que le Commissaire à la santé et au bien-être engage les actions suivantes lorsqu'il met en place un processus de participation des citoyennes et des citoyens :

Recommandation 1

Respecter des règles favorisant la participation active, équitable et démocratique des citoyennes et des citoyens :

- mettre en place un processus public et accessible, sur les plans physique, intellectuel et psychosocial;
- établir des règles de procédure claires, équitables, connues et convenues;
- répondre aux besoins d'information et aux questionnements des citoyennes et des citoyens;
- répondre aux besoins de soutien du processus mis en place, sur les plans financier, personnel et technique;
- établir un climat de confiance et de collaboration avec les participants;
- accorder un droit de parole équitable et faciliter l'expression des points de vue;
- favoriser des processus qui permettent la délibération des citoyennes et des citoyens;
- se baser sur un code d'éthique rigoureux, qui assure l'intégrité et la transparence du processus;
- rendre public le rapport de consultation une fois terminé;
- prévoir des mécanismes de rétroaction pour les citoyennes et les citoyens.

2. RECONNAÎTRE LA SOCIÉTÉ CIVILE EN ACTION

Pour bien reconnaître le rôle que peuvent jouer les citoyennes et les citoyens en regard de la mission et des responsabilités du Commissaire, il importe que ce dernier réfléchisse dans un premier temps à la nature des forces qui composent et animent son environnement et avec lesquelles il aura à travailler. Les organisations de la société civile sont en effet des sources de mobilisation et de savoirs très riches, voire incontournables, desquelles émergent et se diffusent beaucoup d'idées, de réflexions et de débats. Ces acteurs sont aussi porteurs des valeurs, des préoccupations et des intérêts des citoyennes et des citoyens. Le Commissaire doit donc entretenir une relation d'écoute, de collaboration et de confiance avec la société civile.

On réfère souvent à la notion de société civile dans l'actualité, le langage scientifique, les discours et les débats publics. Cette notion demeure cependant relativement floue, puisqu'on ne s'entend pas sur sa définition. En s'inspirant de Habermas, on peut néanmoins la décrire comme étant l'ensemble des rapports interindividuels et collectifs, des structures sociales, économiques, culturelles et religieuses qui se déploient dans la société, en dehors du cadre d'intervention de l'État. La société civile se compose d'un ensemble d'associations, d'organisations et de mouvements, plus ou moins organisés, qui portent dans l'espace public des problèmes sociaux qu'on retrouve dans la sphère privée, formant ainsi divers réseaux d'ordre coopératif, communautaire, politique et économique. Ainsi, la société civile est vue comme un espace d'action qui comprend les corps intermédiaires entre l'État et l'individu, assurant ainsi la représentation politique des intérêts, des valeurs, des idées et des préoccupations des citoyens. (Ducol, 2000)

Cette conception apparaît cependant quelque peu réductrice lorsqu'il est question de brosse un portrait de la société civile québécoise, ses frontières avec l'État n'étant pas étanches. En effet, il existe au Québec de nombreux espaces publics communs à la société civile et à l'État. On pense notamment aux multiples organisations du secteur parapublic et aux organismes conseils présents dans différentes sphères d'activité du gouvernement. Cet aspect sera abordé plus amplement dans les sections qui suivent.

2.1 La participation citoyenne au sein de la société civile

La participation des citoyennes et des citoyens au sein de la société civile commence par leur mobilisation autour d'enjeux d'intérêt commun, qui interpellent leurs valeurs, leurs besoins, leurs intérêts. Ceux-ci cherchent alors à établir des liens entre eux, à se réunir pour débattre des questions qui les préoccupent. C'est ainsi que de multiples mouvements, associations et organisations sont fondés, participant à l'émergence de débats publics ou s'y intégrant, exerçant aussi, en quelque sorte, une fonction de médiation entre l'État démocratique et les individus. Par-dessus tout, ces acteurs de la

société civile créent un lien social, développent des connaissances et des savoir-faire, portent leurs valeurs et leurs attentes auprès des autorités publiques et des autres acteurs de la société civile. L'État doit donc être à leur écoute, entretenir des relations de confiance, d'intégrité et de coopération avec eux. L'établissement d'un tel lien contribue à consolider la cohésion sociale, la démocratie, la responsabilisation des citoyennes et des citoyens, de même que leur implication dans le développement de la collectivité.

Afin de mieux comprendre les conditions dans lesquelles émergent les débats publics dans les sociétés démocratiques, on peut se référer à l'ouvrage de Callon *et al.* (2001) portant sur les « forums hybrides ». Ce concept réfère aux espaces publics ouverts, au sein desquels des groupes se mobilisent pour discuter et débattre des orientations et des choix qui engagent la collectivité. Ces forums sont dits « hybrides », car ils réunissent des groupes et des individus qui portent des savoirs, des valeurs et des intérêts divers, qui peuvent entrer en conflit. Ces groupes et les porte-parole qui les représentent sont très hétérogènes. Ils regroupent des experts, des politiciens, des techniciens et des individus qui s'estiment concernés par les enjeux soulevés, enjeux qui s'inscrivent eux-mêmes dans des registres variés.

Les forums s'activent autour d'incertitudes qui font émerger des controverses d'ordre social, politique ou technique. Un débat est alors lancé. Des citoyennes et des citoyens se mobilisent, des groupes sont créés et s'organisent, puis il s'établit un rapport de force avec des experts ou des décideurs. Devant l'émergence de forums hybrides de toutes sortes et l'effervescence des discussions et des contestations qu'ils produisent dans la société civile, les décideurs imaginent et mettent en place différentes mesures d'encadrement et d'organisation des débats. Ainsi, les forums hybrides participent en quelque sorte à une remise en cause, du moins partielle, de la distance qui prédomine entre les citoyennes et citoyens et leurs représentants institutionnels. La dynamique du débat public produit des connaissances et favorise les apprentissages, jetant du coup les bases d'un approfondissement de la démocratie.

D'autre part, les mouvements, associations et organisations de la société civile représentent une pluralité d'intérêt. Ils ont chacun des champs d'action très diversifiés et usent de différentes stratégies pour influencer l'agenda politique et le processus décisionnel. Ainsi, la participation peut être militante, au sein de groupes et d'organisations qui entreprennent des actions directes, qui interviennent dans l'espace public dans une perspective d'amélioration des conditions de vie et de politisation sociale, exerçant aussi des pressions sur les décideurs à propos d'enjeux qui touchent la collectivité. On fait ici référence notamment aux groupes altermondialistes et écologistes, de même qu'aux organisations faisant la promotion des droits et libertés. Les citoyennes et les citoyens peuvent également s'impliquer dans des organisations à caractère communautaire, qui unissent des personnes qui poursuivent des objectifs communs pour répondre à un ou des besoins individuels ou collectifs. Ils visent l'amélioration de la qualité de vie, tant individuelle que collective, dans une perspective de changement social. Ces organismes s'inscrivent souvent dans le secteur parapublic, étant donné leurs

liens étroits avec l'État, qui les soutient également. Cela ne les empêche pas néanmoins d'entreprendre des actions concrètes, de formuler des avis et d'exercer des pressions sur les décideurs. Leur champ d'action est également très varié, que l'on pense, par exemple, aux organismes d'aide aux immigrants, aux femmes violentées, aux démunis, aux maisons de la famille. Les citoyennes et les citoyens peuvent également canaliser leurs forces dans des mouvements et des groupes de défense d'intérêts particuliers, comme le font notamment les organisations syndicales ou patronales, les ordres professionnels, les groupes de défense des consommateurs.

La distinction entre les différents types de participation n'est cependant pas nette, puisque les actions de chacune des organisations de la société civile sont souvent très variées. Elles s'inscrivent souvent dans des mouvements plus larges, s'associant à d'autres groupes pour faire avancer leurs idées et leur cause. Par exemple, des organisations syndicales et des organismes oeuvrant auprès des démunis unissent fréquemment leurs forces dans des mouvements de lutte contre la pauvreté. Ainsi, les acteurs de la société civile forment de multiples réseaux d'action et de débats publics.

2.2 La société civile en action au Québec

Il existe au Québec une vie associative intense, issue d'une grande tradition sur le plan de la participation des citoyennes et des citoyens au développement de la collectivité. En effet, depuis de multiples décennies, nombreux ont été ceux et celles qui se sont investis dans des organismes de charité et de bienfaisance, à créer des clubs, des cercles, des coopératives et des associations dans différentes sphères d'activité. Notons que le clergé demeurait très présent dans ces différentes organisations, qui étaient souvent liées à la sphère privée. Les mouvements syndical et nationaliste ont également pris de l'importance dès le début du XX^e siècle. Dans le courant des changements sociaux et politiques apportés par la Révolution tranquille, la mobilisation des citoyennes et des citoyens dans la sphère politique a pris un nouveau tournant dans les années 60 et 70, avec la création de nombreux organismes à caractère communautaire et populaire, de comités de citoyens et de groupes politiques, entre autres. Le courant d'institutionnalisation des nombreuses organisations communautaires et populaires autour des années 80, de même que l'établissement de nouvelles pratiques politiques et décisionnelles favorisant la concertation ont par la suite amené une nouvelle dynamique dans les relations entre les acteurs de la société civile et le gouvernement.

Aujourd'hui encore, on dénombre une multitude d'organisations, d'associations et de groupes de toutes sortes, qui sont très présents sur la scène publique. Ces acteurs de la société civile québécoise font part d'une volonté d'unir leurs forces pour former des réseaux, des coalitions et des mouvements plus vastes, pour animer des débats, pour prendre position sur des enjeux d'intérêt commun et exercer une plus grande influence auprès des autorités gouvernementales.

Coalition Solidarité Santé

En 1991, dans le contexte de la réforme du système de la santé et des services sociaux du Québec, une coalition formée de treize organisations syndicales et communautaires a été créée et s'est mobilisée en faveur du maintien de la gratuité. Ce regroupement est par la suite devenu la Coalition Solidarité Santé. Il comprend aujourd'hui 46 membres, soit des organisations nationales et régionales (syndicats, organismes communautaires et religieux, groupes de femmes, de personnes âgées, de personnes handicapées et des proches aidantes, etc.). La Coalition demeure un important lieu d'échanges et d'information intersyndical et communautaire sur l'avenir du système public de santé et de services sociaux au Québec.

En 2000, la Coalition a adopté un Manifeste pour la sauvegarde du caractère public du système de santé et de services sociaux. Elle exprime régulièrement sa position sur différents dossiers et enjeux, réagit à des événements qui touchent la santé et le bien-être de la population, notamment en diffusant des communiqués, au moyen des médias, des campagnes de sensibilisation, en présentant des mémoires en commission parlementaire (www.solidaritesante.qc.ca)

Il apparaît également que les modalités de la participation citoyenne sont en pleine transformation. En effet, si plusieurs observateurs estiment que les gens ne s'engagent plus autant dans des organisations et des groupes, d'autres observent au contraire que ces derniers ne souhaitent plus s'impliquer dans des structures traditionnelles fortes, unifiées et centralisées. La participation citoyenne poursuit plutôt simultanément plusieurs

priorités. Elle se caractérise par la présence d'une multitude d'organisations et de groupes autonomes, qui créent des liens entre eux, échangent de l'information et unissent leurs efforts dans la formation de coalitions circonstancielles, qui peuvent prendre la forme de mouvements plus durables dans le temps. La création du Collectif pour un Québec sans pauvreté, de la Coalition Solidarité Santé, de la Coalition Québec-vert-Kyoto et du Forum social régional de Québec – Chaudière-Appalaches illustre bien cette volonté des organisations de créer davantage des liens et d'unir leurs forces pour faire connaître leurs points de vue par différents canaux, sur la place publique comme dans des espaces de participation mis sur pied par l'État, tels que les commissions parlementaires.

