

L'IMPORTANCE DU DÉBAT PUBLIC ET LES CONDITIONS QUI Y SONT PROPICES

**Un guide du Commissaire
à la santé et au bien-être**

VERSION DÉTAILLÉE

Édition

Le Commissaire à la santé et au bien-être
1020, route de l'Église, bureau 700
Québec (Québec) G1V 3V9

Téléphone : 418 643-3040

Télécopieur : 418 644-0654

Courriel : csbe@csbe.gouv.qc.ca

Le présent document est disponible en version électronique dans la section *Publications* du site Internet du Commissaire à la santé et au bien-être : www.csbe.gouv.qc.ca.

Dépôt légal

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2012
Bibliothèque et Archives Canada, 2012

ISBN : 978-2-550-64339-5 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2012

Tous droits réservés pour tous pays. La reproduction, par quelque procédé que ce soit, la traduction ou la diffusion de ce document, même partielles, sont interdites sans l'autorisation préalable des Publications du Québec. Cependant, la reproduction de ce document ou son utilisation à des fins personnelles, d'étude privée ou de recherche scientifique, mais non commerciales, sont permises à condition d'en mentionner la source.

Recherche et rédaction

Frédéric Gagné
Agent de recherche

Avec la collaboration de

Marie-Jeanne Disant
Agente de recherche

Johanne Paquin
*Professeure en sciences politiques
au Cégep Édouard-Montpetit*

Coordination

Anne Marcoux
Directrice générale (jusqu'au 2 décembre 2011)

Marie-France Hallé
Adjointe exécutive

Comité consultatif

Isabelle Boutin-Ganache
Consultante en éthique

Marie-France Hallé
Adjointe exécutive

Anne Marcoux
Directrice générale (jusqu'au 2 décembre 2011)

Johanne Paquin
*Professeure en sciences politiques
au Cégep Édouard-Montpetit*

Florence Piron
*Professeure au Département d'information
et de communication de l'Université Laval*

François P. Robert
Doctorant en communication

Projet de recherche sur les conditions d'émergence et les exigences du débat public

Pierre Hamel
*Professeur titulaire en sociologie
à l'Université de Montréal*

Moustapha Faye
Auxiliaire de recherche

Julie Hagan
Auxiliaire de recherche

Comité de lecture

Sophie Bélanger
Agente de recherche

Isabelle Boutin-Ganache
Consultante en éthique

Ghislaine Cleret de Langavant
Commissaire adjointe à l'éthique

Marie-Alexandra Fortin
Adjointe exécutive par intérim

Révision et édition

Anne-Marie Labbé
Rédactrice et réviseuse linguistique

Graphisme

Dièse / Solutions visuelles & design

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
Le débat public et son importance	3
Qu'est-ce que le débat public ?	3
Espace public et débat public, des réalités à géométrie variable	3
L'importance fondamentale de la pluralité dans le débat public	5
La part d'antagonisme et de conflits dans le débat public	5
Le caractère public du débat : la publicisation et l'intérêt commun	6
Pourquoi le débat public est-il important ?	8
L'importance du débat public et la citoyenneté	8
L'importance du débat public en tant qu'idéal de la vie démocratique	9
L'importance du débat public et le croisement des savoirs	10
Le débat public et la détermination des valeurs	11
Le rôle du débat public dans la formation de l'opinion et de la volonté publiques	11
Le débat public comme lieu où se forment des solidarités sociales	12
Qui sont les acteurs du débat public aujourd'hui ?	13
Les médias traditionnels comme supports du débat public	14
Internet et le Web 2.0 : une promesse pour l'espace public ?	15
La société civile	16
Les acteurs étatiques	18
Les entreprises privées	19
Le monde de la recherche et de l'enseignement	20

Des conditions propices au débat public	24
Quelles sont les conditions sociétales qui favorisent le débat public ?	24
Les conditions institutionnelles essentielles au débat public.	24
Les compétences citoyennes sollicitées par le débat public.	25
Les contextes favorables à l’acquisition des compétences sollicitées par le débat public.	26
Quels principes peuvent guider les pratiques associées au débat public ?	27
Le déroulement du débat	28
Les enjeux et controverses soulevés par quelques principes qui peuvent guider le débat public	29
La contribution des pouvoirs publics au débat public	32
La participation publique comme réponse au débat public.	32
La participation publique et sa contribution au débat public.	35
Les formes de participation publique : leurs dimensions et leurs enjeux.	36
Des principes qui permettent de guider les formes de participation publique	38
Les avantages et les limites, en matière de contribution au débat public, de certaines formes de participation publique.	41
Conclusion	44
Médiagraphie	45