En s'associant, les acteurs de la société civile parviennent également à créer des mouvements de masse, à se coordonner pour organiser des événements qui rassemblent un grand nombre d'organisations et qui resserrent les liens entre les individus. La Marche mondiale des femmes en 2000, le Sommet des Peuples à Québec en 2001, de même que le mouvement

Collectif pour un Québec sans pauvreté

Formé en 1998 sous le nom de Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, ce mouvement pluraliste et non partisan visait à générer les conditions nécessaires pour établir les bases permanentes d'un Québec sans pauvreté. Il a procédé à des consultations, qui l'ont mené à élaborer et adopter en 2000 une Proposition pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, rédigée sous les formes d'une vraie loi, qu'il a déposée à l'Assemblée nationale accompagnée d'une pétition de plus de 215 300 signatures. Par cette démarche, la Coalition a recueilli l'appui de plus de 1800 organisations de toutes sortes, à la grandeur du Québec.

Un projet de loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale a finalement été adopté à l'unanimité par l'Assemblée nationale en 2002. Le gouvernement a par ailleurs présenté une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté en 2004.

Le Collectif s'est incorporé en tant qu'organisme à but non lucratif en 2001, puis a transformé son nom en 2003 à la suite de l'adoption de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Près d'une cinquantaine d'organisations en sont membres. (www.pauvrete.qc.ca)

de mobilisation contre la guerre en Irak, qui a organisé des manifestations dans plusieurs villes du Québec et dans le monde entier, sont des événements qui mettent en évidence le dynamisme de la société civile, sa volonté d'influencer les décisions et l'agenda gouvernemental, ainsi que d'enclencher et de participer à des débats publics qui concernent non seulement la société québécoise mais qui s'inscrivent également dans des mouvements de solidarité internationale.

Les sujets jugés prioritaires et l'échéancier de la société civile ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux des autorités gouvernementales. Ces dernières doivent néanmoins être à l'écoute des demandes qui lui sont adressées, tenir compte des points de vue exprimés, des préoccupations de toute nature, des valeurs et des préférences qui les sous-tendent. Pour ce faire, elles peuvent créer et entretenir des liens avec les groupes, organisations et associations libres, les soutenir, coordonner des échanges, et ce, tout en respectant la représentation politique de chacun.

2.3 Lieux de rapprochement et d'échange entre la société civile et l'État démocratique

L'État peut également favoriser un rapprochement avec les acteurs de la société civile en organisant des espaces publics d'échange et de délibération qui respectent l'indépendance de ces derniers et leur volonté d'exercer un rôle de représentation politique auprès des autorités publiques. L'instauration de tels lieux de délibération permet non seulement aux décideurs de réunir divers acteurs et de les intégrer dans le processus de prise de décision, mais elle donne aussi l'occasion à ces acteurs de se faire entendre, de débattre entre eux et avec les autorités publiques de différents enjeux sociaux.

Au Québec, les gouvernements ont organisé à quelques reprises de grands sommets socio-économiques pour amener les représentants de l'État et différentes composantes de la société civile à se réunir pour une courte période de temps, généralement de un à trois jours, à échanger des informations et des opinions, de même qu'à dialoguer afin d'établir des convergences et des priorités quant aux divers besoins de la collectivité. Bien que ces événements soient mis en place par les autorités gouvernementales, ils doivent être organisés et présidés par des personnes indépendantes du pouvoir. Ces rencontres participatives, dont le modèle a été emprunté aux Suédois, ont été mises en pratique pour la première fois en 1977, pour mettre fin en quelque sorte à une longue période d'affrontement entre les organisations syndicales et le gouvernement. Un vaste chantier de sommets nationaux, régionaux et sectoriels a alors été réalisé jusqu'au milieu des années 80, réunissant des représentants du gouvernement et des principaux secteurs d'activité de la société civile, soit le travail, la coopération, la finance et la consommation. Ces rencontres ont permis aux différents participants de faire des propositions, de délibérer et de se concerter, puis de conclure des ententes sur le développement social et économique du Québec. Les derniers sommets de ce genre ont été organisés en 1996 et en 2000, alors qu'il a respectivement été question de l'élimination du déficit de l'État, puis des jeunes et de l'éducation.

Il semble cependant que ce modèle tend à disparaître ou qu'il a été mis de côté ces dernières années. En effet, on perçoit moins cette volonté de la part des autorités politiques de mettre en place des lieux de concertation réunissant différents représentants de la société civile pour discuter de décisions importantes qui engagent le devenir de la collectivité. Notons par ailleurs que plusieurs critiques ont été exprimées relativement à ce procédé, notamment la priorité souvent accordée à l'agenda gouvernemental, de même que la transformation de cet espace d'échange en lieu de négociation publique entre les différents acteurs présents. De plus, ce sont généralement les représentants du gouvernement qui organisent la rencontre et déterminent les participants. Ce type d'événement revêt néanmoins une charge symbolique importante, notamment parce qu'il illustre une volonté de promouvoir l'interaction et la concertation entre l'État démocratique et la société civile, d'établir un dialogue constructif non seulement pour la durée de l'événement, mais également à plus long terme.

D'autres expériences vécues dans le monde peuvent également servir d'exemple d'espace de rapprochement entre la société civile et l'État démocratique, notamment le *Scottish Civic Forum*, une instance permanente qui vise à instaurer une nouvelle culture politique, à rendre les institutions démocratiques écossaises plus transparentes et plus ouvertes, à favoriser l'établissement de rapports de proximité entre les citoyennes et citoyens et leurs représentants, ainsi qu'à instituer une approche participative du

développement et de la décision publique. Cette instance sert également de modèle à plusieurs autres forums qui ont été créés ailleurs au Royaume-Uni et en Europe.

Scottish Civic Forum

Le *Scottish Civic Forum* est une organisation indépendante qui agit comme un pont entre le Parlement écossais et la société civile. Sa composition est hétérogène : associations syndicales, professionnelles et d'affaires, organismes communautaires, bénévoles, religieux, etc. Il entretient également des liens avec d'autres associations, coalitions et organismes de la société civile.

Le Forum constitue à la fois un mécanisme de consultation et un lieu de débats publics. Il partage et rend accessible de l'information sur la législation, les politiques et les activités particulières du Parlement, de la société civile ou du Forum lui-même (consultations, événements spéciaux, etc.), au moyen de bulletins envoyés par courriel ou par la poste, ou de *briefing papers*. Le Forum conscientise et éduque les citoyennes et les citoyens de manière qu'ils s'impliquent davantage dans le processus décisionnel, en organisant, par exemple, des événements qui leur permettent de s'exprimer sur des dossiers législatifs. Enfin, le Forum observe le travail qu'effectuent le Parlement et le gouvernement, leur suggérant des voies à suivre pour que leurs façons de faire soient plus démocratiques. Il cherche à créer des circonstances qui ouvrent des discussions, qui sont accessibles au plus grand nombre et qui assurent un plus haut degré de dialogue sur les questions importantes.

En 2003, le *Scottish Civic Forum* a mandaté des coordonnateurs pour organiser des sommets dans les différentes régions. La population a pu discuter avec les représentants élus des façons de faire pour favoriser la participation du public. Après ces sommets, une soirée de discussion au Parlement a permis aux coordonnateurs régionaux, aux acteurs de la société civile et aux membres du Parlement d'échanger sur la participation ainsi que sur les améliorations à apporter quant aux relations entre le Parlement et les citoyennes et les citoyens. Ce Jour du Parlement est appelé à se répéter chaque année.
(www.civicforum.org.uk)

Enfin, l'État démocratique peut aussi s'inspirer de l'esprit d'initiative et de la créativité dont font preuve des acteurs de la société civile pour trouver des solutions à des problèmes sociaux plus spécifiques. Il peut aussi s'approprier ou intégrer à ses façons de faire certaines expériences citoyennes, comme cela a été fait au Québec avec l'institutionnalisation des cliniques populaires et des services de garde pour créer des CLSC et des centres de la petite enfance. Les autorités publiques peuvent également instituer des espaces publics de participation et de délibération, comme cela a été fait à la Ville de Québec avec la création des conseils de quartier à partir de comités de citoyens.

Enfin, le Québec fait également figure d'exemple en ce qui a trait à l'institutionnalisation de la participation des citoyennes et citoyens dans les sphères publique et parapublique. Dans le système de santé et de services sociaux notamment, les comités d'usagers sont très présents, de même que les représentants de la communauté au sein des conseils d'administration des établissements. Les comités de parents illustrent également bien ce genre de pratique dans le secteur de l'éducation. Par contre, au chapitre du développement régional, la création récente des conférences régionales des élus (CRÉ), des instances de concertation formées d'élus municipaux qui sont instituées dans chaque région, a entraîné l'abolition des conseils régionaux de développement (CRD). Or, ces derniers accordaient une place importante aux représentants de la société civile provenant des milieux communautaire, syndical, culturel, des affaires et de l'éducation, constituant ainsi des instances de partenariat à la base de la gouvernance régionale. Ces changements conduisent à certaines interrogations quant au type de participation que peuvent désormais exercer les acteurs de la société civile au sein des instances de développement régional reconnues par le gouvernement, de même que, de façon globale, aux conceptions de la démocratie et de la gouvernance qui sont sous-entendues dans ce nouveau modèle de développement.

Les différentes expériences de participation décrites précédemment démontrent donc combien l'État démocratique doit préserver et encourager le dynamisme de la société civile, être à l'écoute des lieux de sociabilité et d'éducation civique actifs tant en dehors qu'à l'intérieur de son champ d'action. Il doit également créer et entretenir des liens avec les citoyennes et les citoyens, afin de mettre en pratique les principes de la bonne gouvernance.

2.4 Recommandations pour le Commissaire à la santé et au bien-être

Sur le plan des pratiques de citoyenneté et des valeurs

La participation des citoyennes et des citoyens au sein des mouvements, associations et organisations de la société civile favorise la pratique et la mise en valeur d'une citoyenneté active, responsable et dynamique. Elle canalise, cultive et répercute dans l'espace public une volonté de prendre part aux débats et de s'impliquer à court, moyen et long terme dans des activités orientées vers la recherche du bien commun ou la promotion d'intérêts particuliers. Les citoyennes et les citoyens sont intéressés, engagés,

expérimentés et en interaction constante; ils créent un lien social. Ils sont animés par des sentiments d'appartenance et de solidarité, par un sens civique et une idée de l'intérêt collectif. La société civile est également marquée par une hétérogénéité de valeurs, de besoins, d'attentes et d'intérêts qui sont défendus par ses différentes composantes, qui entrent également en conflit.

Dans le cadre de ses fonctions, le Commissaire à la santé et au bien-être doit encourager l'exercice d'une citoyenneté active, en favorisant la participation des citoyennes et des citoyens aux débats publics, de même que l'expression des valeurs, des besoins et des attentes des différents acteurs de la société civile. Le Commissaire doit par ailleurs établir une relation de collaboration, de confiance et de réciprocité avec les citoyennes et les citoyens, ainsi que les différents acteurs du réseau de la santé et du bien-être et de la société civile. Il peut également faciliter la création de coalitions et d'associations indépendantes, ou s'inspirer d'initiatives citoyennes pour mettre en place des mécanismes de consultation et de délibération regroupant des représentants de la société civile.

Sur le plan des savoirs produits

Les citoyennes et les citoyens, individuels ou organisés, constituent une source d'information considérable, au sein de laquelle abondent des savoirs hybrides, hétéroclites, qui sont ancrés dans des systèmes de valeurs, des réseaux de sociabilité, des intérêts, des rapports de force, des expériences vécues et des savoir-faire. Ces savoirs, étroitement associés aux contextes dans lesquels se situent les citoyennes et les citoyens et aux pratiques dans lesquelles ils sont engagés, sont à l'image de la pluralité de la société.

Le Commissaire à la santé et au bien-être doit être à l'écoute des savoirs produits par les différents mouvements, groupes et associations, et reconnaître leur pertinence. Il doit chercher à créer des liens avec et entre les acteurs de la société civile, pour mettre en commun les savoirs de chacun, pour établir et maintenir un dialogue. Il doit également tenir informés les citoyennes et les citoyens, individuels ou organisés, afin de mieux les outiller pour qu'ils participent de manière éclairée aux débats publics portant sur les enjeux du système de santé et de bien-être. Il peut examiner les moyens de renforcer et de promouvoir les initiatives citoyennes, voire de s'en inspirer pour organiser des activités de participation. Enfin, il doit consulter les acteurs de la société civile pour recueillir leurs points de vue à propos de différentes questions et enjeux qui l'intéressent, par exemple en tenant des rencontres plus ou moins informelles, des consultations *ad hoc*, des journées de réflexion sur des thèmes précis, des forums de discussion, etc.

Parfois, les savoirs que produisent les acteurs de la société civile et qui s'inscrivent dans les débats ne correspondent pas directement aux interrogations du Commissaire. Ce dernier doit néanmoins être sensible à ces savoirs et aux préoccupations exprimées, de même qu'évaluer leur contribution possible dans la conduite de ses travaux. Le Commissaire doit aussi considérer l'information qu'il reçoit dans leurs contradictions, les acteurs de la société civile faisant part d'intérêts différents et souvent divergents. Il doit

être à l'écoute de l'esprit de dissidence qui peut se manifester et enfin ne pas discréditer *a priori* de l'information en présumant qu'elle représente des intérêts corporatistes ou partisans.

Considérant ces différents éléments, le Conseil de la santé et du bien-être recommande que le Commissaire à la santé et au bien-être mette en oeuvre les différentes stratégies suivantes :

Recommandation 2

Travailler en collaboration avec les dynamiques existantes au sein de la société civile. Le Commissaire doit se constituer un réseau d'acteurs de la société civile, afin de favoriser le partage des savoirs et l'action concertée. Il doit également les consulter de façon régulière pour la conduite de ses travaux.

Recommandation 3

Assurer une veille stratégique auprès des acteurs de la société civile pour demeurer informé de leurs préoccupations et de leurs savoirs, des grandes activités publiques et des événements qu'ils organisent, ainsi que des débats publics dans lesquels ils inscrivent leurs actions et leurs réflexions. Le Commissaire doit demeurer à l'écoute des savoirs exprimés tant à l'intérieur qu'en dehors des cadres de participation établis par l'État. Enfin, il peut s'inspirer des initiatives citoyennes pour organiser des activités de consultation et de délibération.

Recommandation 4

Diffuser de l'information juste et pertinente à propos du système, pour sensibiliser les citoyennes et les citoyens aux enjeux d'intérêt collectif qui concernent la santé et le bien-être de la population et pour favoriser leur participation éclairée aux débats publics.

Recommandation 5

Encourager la participation active des citoyennes et des citoyens pour que ceux-ci créent des liens, qu'ils amorcent des débats publics ou y prennent part, qu'ils organisent des rencontres délibératives réunissant d'autres acteurs de la société civile, qu'ils s'approprient les espaces de participation existant dans le système québécois de santé et de bien-être ainsi que dans d'autres secteurs d'activité.

3. DISTINGUER LES DIFFÉRENTES FORMES DE PARTICIPATION MISES EN PLACE PAR L'ÉTAT

Depuis près de quarante ans, l'État démocratique canalise et organise les débats publics produits par des forums hybrides de toutes sortes. Il s'emploie à faire participer les citoyennes et les citoyens aux processus d'élaboration des politiques et de prise de décision, en mettant en place des mécanismes qui lui permettent d'écouter ce qu'ils ont à dire à propos de diverses questions d'intérêt collectif. Des espaces de participation publique sont alors définis et encadrés en fonction du type d'information que les autorités publiques veulent obtenir, du type de relation qu'elles souhaitent établir avec les citoyennes et les citoyens et des pratiques de la citoyenneté qu'elles veulent promouvoir.

Les stratégies de participation publique découlant de l'initiative de l'État peuvent être de deux ordres. D'une part, elles peuvent favoriser la représentation des points de vue, valeurs et intérêts des citoyennes et des citoyens qui sont ancrés dans des pratiques (professionnelles, politiques ou communautaires) et des contextes sociaux ou politiques spécifiques. Il est question de ce type de stratégies dans la première section. D'autre part, seront abordées dans la deuxième section les stratégies qui cherchent à connaître les tendances de l'opinion publique sur un sujet particulier, sur la base d'une représentativité statistique. Comme nous pouvons le constater, ces deux catégories de participation publique engendrent des pratiques de citoyenneté, véhiculent des valeurs et produisent des savoirs différents.

Plusieurs observateurs se sont inspirés de l'échelle élaborée par S. Arnstein en 1969 afin de classer les différentes modalités de participation mises en place par l'État selon le niveau de pouvoir qu'elles consentent aux citoyennes et citoyens (Prémont, 2003; Thibault *et al.*, 2000). Ainsi, peuvent être identifiées des méthodes qui se caractérisent par « l'absence de pouvoir » accordé aux citoyennes et citoyens, par un « pouvoir d'influence » et par un « partage du pouvoir ». Les diverses méthodes exposées dans les sections suivantes sont catégorisées sur la base de cette échelle.

3.1 Les stratégies de participation basées sur la représentation sociopolitique

Dans cette première catégorie de stratégies de participation publique, des espaces sont aménagés et encadrés par l'État démocratique pour permettre aux acteurs de la société civile de faire valoir leurs valeurs, leurs savoirs et leurs intérêts auprès des décideurs à propos d'enjeux qui sont reliés à leurs contextes ou à leurs pratiques politiques, professionnelles ou communautaires. L'État peut aussi vouloir entrer en relation avec les citoyens au moyen de méthodes d'information.

3.1.1 Les méthodes d'information caractérisées par « l'absence de pouvoir »

Au bas de cette échelle, on retrouve les méthodes qui ne délèguent aucun pouvoir aux citoyennes et citoyens, mais qui visent davantage à les informer sur différents sujets, notamment des programmes, des politiques et des décisions publiques. Ces méthodes non délibératives ne promeuvent pas la participation active des citoyennes et citoyens, car aucun dialogue n'est créé entre eux et avec l'État. Parmi ces méthodes, on retrouve, par exemple, les foires d'information, les envois postaux, les communiqués ainsi que les sites Internet.

3.1.2 Les méthodes de consultation accordant un « pouvoir d'influence »

En ce qui a trait au deuxième niveau de participation, il se caractérise par le fait qu'un certain degré de pouvoir est accordé aux citoyennes et citoyens, auxquels on permet de s'exprimer et d'échanger avec les décideurs – donc de les influencer – et ce, dans un cadre établi par ces derniers. Diverses méthodes de consultation peuvent être mises en œuvre en vue de convoquer les citoyennes et citoyens, individuels ou organisés, et de les entendre sur des questions qui intéressent les décideurs, pour lesquelles ces derniers veulent obtenir de l'information autre que celle qui est issue des milieux d'experts. Certains observent par ailleurs que les décisions stratégiques sont parfois déjà prises lorsque les autorités politiques font appel à ces méthodes. Le pouvoir accordé aux citoyennes et citoyens dépend donc de la volonté des décideurs de se laisser influencer, car ce sont eux qui, en bout de ligne, détiennent le pouvoir.

Les méthodes de consultation se classant dans ce deuxième niveau peuvent être instaurées pour un temps déterminé, dans le but de recueillir les savoirs des citoyennes et des citoyens sur un sujet précis. C'est le cas, par exemple, des commissions d'enquête, des commissions d'étude, des états généraux et des audiences publiques. Notons que les deux premiers processus ont généralement recours à une combinaison de plusieurs méthodes de consultation, dont les audiences publiques, et que les savoirs qui en découlent sont de nature « hybride » (Callon *et al.*, 2001).

Les gouvernements font souvent appel aux **commissions d'étude** et aux **états généraux** pour entendre des citoyennes et citoyens, acteurs individuels ou collectifs de la société civile, s'exprimer sur des enjeux d'intérêt public à un moment précis. La procédure propre aux commissions d'étude consiste globalement à confier le mandat à un comité indépendant de citoyennes et de citoyens, généralement des experts et des personnalités relativement connues, de se pencher sur un problème particulier, de recueillir des savoirs auprès d'acteurs de la société civile et d'experts. Les membres du comité analysent et interprètent ensuite les différents savoirs exprimés, délibèrent entre eux puis formulent des recommandations aux décideurs. Ce genre

Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux au Québec

La Commission Clair a été constituée en 2000 pour tenir un débat public sur les enjeux et les pistes de solution à apporter au système de santé et de services sociaux québécois, en particulier sur le financement du système et l'organisation des services. Outre le président, Michel Clair, elle était composée de huit citoyennes et citoyens.

La Commission a mis en place différents mécanismes afin de consulter la population, tels que l'organisation d'audiences publiques nationales, avec appel de mémoires. La grande majorité des organismes mobilisés représentaient des acteurs, utilisateurs, partenaires du réseau de la santé et des services sociaux, ainsi que d'autres individus et groupes socio-économiques. Des audiences publiques ont également été organisées dans chaque région du Québec, avec la collaboration des régies régionales de la santé. Un comité d'auditeurs chargé de tenir ces consultations avait été formé pour chacune d'elles. D'autres méthodes ont également été employées, comme des forums délibératifs, des tables rondes, des rencontres d'experts et des sondages.

Ont aussi été organisés un *vox populi* sur le site Internet de la Commission, un sondage d'envergure nationale, quatre forums d'experts portant chacun sur un thème spécifique, auxquels ont participé une trentaine d'experts québécois, canadiens et internationaux et qui ont été assistés par de nombreux acteurs du réseau.

(Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux. *Les solutions émergentes : rapport et recommandations*, 2000)

Consultation nationale sur la santé publique au Royaume-Uni

Le ministère de la Santé du Royaume-Uni a lancé au printemps 2004 la consultation *Choosing health ?* portant sur l'amélioration de la santé de la population, en vue d'élaborer une politique en la matière. Huit groupes de travail, composés chacun de 15 à 20 personnes représentant des acteurs influents, experts et représentants d'organismes, se sont penchés sur des thèmes particuliers et ont joué un rôle clé dans cette consultation, en délibérant sur les différents points de vue exprimés, puis en formulant des recommandations s'adressant tant au gouvernement, au ministère de la Santé, aux établissements scolaires, aux entreprises qu'aux collectivités et aux individus.