INTRODUCTION

Les questions liées au débat public revêtent une importance particulière dans le domaine de la santé et du bien-être. En effet, la santé et le bien-être constituent un bien commun pour l'ensemble des citoyens. Quant au système de santé et de services sociaux, il appartient à la collectivité québécoise, qui le conçoit, le finance, l'utilise, le transforme et l'évalue (CSBE, 2008c, p. 7). De plus, la dynamique du débat public est l'un des principaux contextes par lesquels les citoyens peuvent exercer leur citoyenneté et participer au système de santé et de services sociaux. Cette participation est d'ailleurs un objectif de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (LSSSS). La participation individuelle et collective des citoyens au débat public, mais aussi dans d'autres contextes (tels que les structures de gouvernance participative), favorise la légitimité et la pertinence des décisions relatives aux orientations et aux politiques publiques, notamment en matière de santé et de bien-être (CSBE, 2008c, p. 25).

Créé en 2006, le Commissaire à la santé et au bien-être a pour mission d'apporter un éclairage pertinent au débat public et à la prise de décision gouvernementale dans le but de contribuer à l'amélioration de l'état de santé et de bien-être des Québécoises et Québécois. Le Commissaire est ainsi appelé à contribuer au débat public sur les questions de santé et de bien-être, soit en éclairant les échanges qui ont cours dans le débat public, soit en amenant de nouvelles préoccupations dans ce débat, soit en l'encadrant par la mise sur pied de diverses activités, comme des exercices de consultation des citoyens. Dans le cadre de son travail, le Commissaire s'appuie sur son Forum de consultation, tout comme il peut rencontrer divers acteurs individuels et collectifs de la société, voire établir des partenariats avec certains d'entre eux.

Comme le concept de débat public est inscrit au cœur même du mandat du Commissaire, un exercice de réflexion s'imposait afin de mieux le circonscrire, mais aussi pour guider les interventions et les orientations du Commissaire. Deux grandes questions ont orienté et structuré cette démarche de réflexion : 1) Comment définir le débat public et son importance ? 2) Quelles sont les conditions qui sont propices à son déroulement ?

Dans ce document¹, la première section précise la nature du débat public et son importance, en faisant le lien avec des concepts fondamentaux qui permettent d'en définir les principales caractéristiques essentielles : l'espace public, la pluralité, l'antagonisme et les conflits, ainsi que le caractère public du débat public. Diverses considérations expliquent par ailleurs l'importance de cette dimension de la vie démocratique, que ce soit son rôle dans l'exercice de la citoyenneté et dans nos institutions politiques, son apport comme mode de synthèse des savoirs et de détermination des valeurs, ou encore sa contribution à la formation de l'opinion publique et à la solidarité sociale. Ensuite, la présentation des divers acteurs qui interviennent dans le débat public par les discours qu'ils produisent, ainsi que des « tribunes » où les citoyens peuvent s'engager et participer au débat public, permet de mieux saisir certaines dynamiques propres au débat fondamental aux sociétés contemporaines.

La seconde section met en relief des conditions propices au déroulement du débat public, et ce, à différentes échelles. Certaines conditions sociétales sont favorables au déploiement du débat public, comme l'accès à des médias indépendants, la présence d'institutions politiques ou le développement de certaines compétences citoyennes. De même, le champ de la démocratie délibérative met en évidence certaines des conditions vers lesquelles devrait tendre idéalement toute forme de débat, que ce soit le débat public advenant à l'échelle d'une société ou d'un petit groupe, voire lors de certains exercices de consultation de citoyens. Enfin, les diverses formes de participation publique mises en place par des acteurs étatiques – comme le Commissaire à la santé et au bien-être – constituent des conditions propices au débat public, car elles peuvent y contribuer de diverses manières. De telles formes se distinguent au regard de plusieurs considérations, telles que le pouvoir consenti aux participants, le moment d'inscription dans le processus décisionnel, la durée, l'aspect plus ou moins formel, le caractère délibératif ou non. Du reste, certains principes mis en lumière par des recherches évaluatives permettent de guider l'organisation de telles formes de participation.

1. Le Commissaire a également produit une autre version, destinée à un plus large public. Ce document est accessible sur son site Internet : *L'importance du débat public et les conditions qui y sont propices*.

LE DÉBAT PUBLIC ET SON IMPORTANCE



LE DÉBAT PUBLIC ET SON IMPORTANCE

Afin de mieux cerner l'importance d'une dimension incontournable de la vie démocratique, la notion de débat public est approfondie et explorée selon trois angles: 1) les grands concepts qui définissent le débat public; 2) les contributions du débat public à différentes dimensions de la vie démocratique et collective; 3) les acteurs qui interviennent fréquemment dans le débat public ou qui lui servent de tribunes, leurs rôles et les enjeux que soulèvent leurs contributions.

QU'EST-CE QUE LE DÉBAT PUBLIC ?