Différentes activités de consultation ont été organisées :

- consultations et autres activités, avec la collaboration des autorités locales
- consultations régionales menées par les directions de la santé publique
- consultation nationale portant sur 8 thèmes spécifiques
- activités et événements nationaux organisés par le ministère de la Santé, par d'autres ministères et par différents acteurs importants
- invitations lancées aux citoyennes et citoyens pour qu'ils s'expriment sur le sujet par envoi postal ou par courrier électronique.

(www.dh.gov.uk/Consultations/LiveConsultations/fs/en , 17/05/04)

d'exercice se prête bien au domaine de la santé et du bien-être, comme le démontrent les expériences récentes de la Commission Clair lancée au Québec en 2000 et la Commission Romanow en 2001. Une vaste consultation menée au printemps et à l'été 2004 au Royaume-Uni suit également ce modèle. D'autres expériences extérieures au secteur de la santé sont aussi à souligner, telles que la Commission nationale sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec en 1991, mieux connue sous le nom de Commission Bélanger-Campeau, qui a tenu des

audiences publiques régionales et nationales et reçu des mémoires et travaux d'experts. Une commission nationale portant sur l'avenir du Québec a également été organisée en 1995, dans le courant du débat sur la souveraineté du Québec. En ce qui a trait aux états généraux, dont la procédure est sensiblement la même que celle des commissions d'étude, ils ont été mis en pratique au Québec à deux reprises au cours des dernières années, soit pour s'inscrire dans le débat sur la langue et pour la réforme des institutions parlementaires.

Pour remplir les mandats qui leur sont confiés et recueillir les informations dont elles ont besoin, les responsables de ces grandes consultations combinent généralement plusieurs méthodes, telles que des audiences publiques à l'échelle nationale, régionale ou locale, des forums délibératifs, des forums d'experts, des sondages, des forums de discussion sur Internet.

Dans l'ensemble, ces méthodes de consultation non permanentes permettent de recueillir des savoirs hybrides, de l'information pertinente, complète et très variée provenant de différents milieux, rattachés à divers intérêts, réseaux de sociabilité et systèmes de valeurs. Ils permettent d'encadrer pour une période donnée des débats publics qui ont cours au sein de la société, de les enrichir et d'en tirer des constats. Ces événements demeurent souvent des références dans la mémoire collective et les écrits qui découlent constituent des sources d'information auxquelles on peut avoir recours ultérieurement. Enfin, les grandes consultations de ce type s'inscrivent généralement dans des débats très larges, qui demeurent souvent actifs dans l'espace public.

La méthode des **audiences publiques** est également fréquemment utilisée par les institutions parlementaires et les organismes publics pour entendre s'exprimer sur des sujets particuliers les acteurs de la société civile, individuels ou organisés. Cette méthode se définit comme une assemblée publique structurée, présidée par une partie indépendante, au cours de laquelle des acteurs de la société civile font des déclarations officielles à propos d'une question à l'étude. Les intervenants font part de leurs commentaires sur un projet précis, sur les conclusions d'une étude d'experts, sur les résultats d'une première ronde de discussion, ou sur un texte particulier (Prémont, 2003). Outre les commissions parlementaires qui privilégient cette méthode, les grandes villes, comme Québec et Montréal, y ont elles aussi souvent recours pour consulter les citoyennes et les citoyens sur des projets de politique et d'aménagement. De même, le ministre québécois de l'Environnement peut demander au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) de tenir des périodes de consultation sur des projets qui sont susceptibles d'engendrer des impacts sur l'environnement et la qualité de vie des gens. Ce procédé de consultation doit se dérouler de manière à donner la chance à tous les citoyennes et citoyens de s'exprimer, à titre individuel ou comme représentant d'une organisation. Il doit être encadré selon des règles claires et connues, par un processus prédéterminé, transparent et équitable, notamment sur le plan du droit de parole et de l'accès à l'information.

Forum national sur le développement social au Québec

En 1995, le ministre québécois de la Santé et des Services sociaux a confié au Conseil de la santé et du bien-être (CSBE) le mandat d'organiser un forum national sur la question du développement social. Pour préparer la tenue de cet événement, différentes activités portant sur le développement social ont eu lieu dans 16 régions du Québec. Près de 70 forums ont été organisés par des acteurs locaux, dans des MRC, villes et quartiers. Ces activités prenaient la forme de consultations, de journées de réflexion et de sensibilisation, de forums délibératifs. Une grande rencontre avait ensuite lieu dans chacune des régions.

Pour presque chacune des régions, un comité avait été créé pour coordonner l'organisation du forum régional. La démarche était la plupart du temps soutenue par le Conseil régional de concertation et de développement, avec la collaboration de la Régie régionale de la santé et des services sociaux. Divers organismes de secteurs d'activité variés ont également apporté leur contribution à la préparation de ces événements (municipal, communautaire, développement régional et local, industrie et commerce, ministères, établissements scolaires, de santé et de services sociaux, etc.)

En avril 1998, le Forum sur le développement social a finalement permis la rencontre et la délibération de représentants des seize régions et de différents acteurs nationaux. En marge de l'organisation de cet événement, le CSBE avait formé un conseil des partenaires, composé de personnes représentant une cinquantaine d'organismes nationaux, pour suivre l'évolution des travaux des forums locaux et régionaux tout en préparant leur propre participation. (CSBE, *Forum sur le développement social – Rapport*, 1998)

Les **forums délibératifs** sont aussi fréquemment utilisés à l'occasion des commissions d'étude, des états généraux ou d'autres activités de consultation publique. Cette méthode, qui convient particulièrement bien lorsqu'elle est mise en place à l'échelle locale ou régionale, consiste à réunir pour une courte période – de quelques heures à une journée complète – des citoyennes et des citoyens afin de délibérer sur des sujets précis d'intérêt collectif. Des ateliers de discussion en petits groupes sont alors organisés pour faciliter les échanges et permettre à un plus grand nombre de personnes de prendre la parole. La délibération permet également aux participants de confronter et de faire évoluer leurs points de vue, d'enclencher une réflexion commune. Les décideurs peuvent aussi, par cette méthode, déceler plus

facilement certains problèmes et mieux définir les attentes des citoyennes et des citoyens. À la suite des forums, il peut y avoir des constats et des consensus, de même que des recommandations peuvent être adressées aux autorités publiques. (Prémont, 2003)

Des processus de participation publique peuvent également être institutionnalisés pour une période de temps plus longue ou en permanence, pour favoriser la délibération et permettre l'instauration d'un dialogue plus durable entre les participants et avec les autorités publiques. On compte parmi ces méthodes les **conseils de citoyens**, les **forums de citoyens**, comme les forums régionaux de la population dans le réseau de la santé et des services sociaux, de même que les **commissions consultatives** à l'échelle municipale. Ces instances sont constituées d'un certain nombre de femmes et d'hommes (environ 10 à 20) choisis de manière à représenter différents milieux sociaux, espaces géographiques et sphères d'activité, donc une pluralité de valeurs et de points de vue. Les autorités publiques leur confient le mandat de se pencher sur des questions et enjeux spécifiques, d'éclairer des débats publics, d'élaborer et leur soumettre des propositions.

Ils sont donc stimulés par l'idée de participer à un débat et par l'espoir d'influencer la prise de décision.

On observe au Québec une grande tradition en matière d'institution d'organismes conseils, et ce, dans plusieurs champs d'action du gouvernement. La liste est longue : Conseil supérieur de l'éducation, Conseil de la famille et de l'enfance, Conseil permanent de la jeunesse, Conseil des arts et des lettres, Conseil des aînés, Conseil supérieur de la langue française, Conseil de la santé et du bien-être, etc. Ces organismes consultatifs apportent une contribution aux débats publics. En effet, ils permettent de stimuler et d'éclairer des débats, de faire le pont entre la société civile et les décideurs et de développer une relation de collaboration entre eux, de porter un regard non partisan sur les programmes mis en place et les décisions qui sont prises, ainsi que de jouer une fonction de veille relativement à différentes questions. Enfin, ces instances ont acquis une légitimité au fil des années et sont devenues des symboles de démocratie, favorisant la transparence et l'ouverture dans la conduite des affaires de l'État.

Conseil de la santé et du bien-être

Créé en 1993, le CSBE a pour mission de contribuer à l'amélioration de la santé et du bien-être de la population, en fournissant notamment des avis au ministre de la Santé et des Services sociaux, en réalisant des études dont il fait la promotion, en informant le public, ainsi qu'en organisant ou en participant à des débats de fond. Le Conseil valorise également, pour l'exercice de son mandat, la délibération, la consultation et l'action en partenariat.

Le Conseil est composé de 23 membres, dont 19 ont droit de vote aux assemblées. Ils sont nommés par le Conseil des ministres, sur recommandation du ministre de la Santé et des Services sociaux et, outre la présidente, choisis de manière à assurer la représentativité de divers groupes et milieux (usagers du système; organismes communautaires; personnes engagées dans l'intervention, la recherche ou l'administration du domaine de la santé et du domaine social; secteurs d'activité dont les stratégies d'intervention ont des conséquences sur la santé et le bien-être de la population - travail, justice, économie, municipalités, éducation). (www.csbe.gouv.qc.ca)

L'institutionnalisation de tels mécanismes de délibération offre également de nombreux avantages, notamment la continuité des échanges et la permanence de l'instance. Une certaine mémoire et une sagesse se construisent à partir de l'expérience des participants, des travaux et des réflexions qu'ils mènent, de l'approfondissement de certaines questions après un certain temps. Les citoyennes et citoyens qui en sont membres, souvent activement impliqués dans leur milieu, sont bien informés et préparés à la délibération. Ils produisent des savoirs très riches et diversifiés, qui se construisent dans la durée. Ils représentent donc des sources d'information très pertinentes pour les décideurs. La participation au sein de ces instances est cependant restreinte aux membres choisis ou désignés. Elles peuvent néanmoins organiser différentes activités de consultation et de délibération publiques, comme des audiences, des séminaires, des forums, des colloques, des journées de réflexion, et ce, afin de créer et coordonner des liens avec les citoyennes et citoyens et des acteurs de la société civile.

3.1.3 Les méthodes de participation préconisant un « partage du pouvoir » entre l'État et les citoyennes et les citoyens

Enfin, le troisième niveau de participation publique se caractérise par le « partage du pouvoir » au sein d'une instance rattachée directement aux décideurs. Les méthodes de cet ordre promeuvent non seulement la délibération des citoyennes et citoyens, mais également leur participation active aux affaires publiques et à la prise de décision. La relation qui se tisse entre les différents acteurs en est une de négociation, de concertation et de partenariat. Les participants se trouvent engagés à la fois dans la définition des questions soulevées et le contenu des décisions. Ces processus de participation active reconnaissent aux citoyennes et citoyens l'habileté de discuter, de formuler des propositions et d'orienter le dialogue vers des politiques, des valeurs et des intérêts d'ordre collectif. Ces méthodes exigent des décideurs qu'ils définissent leur programme en collaboration avec des citoyennes et citoyens et qu'ils tiennent compte des propositions formulées conjointement dans les décisions finales.

Le partage du pouvoir que ces méthodes impliquent dépend du degré de confiance mutuelle entre les partenaires et de la transparence des activités administratives. De plus, leur pouvoir d'action, bien qu'il soit effectif, est souvent relativement limité. Au Québec, on relève certaines expériences de partage de pouvoir, comme les **conseils d'administration** des établissements de santé et de services sociaux, des agences de développement des réseaux locaux de services de santé et de services sociaux, des centres locaux de développement (CLD), de même que les conseils d'établissements scolaires. En ce qui a trait aux conseils d'administration des établissements de santé et de services sociaux, outre des directeurs généraux, ils sont constitués de représentants de la communauté, qui sont des membres élus, ainsi que de représentants désignés du comité d'utilisateur, du corps médical et infirmier, ainsi que d'intervenants issus des milieux communautaire, scolaire, socio-économique et judiciaire. On constate cependant que le processus de représentation directe des citoyennes et des citoyens au sein des conseils d'administration a été remplacé en 2001, avec la Loi sur les services de santé et les services sociaux, par un processus de désignation des membres, ce qui fait une large place à la nomination par les autorités régionales. Les représentants de la communauté demeurent les seuls membres élus de ces conseils d'administration. (Forest *et al.*, 2003)

3.1.4 Recommandations pour le Commissaire à la santé et au bien-être

Sur le plan des pratiques de citoyenneté et des valeurs

Les citoyennes et les citoyens, individuels ou organisés, qui participent aux activités de consultation publique mises en place par l'État démocratique sont animés par le besoin de s'impliquer dans le développement de la collectivité, par le désir de prendre part aux débats publics, d'exprimer leurs points de vue et d'influencer l'élaboration des politiques et la prise de décision. Par différents processus visant à organiser le débat public, ils entrent en lien direct ou indirect avec les pouvoirs publics, auprès desquels ils représentent leurs valeurs, leurs intérêts et leurs préférences. La participation publique

favorise donc l'exercice d'une citoyenneté active et responsable, mais encadrée. Les valeurs qu'elle favorise sont la recherche du bien commun, la justice sociale et l'équité, notamment sur le plan du droit de parole et du droit à l'information.

Le facteur temps, de même que le caractère délibératif ou non délibératif d'un processus de participation, engendrent l'exercice des pratiques de citoyenneté différentes. En effet, la participation à des instances permanentes de délibération, comme les conseils, les forums et les comités de citoyens, ainsi que celles qui ont une certaine durée et dont les membres délibèrent entre eux pour formuler des recommandations, tels les commissions d'études et les états généraux, favorisent l'instauration d'un dialogue plus durable entre les participants et les autorités, de même que la pratique d'une citoyenneté ancrée dans des valeurs de solidarité, dans la recherche du bien commun et l'apprentissage collectif. Les participants exercent un rôle de médiation entre la société civile et l'État démocratique, agissant ainsi comme un pont entre les deux. Les méthodes de courte durée, par exemple les audiences publiques et les forums délibératifs, favorisent pour leur part la participation d'un plus grand nombre de personnes et d'acteurs de la société civile, qui portent leurs valeurs et intérêts auprès des autorités publiques, souvent par l'intermédiaire des instances plus ou moins permanentes de participation.

Par ailleurs, les instances et les activités de participation peuvent malheureusement engendrer du cynisme et de la déception lorsqu'elles sont utilisées comme une stratégie pour légitimer un programme ou une décision politique, ou lorsque l'exercice n'aboutit à aucun résultat. Le Commissaire doit donc en prendre acte et avoir recours aux activités les plus aptes à structurer les débats qui ont cours au sein de la société et à lui permettre de recueillir l'information souhaitée. Enfin, le Commissaire doit saisir l'occasion des activités publiques de consultation et de participation pour élargir les débats publics, pour mobiliser les citoyennes et citoyens et les amener à se questionner sur différents enjeux qui touchent la santé et le bien-être de la collectivité.

Sur le plan des savoirs produits

Les savoirs des citoyennes et des citoyens, individuels ou organisés, qui sont recueillis dans le cadre de ce type d'activités mises en place par l'État démocratique, sont spécialisés, car ils découlent de leurs pratiques (professionnelles, politiques ou communautaires) et de leurs contextes sociaux ou politiques spécifiques (CSBE 2004c). C'est la juxtaposition des différents savoirs recueillis, spécialisés et locaux, qui permet à l'État d'obtenir une vue d'ensemble, complexe et nuancée, d'un même thème.

D'autre part, les savoirs recueillis varient selon qu'ils sont produits par des mécanismes de participation ponctuels ou permanents, délibératifs ou non délibératifs. Ainsi, lorsque des activités de participation se déroulent dans un temps limité, les citoyennes et les citoyens, qu'ils s'expriment à titre individuel ou collectif, disposent de moins de temps pour s'informer et pour approfondir leur réflexion de façon qu'elle reflète davantage leurs valeurs profondes. Les savoirs ainsi obtenus sont par ailleurs très riches et variés. En ce qui a trait aux mécanismes délibératifs qui s'échelonnent sur une plus longue période,

ceux-ci permettent aux citoyennes et aux citoyens de partager leurs savoirs, de mieux saisir les enjeux dans leur complexité, d'approfondir leurs connaissances et leurs réflexions, ainsi que de se construire une mémoire et une expertise au fil des années.

Considérant ces différents éléments, le Conseil de la santé et du bien-être recommande que le Commissaire à la santé et au bien-être mette en œuvre les stratégies suivantes :

Recommandation 6

Bénéficier du soutien d'une instance délibérative permanente qui le conseille et l'oriente dans l'exercice de ses fonctions. Ce Forum citoyen peut être composé de citoyennes et de citoyens désignés de manière à être représentatifs de la pluralité de la société québécoise et parmi lesquels certains sont engagés à un titre ou à un autre dans le domaine de la santé et du bien-être (des usagers, des groupes communautaires, des gestionnaires, des praticiens, des chercheurs, etc.). Les membres du Forum débattent des orientations stratégiques des travaux du Commissaire, examinent ses réalisations et vérifient s'il remplit adéquatement ses responsabilités. Ils peuvent aussi le conseiller à ce propos. Les membres du Forum sont également habilités à délibérer à propos des objets, des méthodes et des résultats de l'appréciation du système de santé et de bien-être, à prendre position et à faire des propositions au Commissaire. Enfin, le Forum sert de relais et d'appui aux activités d'information, de consultation et de participation du Commissaire, qui doit rendre compte des travaux du Forum dans ses différents rapports.

Recommandation 7

Travailler en collaboration avec les ressources et les instances locales et régionales, de même qu'avec les structures de participation mises en place par l'État, au sein du réseau de la santé et du bien-être ou dans ses autres sphères d'activité, pour recueillir et diffuser des savoirs, pour préparer et tenir des activités de consultation.

Recommandation 8

Mettre en œuvre des stratégies de consultation démocratiques, accessibles, transparentes, équitables et délibératives, qui respectent les principales règles de base de la participation et qui favorisent l'exercice d'une citoyenneté active, responsable et éclairée.

3.2 Les stratégies permettant de connaître les tendances de l'opinion publique

Contrairement aux stratégies de participation publique précédemment abordées, les autres méthodes, ici discutées visent plutôt à obtenir une image reflétant, de manière statistiquement représentative, les intérêts, les valeurs et les préférences de la population dans son ensemble, sur un sujet particulier. Ces stratégies d'origine scientifique ne tiennent pas compte des contextes et pratiques spécifiques de chaque citoyen ou citoyenne. Elles s'intéressent aux citoyennes et citoyens en tant qu'individus représentatifs d'une catégorie statistique de population. Ces stratégies permettent à l'État

d'acquérir une connaissance globale des besoins, des opinions, des préférences et des préoccupations des citoyennes et des citoyens représentatifs, et non pas à les mobiliser autour d'enjeux collectifs ou à établir un dialogue avec eux.

L'une des particularités de ces processus réside dans la manière dont les citoyennes et les citoyens sont invités à participer : ils sont sélectionnés de façon aléatoire afin de constituer un échantillon représentatif d'une communauté donnée. Cela permet aux autorités publiques de ne pas marquer politiquement ou idéologiquement les citoyennes et citoyens consultés et de faire intervenir le moins possible les intérêts particuliers.

3.2.1 Les méthodes de consultation caractérisées par « l'absence de pouvoir »

Les méthodes de ce type les plus connues et les plus répandues sont les sondages d'opinion et les groupes de discussion, ou *focus groups*. Ceux-ci ont pour principale caractéristique de produire un instantané de l'état de l'opinion publique, de ce que pensent les membres d'une population donnée, à un moment précis et sur des sujets particuliers.

Les **sondages d'opinion** visent globalement à évaluer des attitudes, des valeurs et des perceptions des citoyennes et des citoyens à l'égard de diverses questions. Une interprétation est effectuée à partir de données brutes, recueillies auprès d'un échantillon d'individus sélectionnés de manière aléatoire par différents moyens, comme le téléphone, Internet, envoi postal, interviews sur place. Cette technique demeure très utilisée par les autorités administratives et politiques, les médias et les organisations de la société civile, qui en retirent de l'information pertinente, notamment en ce qui a trait à l'appui populaire que peuvent obtenir certaines politiques ou décisions. De plus, les sondages d'opinion ont pour avantage de pouvoir être effectués dans des délais relativement courts. Cependant, ce qui compte avant tout dans cette méthode, se sont les opinions personnelles des individus. L'agrégation statistique des points de vue exprimés par les répondants permet de dégager des tendances à propos de l'opinion publique. Ainsi, les sondages demeurent des procédures non délibératives, qui écartent toute possibilité de constitution d'un espace public d'échange au sein duquel pourraient émerger des identités et des groupes différents. Enfin, si les sondages sont censés pouvoir donner la parole aux citoyennes et

Panel du peuple au Royaume-Uni

Le panel est constitué d'un échantillon permanent composé de 5 000 personnes sélectionnées aléatoirement dans les différentes régions du Royaume-Uni et de manière à être représentatif de la population en fonction de l'âge et du sexe. Les membres sont consultés sur les services fournis par le gouvernement et sur des questions touchant différents secteurs d'activité. Les moyens utilisés pour les joindre sont le courrier, les appels téléphoniques et les entretiens. (OCDE, 2001)

citoyens, ils maintiennent toutefois une distance entre ceux-ci et les institutions. (Prémont, 2003; Callon *et al.*, 2002)

Par ailleurs, le **panel du peuple** est une nouvelle méthode de consultation qui s'apparente quelque peu au sondage, que le gouvernement britannique a déjà expérimenté. Ce procédé consiste à constituer un échantillon permanent de répondants, représentatif d'une population donnée, et de leur soumettre

une variété de questions à différents moments. Cette méthode permet aux autorités publiques d'évaluer l'opinion publique et de comprendre les raisons pour lesquelles elle peut changer. Les autorités publiques peuvent également recourir à différents moments à cette liste de répondants pour les interroger sur différents sujets. (Prémont, 2002)

La méthode des **sondages délibératifs**, qui favorise les interactions des participants, peut être utilisée pour corriger les faiblesses de la technique des sondages d'opinion exposée précédemment. Cette méthode consiste à effectuer, dans un premier temps, un sondage scientifique sur une question d'intérêt public, à partir d'un échantillon de répondants sélectionnés aléatoirement. Ces même répondants sont ensuite invités à participer à une fin de semaine de discussion sur le sujet du sondage, au cours de laquelle ils discutent avec des experts et des acteurs de la société civile. Ils débattent également entre eux, dans le cadre d'ateliers de discussion animés par des professionnels. Enfin, le même sondage est à nouveau effectué au terme de la fin de semaine. On observe alors des changements d'opinion, dont certains s'avèrent parfois radicaux. Ce processus permet donc aux décideurs d'obtenir un portrait de ce que seraient les tendances de l'opinion publique dans un contexte où les citoyennes et les citoyens seraient mieux informés, où ils seraient impliqués dans la résolution du problème soulevé, où ils auraient le temps de réfléchir davantage aux enjeux dont il est question et où ils auraient l'occasion de discuter entre eux. Des expériences de sondages délibératifs ont été télédiffusées en Angleterre et aux États-Unis, ce qui a permis aux téléspectateurs de constater la capacité des non-experts de réfléchir à des enjeux collectifs importants. (Robitaille, 2003)