Quand on parle du débat public, qu'entend-on? Comment le définir? S'il fait partie du vocabulaire courant et est fréquemment évoqué par les médias – comme en témoignent les expressions «il est nécessaire de tenir un débat public au sujet de», «il faudrait favoriser la participation citoyenne au débat public sur» ou «le débat public a permis de» –, il s'avère que ce terme prend diverses significations dans l'usage courant et qu'il renvoie à des réalités diversifiées. L'expression «débat public» peut ainsi référer à l'échange d'arguments et de discours qui a lieu dans une société démocratique, par exemple au sujet des choix énergétiques ou de l'éducation des jeunes, ou bien référer à un événement de dialogue et de délibération mis en place par les pouvoirs publics, telle une commission de consultation.

Pour éclairer ce que nous entendons par débat public et mettre en relief ses caractéristiques essentielles, nous proposons de recourir à plusieurs concepts fondamentaux: l'espace public, la pluralité, l'antagonisme et les conflits, ainsi que le caractère public du débat public. Ces concepts, qui ont fait l'objet de développements théoriques importants, marquent fortement plusieurs domaines des sciences sociales et de la philosophie.

Espace public et débat public, des réalités à géométrie variable

Le débat public correspond en particulier au processus continu de circulation et de confrontation de discours qui se déroule dans l'espace public. Il renvoie aux dialogues collectifs, aux échanges d'arguments et à l'examen de questions par la rencontre de positions contradictoires, comme cela se produit dans l'espace public.

«Le concept d'«espace public» est intimement lié à l'exercice du *débat public*» (Baeza, Bonnefoy et Thiollet, 2005, p. 25), étant donné que l'espace public peut être défini comme l'espace physique ou virtuel (ce qui suppose le recours aux médias) dans lequel divers acteurs individuels et collectifs se réunissent pour discuter de préoccupations et d'intérêts communs, avec l'intention de confronter leurs différentes visions et d'arriver possiblement à une position commune (Crossley, 2005, p. 227-228).

De façon métaphorique, certains envisagent l'espace public comme un théâtre où se mettent en scène les acteurs-citoyens, par l'intermédiaire de la parole, et où circulent des discours, qui peuvent être critiques envers l'État. L'espace public n'existe essentiellement que par et pour la parole (Calhoun, 2002, p. 160; Benhabib, 2000, p. 167-171; Fraser, 1992, p. 110-111).

Si la notion de «débat public» est fréquemment associée à celle d'«espace public», les deux ne doivent pas pour autant être confondues: l'espace public donne lieu à d'autres formes de communication que le débat, par exemple la diffusion d'informations et de productions culturelles visant le divertissement, sans possibilité de rétroaction.

Le débat public et l'espace public sont des réalités à géométrie variable: elles sont multifformes et à la fois singulières et plurielles. Elles se réalisent dans divers contextes dans une société contemporaine. De plus, la conception d'un seul espace et d'un seul débat public à l'échelle d'une société coexiste avec celle d'une variété d'espaces pour des débats particuliers.

Les contextes dans lesquels se réalisent le débat et l'espace publics

L'un des modèles fréquemment rencontrés situe les contextes dans lesquels se déroule le débat public dans ces communautés où tous les membres peuvent se regrouper en un même lieu et où tout un chacun se connaît et interagit dans la vie quotidienne. Ce modèle insiste sur l'existence d'espaces d'interactions face à face, où les personnes développent leurs propos et font valoir leurs points de vue (Benhabib, 2000, p. 166-167). Il trouve son archétype historique dans l'assemblée des citoyens d'Athènes (l'ecclésià) et dans le marché de cette même ville, où l'on s'affrontait au quotidien sur les enjeux de la vie commune (l'agora). Les assemblées des petites municipalités et les comités de quartier en sont des illustrations contemporaines.

Or, selon plusieurs auteurs, tels que la philosophe et politologue Seyla Benhabib, un modèle du débat public plus adapté aux réalités contemporaines doit prendre en considération le rôle important de la communication, par l'intermédiaire des médias, dans la formation d'opinions, sans que les citoyens soient nécessairement en présence l'un de l'autre. Cet autre modèle doit tenir compte de la façon dont le réseau des associations et organisations de la société civile facilite la circulation d'opinions ainsi que de ce que Benhabib qualifie de « conversation publique anonyme² » (Benhabib, 2000, p. 167-171).

Un espace et un débat publics ou une variété d'espaces pour des débats particuliers ?

L'idée d'un grand espace public rassemblant toute une société dans un même débat est une conception fréquente du débat et de l'espace publics, de même qu'un idéal de toute nation démocratique. On peut relier la persistance de cette conception au fait que les sociétés sont toujours très structurées par l'action de l'État et qu'il y a ainsi nécessité d'un espace « où tous les membres de la communauté peuvent se reconnaître et être entendus » (Paquin, 2008, p. 50; Calhoun, 2002; Benhabib, 2000, p. 175).