En ce qui concerne la méthode des **groupes de discussion**, ou *focus groups*, elle permet elle aussi d'explorer les attitudes et les préférences des citoyennes et des citoyens, sur des sujets particuliers. Ce dispositif de courte durée (environ deux heures de discussion) permet de constituer plusieurs petits groupes de personnes qui tentent de rendre compte de la diversité et de l'hétérogénéité de la société. Cependant, les participants disposent généralement de très peu de temps pour réfléchir aux questions soulevées, car, bien que la préparation soit assez fréquente lorsque les dossiers sont complexes, elle n'en demeure pas moins très rudimentaire. Cette méthode ne suscite également que très marginalement un dialogue entre les citoyennes et citoyens et les décideurs, qui ne discutent pas directement avec les participants mais prennent plutôt acte de ce qu'ils disent. La contribution de cette méthode consiste surtout à amorcer l'expression d'attentes, d'intérêts et d'identités au sein d'un groupe de participants dont la diversité peut être assez large et riche. Elle ne rend cependant pas possible la construction ou la mise en valeur d'identités collectives et de réseaux de sociabilité. (Callon *et al.*, 2002 : 226)

En somme, les points de vue exprimés par ces différentes méthodes de consultation sont généralement spontanés, plus ou moins réfléchis, donc parfois instables. À l'exception des sondages délibératifs, les répondants disposent de peu de temps pour se préparer et réfléchir aux questions soulevées alors qu'on attend d'eux des réponses instantanées. De plus, les personnes interrogées sont dans certains cas mal informées à propos des enjeux sur lesquels on leur demande de prendre position, en particulier dans le cas des sondages

d'opinion. Ces procédés permettent néanmoins de constater le niveau de compréhension des citoyennes et des citoyens relativement à certains enjeux. Enfin, à la différence des sondages d'opinion, qui ne permettent pas d'échange entre les répondants, les participants à un sondage délibératif sont en interaction et délibèrent sur différentes questions, ce qui peut susciter l'émergence de nouvelles idées, l'approfondissement des sujets abordés, voire des changements d'opinion. Il n'en demeure pas moins que ces méthodes ne mettent pas les participants en interaction avec les autorités publiques et ne leur confèrent pas de véritable pouvoir d'influence.

3.2.2 Les nouvelles méthodes délibératives de consultation attribuant un « pouvoir d'influence »

Depuis quelques années, de nouvelles méthodes délibératives de consultation sont conçues et expérimentées dans plusieurs pays. Ces méthodes cherchent notamment à surmonter la difficulté à joindre les personnes qui n'ont pas l'habitude de se mobiliser et de s'impliquer dans des organisations, ainsi qu'à sortir des rapports de force perçus comme inhérents aux mécanismes de consultation basés sur la représentation sociopolitique. Elles cherchent par ailleurs à accorder un plus grand pouvoir d'influence aux citoyennes et aux citoyens que les sondages et les groupes de discussion, en faisant délibérer un groupe restreint de citoyennes et de citoyens pour qu'ils prennent position sur une question qui fait l'objet de débats au sein de la société. Ces méthodes consistent à sélectionner au hasard des individus de manière à former un groupe représentatif d'une communauté donnée, pour créer en quelque sorte un microcosme. On cherche ainsi à recueillir les savoirs des citoyennes et des citoyens dans un cadre non partisan. Parmi ces méthodes, jugées innovatrices par plusieurs spécialistes, on retrouve notamment les **conférences de consensus**, qui ont été implantées au Danemark, les **jurys de citoyens** et les **panels de citoyens**.

La principale distinction entre la conférence de consensus, le jury de citoyens et le panel de citoyens est que les deux premiers groupes sont formés *ad hoc* et ont une durée de quelques jours, alors que le panel de citoyens a une durée de vie plus longue et que ses membres se rencontrent sur une base régulière. Ces méthodes sont toutes soumises à des règles de procédure précises. Leurs participants reçoivent une formation préalable, de l'information sur les enjeux et les questions soulevées. Les autorités administratives ou politiques soumettent à ces petits groupes de citoyennes et citoyens une question particulière, d'intérêt public, pour obtenir un avis, des recommandations. Une certaine forme de dialogue est établie entre les décideurs et les participants. (Prémont, 2003)

La **conférence de consensus** vise à faire émerger et structurer un débat sur des enjeux techniques pour lesquels la discussion est généralement limitée aux décideurs et aux experts. Un panel d'une quinzaine de personnes, sélectionnées aléatoirement de manière à assurer une certaine représentativité de la société, est constitué pour ensuite suivre quelques sessions de formation. Au cours de la conférence, qui dure quelques jours, les membres sont amenés à interroger les parties prenantes du débat et à dialoguer avec elles,

c'est-à-dire celles et ceux qui sont interpellés par le dossier du fait de leurs compétences, de leurs convictions, de leurs expériences ou de leurs intérêts. (OCDE, 2001; Callon *et al.*, 2001: 236-237).

Les **jurys de citoyens** sont, pour leur part, formés d'un groupe variant de 12 à 16 citoyennes et citoyens, sélectionnés aléatoirement de manière à représenter la diversité de la communauté ciblée. Sur une période de plusieurs jours, ces personnes reçoivent de l'information sur une question particulière, interrogent et contre-interrogent des experts à la manière d'une audience au tribunal. À la suite de l'écoute de ces témoignages, ils délibèrent entre eux des solutions à apporter puis ils présentent des

recommandations aux autorités publiques. Cette méthode, aussi appelée « cellule de planification », a été employée en France lors des états généraux sur la santé en 1998.

Enfin, les **panels de citoyens** sont des groupes permanents composés de 12 à 24 personnes sélectionnées aléatoirement, qui se rencontrent généralement quatre fois par année pour discuter et dégager un consensus à propos de questions d'intérêt général ou de nature scientifique et technologique. Cette méthode est notamment utilisée pour guider les décideurs en matière d'allocation des ressources en santé. Au début du processus, les panélistes reçoivent la documentation faisant ressortir les différentes positions exprimées par divers acteurs relativement à une question particulière et participent à des ateliers préparatoires dirigés par un animateur. Vient ensuite la tenue d'une séance publique, au cours de laquelle les spécialistes font un exposé puis discutent avec les panélistes, et ces derniers avec l'ensemble de l'assistance. Une fois cet exercice terminé, les participants délibèrent en privé et présentent un protocole d'accord. Cette technique a été utilisée en 2000 et 2001 par l'Association canadienne de santé publique, pour mener une consultation sur la xéno-transplantation. (Prémont, 2003; OCDE, 2001)

Ces trois méthodes de consultation s'avèrent des outils efficaces pour amorcer une reconnaissance de la contribution des citoyennes et des citoyens dans les affaires scientifiques et publiques. Elles permettent également d'améliorer les fondements de la

Conseil danois des conférences de consensus sur les technologies

Au milieu des années 80, le Conseil danois de la technologie a mis au point la technique d'évaluation participative des conférences de consensus, qui permet à des citoyennes et des citoyens, non spécialistes, de formuler des avis sur des thèmes techniques et complexes, tout en contribuant au débat public.

Le Conseil a jusqu'à maintenant organisé plus d'une vingtaine de conférences de consensus, composés d'environ 16 citoyennes et citoyens, sélectionnés aléatoirement. Ces personnes se réunissent pendant une période de quatre jours pour étudier un sujet socialement sensible dans le domaine de la science et de la technologie.

Dans un premier temps, les membres de la conférence écoutent et posent des questions à un groupe d'experts et d'acteurs de la société civile (des scientifiques, des responsables de l'administration, des représentants de groupes d'intérêts, etc.), pour ensuite délibérer entre eux sur ce qu'ils ont entendu. Le dernier jour, ils écrivent un rapport dans lequel ils présentent leurs vues concertées, ou « consensus », aux parlementaires, scientifiques, groupes d'intérêts et membres du public. (OCDE, *Des citoyens partenaires*, 2001, p. 58)

démocratie délégative, en rendant publiques et discutables les études d'experts et les pressions d'organisations de la société civile, tout en ouvrant l'espace de délibération à des personnes qui en sont habituellement exclues. Par contre, bien que ces méthodes facilitent le dialogue entre les citoyennes et citoyens et les pouvoirs publics, cette collaboration n'est pas durable. Enfin, si ces méthodes mettent en évidence, pour un moment, la pratique d'une citoyenneté active pour leurs participants, ces derniers demeurent des individus détachés de leur réseau. (Callon *et al.*, 2001, p. 242-245)

Assemblée de citoyens pour la réforme électorale en Colombie-Britannique

Créée par le gouvernement de la Colombie-Britannique, cette assemblée est une instance citoyenne indépendante et non partisane qui se réunit pour étudier le système électoral de la province. Elle est composée de 160 citoyennes et citoyens sélectionnés au hasard, soit un homme et une femme par circonscription électorale et deux autochtones.

Au cours de l'année 2004, les membres de l'assemblée étudient les différents systèmes électoraux dans le monde, tiennent des audiences publiques partout dans la province et étudient les mémoires qui leur sont déposés. À l'automne, ils vont se réunir pour délibérer et évaluer les différentes opinions et propositions qui leur ont été exprimées. À l'issue de ce processus de consultation et de délibération, soit en décembre 2004, ce sont eux-mêmes qui décideront si le système électoral doit être maintenu ou modifié. Le choix qui sera arrêté se fera d'après un vote majoritaire des membres.

(www.citizensassembly.bc.ca/public/inaction)

Le gouvernement de la Colombie-Britannique a lancé récemment un processus de consultation qui s'inscrit dans le courant des nouvelles méthodes délibératives de consultation. Ainsi, une assemblée de citoyens non partisane a été constituée de manière aléatoire pour étudier le système électoral provincial et les possibilités de modifications. Cette assemblée met en œuvre différentes stratégies pour recueillir les savoirs des citoyennes et des citoyens. Ses membres sont par la suite amenés à délibérer au sujet des

différentes solutions possibles. Cette instance possède également un pouvoir décisionnel important à l'issue du processus.

Les **dialogues délibératifs** constituent également une nouvelle méthode de consultation, qui s'apparente quelque peu aux groupes de discussion. Les séances de délibération réunissent une quarantaine de citoyennes et de citoyens, sélectionnés au hasard de manière à constituer un échantillon représentatif d'une communauté donnée. Les participants sont d'abord informés du programme de la délibération et doivent s'y préparer en lisant les textes sur les différents thèmes abordés. Ils sont ensuite amenés à discuter, pendant plusieurs heures, des choix qu'ils font entre différents scénarios pour résoudre des problèmes et des enjeux d'intérêt collectif. Au fil de la délibération, le dialogue se structure, les réflexions s'approfondissent et les points de vue se modifient. Les citoyens sont rapidement amenés par eux-mêmes à s'exprimer de façon rationnelle, tout en tenant compte de leurs valeurs et de leurs impressions. Cette approche permet aux décideurs de mesurer l'évolution des opinions des citoyennes et des citoyens et l'approfondissement de leur réflexion sur un sujet particulier, donc d'avoir une meilleure compréhension des positions exprimées. Les dialogues délibératifs stimulent et

accélérent, à petite échelle, le processus de réflexion et d'apprentissage collectif, ce qui peut se faire sur plusieurs années dans les débats publics. Cette approche a été expérimentée notamment dans le cadre de la consultation menée par la Commission Romanow sur l'avenir du système de santé au Canada. (Maxwell *et al.*, 2003; www.viewpointlearning.com, 10/05/2004)

Les nouvelles méthodes délibératives de consultation ont jusqu'à maintenant été très peu utilisées au Québec. Néanmoins, la démarche de consultation

menée par le gouvernement actuel, les forums régionaux « Place aux citoyens », emprunte certains éléments propres à ces méthodes. En effet, les stratégies employées pour consulter les citoyennes et les citoyens des régions combinent à la fois représentation des acteurs de la société civile et représentativité statistique de la collectivité en constituant un échantillon de participants sur une base statistique. La participation à cet exercice n'est cependant pas accessible à tous les citoyens et les citoyennes qui désirent le faire, étant donné la sélection des participants qui est faite au

hasard. Les acteurs de la société civile doivent pour leur part avoir été invités. Ces pratiques ont en quelque sorte pour conséquence d'écarter du processus de consultation l'exercice politique de la représentation sociopolitique des intérêts et des valeurs des acteurs individuels ou collectifs de la société civile. De plus, les ateliers semblent

Dialogues délibératifs

La Commission Romanow s'est associée aux réseaux canadiens de recherche en politiques publiques pour organiser une douzaine de séances de dialogue délibératif dans différentes régions du Canada. Ces séances, d'une durée d'une journée, réunissaient une quarantaine de personnes, choisies au hasard, et les amenaient à délibérer sur différents scénarios visant à améliorer le système de santé au Canada.

Au début de la journée, les participants devaient remplir un questionnaire portant sur leurs perceptions des problèmes du système de santé et des solutions qu'ils préconisaient pour y remédier. On leur a ensuite remis un manuel qui décrivait quatre scénarios de revitalisation du système de santé en pesant les avantages et inconvénients de chacun. Avec l'aide de modérateurs, ils ont discuté des quatre scénarios au cours de la journée, pour finir par remplir un second questionnaire visant à déterminer si leurs perceptions initiales avaient changé. Si c'était le cas, ils devaient en donner les raisons.

À la suite de l'analyse des résultats des 12 séances, des orientations et des thèmes communs ont été dégagés. Un sondage d'opinion national a enfin été réalisé pour valider les résultats du dialogue délibératif. (Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada, *Guidé par nos valeurs. L'avenir des soins de santé au Canada – Rapport final*, 2002)

Forums régionaux «Place aux citoyens»

Le gouvernement du Québec a lancé au printemps 2004 un processus de consultation sur les grandes orientations qu'il entend adopter pour guider ses actions pour les prochaines années, sur le plan de la santé et des services sociaux, de l'éducation l'emploi et la formation, du développement économique, régional et durable, de même que de la famille et du développement social.

Un comité, coprésidé de la ministre de la Culture et des Communications, a effectué une tournée de toutes les régions du Québec pour tenir des assemblées publiques de consultations. Les personnes intéressées à participer devaient s'inscrire au Forum de leur région, puis une sélection était effectuée de manière aléatoire, selon certains critères de représentativité (même nombre d'hommes que de femmes, tranches d'âge), afin d'obtenir un groupe d'environ 130 personnes par région. Des élus et des leaders régionaux étaient également invités. Au cours de la journée de consultation, les personnes présentes participaient à des discussions sur des thèmes précis et répondaient à un questionnaire. Enfin, un Forum national s'est également tenu à l'automne 2004, auquel ont participé plusieurs acteurs de la société civile. (Gouvernement du Québec, *Briller parmi les meilleurs*, 2004)

très encadrés sur le plan des sujets discutés et des diagnostics posés. La période réservée pour la délibération des participants apparaît également courte compte tenu du vaste programme de discussion qui est prévu. Enfin, le processus est organisé et dirigé par le gouvernement, et non par une personne ou un groupe indépendant du pouvoir. En somme, ces divers aspects font en sorte que le processus de consultation mis en place n'est pas des plus favorables à l'exercice d'une participation active des citoyennes et des citoyens, mais qu'il fournit néanmoins au gouvernement l'information qu'il souhaite obtenir.

3.2.3 La participation et les nouvelles technologies de l'information et des communications

Il apparaît pertinent d'amorcer une brève réflexion critique sur ce qu'on appelle communément la « démocratie électronique » et qui regroupe notamment les techniques de **consultations électroniques** et les **forums de discussion en ligne**. Ainsi, on assiste actuellement à une plus grande utilisation par les autorités politiques et administratives des nouvelles technologies de l'information et des communications, en particulier Internet. Ces technologies sont perçues en général comme des mécanismes renforçant l'accès à l'information et la transparence, des conditions essentielles à la démocratie. Il apparaît cependant pertinent de se demander si ces technologies encouragent et facilitent effectivement la participation éclairée des citoyennes et des citoyens dans les affaires publiques.

D'abord, il semble qu'aucun dialogue véritable et durable n'est engagé entre l'État et les citoyennes et citoyens par les consultations et discussions en ligne. Celles-ci favorisent davantage l'exercice d'une forme solitaire et individualisée de la citoyenneté, tendant même parfois à instituer une relation « client » avec l'État démocratique. On valorise également l'idée d'une démocratie directe, alors que ces méthodes ne permettent pas une telle conception des rapports entre l'État et les citoyennes et citoyens. Sur le plan pratique, la mise en place des « gouvernements en ligne » nécessite également la mobilisation de ressources, notamment pour répondre rapidement et adéquatement aux questions des citoyennes et des citoyens, de même que pour animer les discussions et les consultations électroniques. Jusqu'à maintenant, les efforts déployés pour mettre en place une telle structure d'accueil ne sont pas suffisants pour bon nombre d'administrations publiques. Ainsi, bien que tous s'entendent sur le fait que les nouvelles technologies de l'information soient un moyen utile de développer les communications entre les pouvoirs publics et les citoyennes et citoyens, des questions doivent être posées quant aux conséquences globales de ce phénomène pour la qualité de la démocratie et l'exercice de la citoyenneté. Au-delà des critiques, les nouvelles technologies demeurent un outil très pertinent pour transmettre de l'information aux citoyennes et aux citoyens. (OCDE, 1997; Gingras, 1999)

3.2.4 Recommandations pour le Commissaire à la santé et au bien-être

Sur le plan des pratiques de citoyenneté et des valeurs :

Les stratégies visant à connaître les tendances de l'opinion publique à propos de thèmes ou d'enjeux particuliers ne favorisent pas l'exercice d'une participation active et éclairée aux débats publics, ce que cherche pourtant à stimuler le Commissaire à la santé et au bien-être. Les citoyennes et les citoyens apportent néanmoins une contribution aux débats publics, par leur participation ponctuelle et individualisée à des sondages d'opinion ou délibératifs, des groupes de discussion, des dialogues délibératifs, des conférences de consensus, des jurys de citoyens, des panels de citoyens, des assemblées de citoyens, des consultations électroniques et des forums de discussion en ligne. Cependant, cette participation n'est pas particulièrement animée par des sentiments d'appartenance et de solidarité, par un sens civique, une volonté d'engager et de prendre part activement aux débats publics. Ces procédés cherchent davantage à consulter les citoyennes et les citoyens de manière à les détacher de leurs réseaux de sociabilité et de leur appartenance collective, politique ou idéologique. Notons que certaines expériences de participation peuvent néanmoins favoriser l'émergence d'une citoyenneté plus informée et engagée, éveiller un intérêt à prendre part aux débats publics de manière plus active.

Par ailleurs, le dialogue entre les décideurs et les citoyennes et citoyens au sein de ces mécanismes se trouve réduit, ces derniers cherchant davantage à obtenir de l'information sur les préférences, les intérêts et les valeurs des citoyennes et des citoyens plutôt qu'à écouter et faire valoir les points de vue des acteurs de la société civile, qu'ils expriment à titre individuel ou collectif. Bien que ces méthodes favorisent l'atteinte du bien commun en tant qu'objectif social, elles peuvent néanmoins entraîner une « individualisation » de la réflexion politique. De façon générale, aucune profondeur dans le temps n'est associée à ces méthodes. Enfin, ce type de participation n'encourage pas l'engagement civique et la participation aux débats, ce que cherche pourtant à stimuler le Commissaire à la santé et au bien-être.

Sur le plan des savoirs produits

Ces stratégies de consultation visent à produire un savoir général sur les grandes tendances de l'opinion publique, à un moment particulier et sur des enjeux précis. Ce savoir est souvent déconnecté du dynamisme, des pratiques sociales et des rapports de force présents dans la société civile et ne rend pas toujours justice à la qualité et à la pertinence des savoirs des citoyennes et des citoyens.

Certaines de ces méthodes de consultation reconnaissent par ailleurs les compétences des citoyennes et des citoyens à porter un jugement éclairé sur des questions d'intérêt collectif et à remettre en question les savoirs qui existent déjà, dont ceux des experts. Ils favorisent, d'autre part, une étude approfondie des enjeux (lorsqu'il y a délibération), l'émergence de nouvelles perspectives, de même que la recherche de solutions à des problèmes sociaux. Ils permettent également d'obtenir des avis provenant de citoyennes

et citoyens qui ne sont généralement pas engagés dans des débats publics. Par ailleurs, ces stratégies ne mettent pas en interrelation les différents acteurs de la société civile et ne les encouragent pas à partager leurs savoirs, à s'impliquer socialement et politiquement et à établir des partenariats pour améliorer la santé et le bien-être de la collectivité.

Considérant ces différents éléments, le Conseil de la santé et du bien-être recommande que le Commissaire à la santé et au bien-être mette en œuvre les stratégies suivantes :

Recommandation 9

Compléter les stratégies de participation permettant de connaître les tendances de l'opinion publique par des stratégies de participation basées sur la représentation sociopolitique.

Recommandation 10

Introduire les nouvelles technologies de l'information et des communications dans les pratiques d'information et de consultation du Commissaire, sans en faire un mode privilégié de participation des citoyennes et des citoyens.

CONCLUSION

Le futur Commissaire devra, pour la poursuite de sa mission et en conformité avec les valeurs qui lui ont été attribuées par le Conseil de la santé et du bien-être, promouvoir la participation active des citoyennes et des citoyens aux débats publics et aux décisions portant sur les enjeux auxquels est confronté le système. À cet égard, il devra mettre en œuvre différentes stratégies de consultation lui permettant d'écouter et de faire valoir les savoirs des citoyennes et des citoyens, qu'ils expriment dans l'espace public au sein de la société civile, ou dans le cadre de processus mis en place par l'État. Le Commissaire devra également produire de l'information valide, juste et pertinente pour leur permettre de participer aux débats de façon éclairée et responsable.