Cependant, les citoyens ont aussi la possibilité de s'inscrire dans des espaces de débat qui correspondent à des identités et à des intérêts particuliers. Ces espaces peuvent être plus petits que l'espace public formé par l'ensemble des citoyens d'une société; ils peuvent aussi se ramifier au-delà de l'espace national. Les mouvements sociaux peuvent en effet former des espaces de débat public transnationaux, comme le font les réseaux altermondialistes (Baeza, Bonnefoy et Thiollet, 2005).

Selon plusieurs chercheurs, l'existence d'espaces de débat séparés en fonction des différences sociales et culturelles a pour avantage de permettre l'expression et l'évolution d'identités culturelles qui seraient autrement exclues du débat public national. De plus, l'existence d'espaces de débat

spécifiques favoriserait la participation équitable des citoyens au débat public de la société dans son ensemble, puisque les citoyens qui se trouvent dans une position socialement défavorable ont ainsi davantage l'opportunité de débattre collectivement de leurs besoins, de leurs réalités et des stratégies permettant d'améliorer leurs conditions d'existence (Fraser, 1992, p. 123-125).

Cela dit, selon plusieurs penseurs et chercheurs, l'existence d'espaces publics distincts ne s'oppose pas au déroulement du débat public à l'échelle d'une société. Au contraire, ces espaces distincts peuvent souvent y contribuer en remettant en cause des réalités non contestées jusqu'alors, ainsi qu'en élargissant le champ de ce qui est débattu entre tous les citoyens, ce qui peut mener à la remise en cause de formes d'inégalité ou d'iniquité. Le mouvement féministe illustre comment la création d'espaces de débat distincts – par l'intermédiaire de journaux, de librairies, de maisons d'édition, de réseaux de distribution, de lieux de création, de centres de recherche, de conférences, de festivals et de lieux communautaires – a permis aux femmes de concevoir autrement leur réalité et de dénoncer certaines formes d'oppression, mais aussi de transformer la manière dont leurs sociétés débattent des questions de droits de la personne, du travail, de la santé, etc. (Fraser, 1992, p. 123).

2. Benhabib entend par là les échanges de discours qui relient les citoyens d'une société, sans qu'ils soient en relation directe, sans même qu'ils se connaissent personnellement.

L'importance fondamentale de la pluralité dans le débat public

Un autre concept fondamental à la compréhension du débat public est celui de la « pluralité ». Selon la philosophe Hannah Arendt, la pluralité renvoie au fait que les citoyens, en tant qu'humains, sont « irréductiblement distincts et uniques » (Arendt, 1983, p. 283, dans Paquin, 2008, p. 41). Cette pluralité se transpose sur le plan des discours : il existe différentes opinions, valeurs et interprétations de ce qu'est le bien commun et de ce que devraient être les fins poursuivies par la collectivité (Paquin, 2008 ; Calhoun, 2002, p. 162 et 165).

La pluralité est un concept central à la compréhension de la vie démocratique. Pour Arendt, il se rattache même de façon irrémédiable à l'existence de la vie politique, voire à la vie publique : « [...] vouloir se débarrasser de cette pluralité équivaut toujours à vouloir supprimer le domaine public » (Mouffe, 2000 ; Arendt, 1983, p. 283, dans Paquin, 2008, p. 41).

La part d'antagonisme et de conflits dans le débat public

Selon plusieurs auteurs, l'antagonisme et les conflits devraient être au cœur de la compréhension du politique et du débat public. Les conflits et la confrontation relèvent de la condition d'existence même du débat public, si ce n'est de la démocratie, d'après la philosophe Chantal Mouffe. Une société à caractère démocratique n'est pas conciliable avec l'idée que l'on pourrait mettre fin à toute contestation et cesser d'avoir besoin de l'opposition. « La démocratie et la délibération publique se nourrissent du conflit et ne peuvent complètement l'aplanir, au risque de s'estomper elles-mêmes. » (Lamoureux, 2008, p. 130). Cette conception demande que l'on reconnaisse l'opposition et sa légitimité, c'est-à-dire que l'on doit reconnaître le droit de l'autre à défendre ses idées, malgré le désaccord avec le contenu des idées de l'autre (Mouffe, 2000, p. 16).