Trois grandes approches de consultation se dégagent de l'ensemble des formes et de participation des citoyennes et des citoyens explorées dans ce texte. Nous pouvons constater que chacune d'elles sous-entend une façon particulière d'écouter et de faire valoir leurs points de vue. Elles engendrent également l'exercice de citoyennetés différentes et véhiculent des valeurs diverses. Enfin, les types de savoirs qu'elles produisent sont variés, souvent ancrés dans des systèmes de valeurs et des réseaux de sociabilité.

Le Conseil de la santé et du bien-être formule différentes recommandations au futur Commissaire, pour le guider dans les choix de stratégies qu'il devra mettre en œuvre pour favoriser la participation des citoyennes et des citoyens sous ses formes les plus actives. D'abord, il lui propose de bénéficier du soutien d'un Forum citoyen délibératif pour le conseiller et l'orienter dans l'exercice de ses fonctions. Le Commissaire devra également mettre en œuvre des stratégies de consultation qui respectent certaines règles de base favorisant une participation active, démocratique et équitable des citoyennes et citoyens. Il devra également diversifier ses méthodes de consultation et combiner différentes approches de participation. Par ailleurs, le Conseil recommande au Commissaire de travailler en collaboration avec les dynamiques présentes au sein de la société civile, les ressources et les instances locales et régionales, ainsi que les structures de participation mises en place par l'État au sein du réseau de la santé et du bien-être ou dans ses autres sphères d'activité. Rappelons que ces recommandations prennent appui sur une valeur sociale fondamentale pour le Conseil, soit l'idée que la participation éclairée et la reconnaissance de la compétence des citoyennes et des citoyens à prendre part aux débats publics sont essentielles à l'amélioration et à la viabilité du système de santé et de bien-être québécois.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

Le Conseil de la santé et du bien-être recommande que le Commissaire à la santé et au bien-être mette en œuvre les stratégies suivantes :

Recommandation 1

Respecter des règles favorisant la participation active, équitable et démocratique des citoyennes et des citoyens :

- mettre en place un processus public et accessible, sur les plans physique, intellectuel et psychosocial;
- établir des règles de procédure claires, équitables, connues et convenues;
- répondre aux besoins d'information et aux questionnements des citoyennes et des citoyens;
- répondre aux besoins de soutien du processus mis en place, sur les plans financier, personnel et technique;
- établir un climat de confiance et de collaboration avec les participants;
- accorder un droit de parole équitable et faciliter l'expression des points de vue;
- favoriser des processus qui permettent la délibération des citoyennes et des citoyens;
- se baser sur un code d'éthique rigoureux, qui assure l'intégrité et la transparence du processus;
- rendre public le rapport de consultation une fois terminé;
- prévoir des mécanismes de rétroaction pour les citoyennes et les citoyens.

Recommandation 2

Travailler en collaboration avec les dynamiques existantes au sein de la société civile. Le Commissaire doit se constituer un réseau d'acteurs de la société civile, afin de favoriser le partage des savoirs et l'action concertée. Il doit également les consulter de façon régulière pour la conduite de ses travaux.

Recommandation 3

Assurer une veille stratégique auprès des acteurs de la société civile pour demeurer informé de leurs préoccupations et de leurs savoirs, des grandes activités publiques et des événements qu'ils organisent, ainsi que des débats publics dans lesquels ils inscrivent leurs actions et leurs réflexions. Le Commissaire doit demeurer à l'écoute des savoirs exprimés tant à l'intérieur qu'en dehors des cadres de participation établis par l'État.

Enfin, il peut s'inspirer des initiatives citoyennes pour organiser des activités de consultation et de délibération.

Recommandation 4

Diffuser de l'information juste et pertinente à propos du système, pour sensibiliser les citoyennes et les citoyens aux enjeux d'intérêt collectif qui concernent la santé et le bien-être de la population et pour favoriser leur participation éclairée aux débats publics.

Recommandation 5

Encourager la participation active des citoyennes et des citoyens pour que ceux-ci créent des liens, qu'ils amorcent des débats publics ou y prennent part, qu'ils organisent des rencontres délibératives réunissant d'autres acteurs de la société civile, qu'ils s'approprient les espaces de participation existant dans le système québécois de santé et de bien-être ainsi que dans d'autres secteurs d'activité.

Recommandation 6

Bénéficier du soutien d'une instance délibérative permanente qui le conseille et l'oriente dans l'exercice de ses fonctions. Ce Forum citoyen peut être composé de citoyennes et de citoyens désignés de manière à être représentatifs de la pluralité de la société québécoise et parmi lesquels certains sont engagés à un titre ou à un autre dans le domaine de la santé et du bien-être (des usagers, des groupes communautaires, des gestionnaires, des praticiens, des chercheurs, etc.). Les membres du Forum débattent des orientations stratégiques des travaux du Commissaire, examinent ses réalisations et vérifient s'il remplit adéquatement ses responsabilités. Ils peuvent aussi le conseiller à ce propos. Les membres du Forum sont également habilités à délibérer à propos des objets, des méthodes et des résultats de l'appréciation du système de santé et de bien-être, à prendre position et à faire des propositions au Commissaire. Enfin, le Forum sert de relais et d'appui aux activités d'information, de consultation et de participation du Commissaire, qui doit rendre compte des travaux du Forum dans ses différents rapports.

Recommandation 7

Travailler en collaboration avec les ressources et les instances locales et régionales, de même qu'avec les structures de participation mises en place par l'État, au sein du réseau de la santé et du bien-être ou dans ses autres sphères d'activité, pour recueillir et diffuser des savoirs, pour préparer et tenir des activités de consultation.

Recommandation 8

Mettre en œuvre des stratégies de consultation démocratiques, accessibles, transparentes, équitables et délibératives, qui respectent les principales règles de base de la participation et qui favorisent l'exercice d'une citoyenneté active, responsable et éclairée.

Recommandation 9

Compléter les stratégies de participation permettant de connaître les tendances de l'opinion publique par des stratégies de participation basées sur la représentation sociopolitique.

Recommandation 10

Introduire les nouvelles technologies de l'information et des communications dans les pratiques d'information et de consultation du Commissaire, sans en faire un mode privilégié de participation des citoyennes et des citoyens.

RÉFÉRENCES

ABELSON, J., et F.-P. GAUVIN. (2004) *Engaging Citizens : One Route to Health Care Accountability*, Ottawa, Canadian Policy Research Networks.

ABELSON, J. (2003) « Deliberations about deliberative methods: issues in the design and evaluation of public participation processes », dans *Social Science and Medicine*, no. 57, p. 239-251.

BEAUCHAMP, A. (1991) « L'individu, la collectivité et l'éthique : importance de la consultation publique », dans *L'avenir d'un monde fini. Jalons pour une éthique du développement durable / un dialogue entre Albert Jacquard et Hubert Reeves; un débat interdisciplinaire*, ANDRÉ Pierre et al., Saint-Laurent, Les éditions Fides, p.163-175.

CALLON, M. (2001) *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Éditions du Seuil.

COMMISSION D'ÉTUDE SUR LES SERVICES DE SANTÉ ET LES SERVICES SOCIAUX. (2000) *Les solutions émergentes : rapport et recommandations*, Québec, La Commission, Ministère de la Santé et des Services sociaux.

COMMISSION SUR L'AVENIR DES SOINS DE SANTÉ AU CANADA. (2002) *Guidé par nos valeurs. L'avenir des soins de santé au Canada – Rapport final*, Ottawa : Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada.

CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE. (2004a) *Mémoire sur le projet de loi 38 instituant le Commissaire à la santé et au bien-être*, Québec, Le Conseil.

CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE. (2004b), *Pour définir la mission, la vision et les valeurs du Commissaire à la santé et au bien-être*, Québec, Le Conseil.

CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE. (2004c), *Les savoirs locaux : un outil pour comprendre la santé et le bien-être*, Québec, Le Conseil.

CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE. (2003), *Avis sur L'institution d'un commissaire à la santé*, Québec, Le Conseil.

CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE. (2003) *Avis sur L'organisation locale et régionalisation des services de santé et des services sociaux*, Québec, Le Conseil.

CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE. (2001) *La participation publique dans le système de services de santé et de services sociaux*, Mémoire déposé à la Commission des affaires sociales concernant le projet 28 (Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et modifiant diverses dispositions législatives), Québec, Le Conseil.

CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE. (1998) *Forum sur le développement social – Rapport*, Québec, Le Conseil.

DICKINSON, H.D. (2002) *Comment faire participer vraiment le public à l'élaboration et au maintien d'une vision globale du système de santé correspondant à ses valeurs et à ses principes?* Ottawa, Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada.

DUCOL, C. (2000) « Le délibératif comme outil de la raison communicationnelle », dans *Méthodes et conduites du débat public*, Tours, Centre d'étude du débat public.

FOREST, P-G, *et al.* (2003) « Participation et publics dans le système de santé du Québec », dans *Le système de santé au Québec : organisation, acteurs et enjeux*, Lemieux *et al.* (dir.), p.175-2000.

FOREST, P-G, *et al.* (2000) *Rapport - Participation de la population et décision dans le système de santé et de services sociaux du Québec*, Québec, Conseil de la santé et du bien-être.

GINGRAS, A.-M. (1999) « La démocratie et les nouvelles technologies de l'information et de la communication : illusions de la démocratie directe et exigences de l'action collective », dans *Revue Politique et Sociétés*, vol. 18, n° 2, 1999.

HAMEL, P., *et al.* (2000) « Repenser les défis institutionnels de l'action collective », dans *Revue Politique et Sociétés*, vol. 19, n° 1, 2000.

HANSOTTE, M. (2002), *Les intelligences citoyennes. Comment se prend et s'invente la parole collective*, Bruxelles, Éditions De Boeck Université.

MACKINNON, M. P., *et al.* (2003) *Dialogue entre citoyens sur l'avenir du Canada : un contrat social pour le 21^e siècle*, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques et Viewpoint Learning inc.

MAXWELL, J., *et al.* (2003) « Giving citizens a voice in healthcare policy in Canada », dans *British Medicine Journal*, vol. 326, 10 mai 2003.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. (2001) *Des citoyens partenaires. Information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*, Paris, Éditions de l'OCDE.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. (1997) *Consultation et communications. Intégrer des intérêts multiples dans l'élaboration des politiques; gérer les relations avec les médias*. Gestion publique, Études Hors Série, n° 17, Paris, Les Éditions de l'OCDE.

PAQUET, G. (2000) « E-gouvernance, gouvernementalité et État communicateur », dans *Relations industrielles*, vol. 55, n° 4, automne 2000, p. 746-769.

PIVIK, J.R. (2002) *Stratégies pratiques afin de faciliter la participation réelle du public à la planification des services de santé*, Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada.

PRÉMONT, K. (2003) *Les méthodes de consultations publiques. Analyse et description*, Laboratoire éthique publique, École nationale d'administration publique.

PUTNAM, R.D. (2002) *Democracies in flux : the evolution of social capital in contemporary society*, New York, Oxford University Press.

ROBITAILLE, A. (2003) « Le sondage délibératif », dans *Le Devoir*, 14 avril 2003, p. A1.

SECRÉTARIAT À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES. (2002) *Le pouvoir aux citoyens. Document populaire de réflexion*, Québec, Gouvernement du Québec.

THIBAUT, A., et al. (2000) *Cadre de référence de la participation publique (démocratique, utile et crédible)*, Québec, Conseil de la santé et du bien-être.

WHITE, D. (1998) « Consumer and community participation : a reassessment of process, impact and value », dans *Handbook of Social Studies in Health and Medicine*, ALBRECHT, G. et al.