Par ailleurs, reconnaître l'importance des oppositions, des antagonismes, ne signifie pas l'absence de terrain commun. L'exercice du débat démocratique suppose le partage d'idéaux éthiques et politiques communs, même s'il n'y a pas d'accord sur la signification de ces idéaux, telles la liberté et l'égalité, et sur la façon de les réaliser. Les diverses interprétations de ces idéaux correspondent en effet à différentes positions dans le débat public : par exemple,

Concevoir la pluralité, favoriser sa reconnaissance et son expression permet de situer la rencontre de diverses visions du monde, opinions, valeurs et interprétations de ce qu'est le bien commun au cœur du débat public. On comprend donc qu'il ne s'agit pas de trouver dans le débat public « des solutions vraies et incontestables », de réduire des enjeux complexes, globaux, tels que des enjeux sociaux, à de simples questions techniques, mais de discuter des possibilités et des différents points de vue en les évaluant (Lamoureux, 2004, p. 11). Autrement, on risque d'être dans le registre de « l'idéologie », qui est « la prétention de détenir la solution en dehors de tout débat public » (Lamoureux, 2004, p. 11). De plus, le débat public ne s'appuie pas que sur le recours exclusif à ce qui est défini comme une expertise : reposer sur une seule expertise revient à ne pas laisser place à l'affirmation d'opinions, à la discussion et au choix entre des solutions potentielles. Cela dit, dans le débat, des « faits » et des « informations de départ », produits par les acteurs scientifiques ou par d'autres, jouent un rôle important (Paquin, 2008, p. 24-25).

certaines mettent davantage l'accent sur la liberté et la préservation de l'ordre social et politique, alors que d'autres, sur la conciliation entre l'égalité sociale et la démocratie (Mouffe, 2000, p. 15-16).

De plus, placer l'antagonisme et les conflits au cœur du débat public demande de tenir compte des rapports de pouvoir qui influencent les discours traversant l'espace public. Dans le débat public s'exercent ainsi des contraintes qui viennent délimiter les thèmes et les formes acceptables de discours et de pensée (Motion et Doolin, 2007, p. 65 ; Angenot, 1989, p. 12).

Les membres des élites, des institutions et des groupes sociaux dominants peuvent imposer et renforcer leur position par le jeu des discours qui circulent dans le débat public, et ce, alors que les différents acteurs sociaux – et leurs discours – bénéficient déjà d'une légitimité plus ou moins grande en fonction des règles, des formes et des thèmes qui s'imposent dans ce débat. Le fait que le débat public soit de plus en plus médiatisé tend à renforcer la capacité de certains groupes et institutions à définir les paramètres du débat public (Greenberg, Knight et Westersund, 2011, p. 69 ; Motion et Doolin, 2007, p. 65 ; Angenot, 1989, p. 12).

Malgré la suprématie de certains discours dans le débat public, des ruptures peuvent se produire avec l'apparition de nouvelles perspectives et façons de penser. Les contextes de crise seraient d'ailleurs particulièrement favorables à l'émergence de nouveaux discours et perspectives. Si certaines ruptures sont incompatibles avec les modes de pensée dominants, d'autres s'inscrivent en continuité avec ces modes. Une rupture peut consister en effet à réactiver d'anciennes idées ou formes de discours, alors que l'opposition aux idées et aux valeurs dominantes, dans d'autres cas, se fait grâce à des visions du monde novatrices. Par conséquent, il peut être de prime abord difficile de faire la distinction entre, d'une part, les éléments vraiment nouveaux et, d'autre part, les thèmes et les formes de discours qui sont déjà établis (Angenot, 1989, p. 12-23).

Les discours nouveaux, parfois marginaux, peuvent subir l'hégémonie des discours dominants, entre autres par une tendance à se fractionner, par exemple en donnant lieu à de multiples «écoles de pensée» (Angenot, 1989, p. 18-19). Par ailleurs, selon certains auteurs, l'émergence de nouveaux acteurs dans l'espace public, au cours des dernières

décennies, aurait contribué à une forme de diversification des discours : pensons à l'avènement de nouveaux groupes et mouvements sociaux, tels que les femmes, les minorités culturelles, les minorités sexuelles et les groupes de patients. Ces transformations auraient toutefois fait en sorte que des discours et des pensées difficilement conciliables entrent dans un jeu de compétition (Greenberg, Knight et Westersund, 2011, p. 68).

Ces considérations nous amènent à reconnaître l'importance des relations de pouvoir, des aspects de contestation, de concurrence et de lutte qui œuvrent dans l'espace public. Le débat public n'est pas qu'échange de raisonnements et d'arguments logiques, étant donné que «la société [est] traversée par une série d'enjeux et d'oppositions sociales» (Lamoureux, 2008, p. 130), ce qui s'accompagne de positions très différentes, des positions qui sont aussi investies de passions. Certains auteurs voient ainsi l'espace public comme «une arène dans laquelle des acteurs en concurrence déploient discours, stratégies et ressources pour emporter la conviction des individus» (Baeza, Bonnefoy et Thiollet, 2005, p. 25).

Le caractère public du débat: la publicisation et l'intérêt commun

Pour qu'on soit en présence du débat public, le débat doit évidemment être de nature «publique»! Mais qu'est-ce que cette nature «publique» du débat? Pour Hannah Arendt, cette notion renvoie à deux significations: a) ce qui relève de l'intérêt commun de tous les citoyens; b) la «publicisation», qui consiste à rendre les actions et les paroles visibles dans l'espace public (Poizat, 2003, p. 75).

a) Le débat sur ce qui relève de l'intérêt commun de tous les citoyens

Énoncer que le caractère public du débat relève de l'intérêt commun pose la question de ce dont on discute dans le débat public. Globalement, dans le débat et l'espace publics se discutent des façons d'interpréter le monde et de définir une vision de la vie qui est jugée souhaitable. Il peut s'agir de se prononcer sur les orientations et les décisions étatiques en matière d'imposition, de dépenses ou de lois. Le débat peut aussi porter sur des principes constitutionnels ou des questions de justice sociale, par exemple la reconnaissance des droits des peuples autochtones, l'équité salariale entre hommes et femmes ainsi que la reconnaissance et la réparation de préjudices collectifs (pensons aux orphelins de Duplessis).

Par ailleurs, certains penseurs ont associé le débat et l'espace publics à ces seuls aspects de décisions étatiques, de principes constitutionnels ou de justice sociale³. Toutefois, d'autres ont amené à reconnaître que se discutent aussi dans le débat public des questions de valeurs, des enjeux de culture ainsi que des questions sur l'organisation générale des rapports sociaux (la forme du vivre-ensemble). Cela n'est pas indissociable des questions plus restreintes de décisions budgétaires et légales, ou de choix sur les principes de constitution ou de justice. De ce point de vue, il peut s'agir de prioriser les différentes valeurs et conceptions du bien commun qui organisent le développement d'un système de santé et de services sociaux: met-on l'accent sur la liberté individuelle ou sur la responsabilité collective par

3. Jürgen Habermas pour les questions de législation et d'orientations budgétaires, John Rawls pour les questions de principes constitutionnels.

rapport à la protection des plus vulnérables? Enfin, l'espace public et le débat qui y a cours sont aussi un contexte dans lequel des groupes particuliers peuvent affirmer une voix et une identité collectives qui leur sont propres (Paquin, 2008; Calhoun, 2002, p. 160; Benhabib, 2000, p. 172; Fraser, 1992, p. 125).

La référence au «bien commun» ou à l'«intérêt commun» peut cependant conduire à privilégier certains sujets, formes de discours et façons de présenter ses idées ou de se présenter soi-même dans l'espace public et, par

conséquent, à favoriser la voix de certains groupes sociaux au détriment d'autres. Cela dit, ce constat doit être nuancé, car ce qui est «public», au sens de ce qui est de l'intérêt commun, n'est pas fixé une fois pour toutes et se définit par le cours même du débat public: ce qui devient un enjeu public est souvent le résultat de la contestation par certains individus, mais surtout par certains groupes, et de l'échange d'arguments qui s'ensuit. Par conséquent, aucun sujet n'est à priori «hors public» (Calhoun, 2002; Benhabib, 2000, p. 176; Fraser, 1992, p. 129-131).

Quelques exemples de thèmes traversant le débat public en matière de santé et de services sociaux

- > Impacts économiques et sociaux de nouvelles technologies ou de nouveaux médicaments
- > Principe d'accessibilité universelle et implantation du ticket modérateur
- > Accroissement des coûts de santé et réformes du système de santé et de services sociaux
- > Financement public ou privé du système de santé et de services sociaux
- > Gestion des ressources humaines (pénurie de personnel et épuisement)
- > Euthanasie et suicide assisté
- > Protection des populations vulnérables (personnes âgées dans les résidences privées et protection de la jeunesse)
- > Informatisation des données individuelles de santé (Dossier de santé du Québec)
- > Diversification des approches et ouverture aux approches alternatives et complémentaires en santé

(Conseil de la santé et du bien-être, 2004a).

b) La publicisation ou le débat visible pour tous les citoyens

La notion de «publicisation» met l'accent sur la visibilité, dans l'espace public, de ce qui est débattu. Cette caractéristique est liée à un idéal de transparence. Entendu en ce sens, le caractère «public» implique que le débat est accessible à tous et qu'il est connu de tous, comme les lieux où il survient: le débat ne se déroule pas derrière des «portes closes». La publicisation suppose aussi que l'information concernant le débat est accessible, sans avoir été l'objet d'une manipulation stratégique délibérée. Quand le débat concerne les pouvoirs publics, sa publicisation suppose que l'information sur le fonctionnement de l'État, les actions et les choix des acteurs qui le composent est diffusée et que, en contrepartie, les discours échangés entre citoyens parviennent jusqu'à l'État. Cette publicisation se fait très souvent par une opération de communication et de médiatisation (Paquin, 2008; Habermas, 1989, p. 137).

Cela dit, un débat d'intérêt commun peut se dérouler dans des contextes qui ne sont pas publics, comme lors de séances de délibération à huis clos (par exemple, le Forum de consultation du Commissaire à la santé et au bien-être, les cours de justice et plusieurs comités consultatifs sur des questions précises d'intérêt public convoqués par les pouvoirs publics). Selon certains, le débat à huis clos favoriserait la qualité de l'argumentation, alors que les parties tendent plutôt à figer leurs opinions et leurs positions dans un débat publicisé (Jon Elster, dans Blondiaux et Sintomer, 2009, p. 34).

POURQUOI LE DÉBAT PUBLIC EST-IL IMPORTANT ?

Pourquoi le débat et l'espace publics sont-ils des réalités importantes? À quels aspects de la vie en collectivité concourent-ils? À quelles institutions et à quels principes de la démocratie le débat public renvoie-t-il? Quel rôle joue-t-il dans le développement des collectivités? En quoi contribue-t-il à la manière dont les collectivités humaines réfléchissent ensemble aux défis auxquels elles sont confrontées? Cette section aborde ces questions en traitant du lien entre débat public et citoyenneté, du rôle du débat public en tant qu'idéal régissant la vie démocratique, de son importance pour le croisement des savoirs et la détermination des valeurs, de son rôle pour la formation d'une opinion et d'une volonté publiques, de même que du contexte dans lequel se forment des solidarités sociales.

L'importance du débat public et la citoyenneté

Le débat public est fondamental pour la citoyenneté: selon la sociologue québécoise Jocelyne Lamoureux, la citoyenneté réfère en effet à la participation à un «espace de débat et de décision afin de déterminer, pour un temps, les règles du vivre-ensemble» (Lamoureux, 2001, p. 40). La citoyenneté repose ainsi – entre autres – sur la pratique du débat permettant de décider collectivement de «l'organisation de la vie en société» et des «rapports entre les humains», en plus d'inclure l'appartenance et la participation à une communauté politique (une communauté qui est également un espace de solidarité) (Kymlicka, 2004, p. 97; Thériault, 1999, p. 15-16).

Plus qu'une idée, la citoyenneté, comme participation à un espace de débat, est un processus inscrit au cœur même des sociétés démocratiques modernes: investir ce processus de citoyenneté fait en sorte que la vie sociale prend une forme démocratique tant sur le plan du fonctionnement des institutions démocratiques et de la gouvernance (entre autres du système de santé et de services sociaux) que sur celui des rapports sociaux et de l'organisation de la collectivité (Conseil de la santé et du bien-être, 2004c, p. 17; Thériault, 1999, p. 15-16).

À cet égard, l'engagement des citoyens est essentiel à l'existence du débat public. Celui-ci dépend de l'intensité et de la constance de la participation des citoyens. Il repose sur leur assiduité à prendre la parole dans le débat, c'est-à-dire qu'en définitive, il relève du choix des citoyens d'interagir par la confrontation de leurs opinions. Il se vit en fait dans tous les lieux où les gens échangent par la parole – en public – et où, éventuellement, ils agissent en commun (Paquin, 2008, p. 19-20).

Dans le domaine de la santé et du bien-être, la participation citoyenne et l'exercice de la citoyenneté sont encouragés tant dans les approches de prévention, de promotion et de santé (par des interventions globales de développement des communautés, telles que le Réseau québécois de Villes et Villages en santé ainsi qu'Écoles en santé) que par les différents mécanismes de participation à la gouvernance du système de santé et de services sociaux (conseils d'administration, comités d'usagers, forums de population, etc.). L'une des conditions fondamentales à l'atteinte des objectifs de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (LSSSS) est d'ailleurs la participation des citoyens au système de santé et de services sociaux et à ses enjeux. La participation des citoyens fait également partie de la conception de la santé inscrite dans la LSSSS (article 2).

L'importance du débat public en tant qu'idéal de la vie démocratique

L'importance du débat et de l'espace publics est inscrite au cœur même des idéaux et des principes qui encadrent l'exercice du pouvoir en démocratie. La vie démocratique ne se résume toutefois pas au débat et à l'espace publics : elle comporte d'autres aspects cruciaux, tels que le travail des élus et des employés de l'administration publique, qui ont le mandat d'exercer les pouvoirs de l'État, en prenant conseil auprès de multiples acteurs reconnus pour leur expertise.

Selon la philosophe politique Seyla Benhabib, l'idée d'un peuple souverain débattant collectivement sur des questions d'intérêt commun est un idéal essentiel en démocratie, un idéal qui continue de guider nos institutions politiques (2002, p. 164). Comme l'a suggéré le philosophe Jürgen Habermas, «l'apparition d'un espace public est une des conditions *sine qua non* de la démocratie de l'État» (Baeza, Bonnefoy et Thiollet, 2005, p. 26). Si cette préoccupation pour le débat public était présente dans les démocraties antiques et dans les débuts de la démocratie moderne (du 17^e au début du 19^e siècle), elle tend actuellement à être réactualisée : «Les réflexions récentes concernant les modèles de démocratie tendent ainsi à revaloriser les débats civiques comme une condition préalable et nécessaire au processus démocratique.» (Suraud, 2003, p. 214).

Le débat public, comme réalité et comme idéal, est lié à la question de la légitimité en démocratie : celle des représentants politiques, celle des décisions, etc. Selon Seyla Benhabib, plus le processus de décision s'approche d'une forme idéale du débat public, plus la décision apparaît comme légitime. La légitimité des institutions démocratiques et de leurs représentants est ainsi rattachée à la présomption que leurs décisions représentent un point de vue impartial, qui recoupe l'intérêt de tous. Le fait d'ouvrir les décisions collectives aux processus de discussion publique entre citoyens libres et égaux rend plausible ce point de vue et favorise ainsi la légitimité des pouvoirs publics et de leurs décisions (Benhabib, 2000, p. 169).

Un lien peut être fait entre cette forme de légitimité et la nature du pouvoir en démocratie. Depuis les révolutions qui ont institué les démocraties en Occident, le pouvoir n'est pas la caractéristique inhérente d'un souverain ou d'une autorité religieuse. Pour reprendre l'expression du philosophe français Claude Lefort, le pouvoir en démocratie est un «lieu vide» : personne ne peut s'approprier la source du pouvoir et de la loi. La collectivité est plutôt dirigée en fonction de la confrontation de visions et de valeurs par l'intermédiaire du débat public et des règles qui l'organisent⁴ (ce qui inclut les règles de la vie parlementaire). Cela met l'indétermination et l'invention au cœur de la démocratie «en contraste remarquable avec le totalitarisme qui [...] s'agence contre l'indétermination, prétendant détenir la loi de son organisation et de son développement» : le débat public se trouve au cœur de la démocratie et de la façon dont s'y vit le pouvoir (Lefort, 1981, p. 29, dans Hansotte, 2004, p. 73).

De plus, l'État, selon les principes encadrant notre démocratie, est une organisation résultant de la négociation du vivre-ensemble, de la construction d'un monde commun, où les politiciens et les administrateurs publics ne sont que les fiduciaires de la collectivité. Cette conception de l'État appelle à ce que la collectivité des citoyens soit invitée aux discussions publiques dont découlent les actions entreprises par l'État (Conseil de la santé et du bien-être, 2004d, p. 22).

4. «Grâce à la délibération politique démocratique, le pouvoir est désincarné, il ne réside plus dans un lieu spécifique, il ne peut être accaparé par une quelconque autorité, il n'appartient à aucun groupe ou individu.» (Lamoureux, 2008, p. 132).

L'importance du débat public et le croisement des savoirs

Le déroulement du débat public encourage l'émergence d'une forme d'intelligence collective en entraînant la combinaison et l'articulation des divers savoirs dont sont porteurs les acteurs de la vie collective. Le croisement de ces savoirs, qui va des savoirs experts aux savoirs expérientiels, en passant par les savoirs spécialisés découlant de la pratique du bénévolat ou d'un emploi, permet d'établir des liens entre des problèmes qui sont l'objet de discussions et d'autres qui ne sont pourtant pas considérés. Le croisement des savoirs opéré au cours du débat public permet aussi d'élargir les options envisagées, incluant les solutions techniques: l'attention peut être portée sur des solutions appliquées en d'autres lieux et en d'autres circonstances, ou sur des solutions imaginées par le passé (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001, p 53-55).

Cette forme d'intelligence collective que génère le débat public est particulièrement précieuse pour évaluer les risques et les incertitudes liés à un enjeu, pour connaître les sujets pour lesquels l'ignorance demeure et qui nécessitent un travail de réflexion et de recherche. Cette exploration procède « par le jeu des affrontements que [le débat] met en place, des informations qu'[il] génère et fait circuler » (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001, p. 47-48). Par ailleurs, la mobilisation et l'intervention de différents acteurs – certains étant nouveaux ou inattendus – participent à ce travail d'exploration et d'investigation. Par exemple, la mobilisation de groupes de citoyens touchés par un projet, par exemple la construction d'une autoroute, met au jour des aspects tels que les liens des communautés locales avec leur territoire et leur histoire (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001).

Les citoyens portent des savoirs à partir desquels ils peuvent contribuer à la dynamique du débat public, autant comme individus que comme citoyens engagés dans des groupes, des réseaux ou des mouvements sociaux. Ces savoirs se développent à partir des expériences, des trajectoires et des conditions de vie, à partir des personnes côtoyées, des milieux de vie et des univers culturels fréquentés (Conseil de la santé et du bien-être, 2004b).

D'une part, les citoyens détiennent des savoirs généraux, qui participent à leur vision du monde et de la société, en plus de contribuer à la construction des identités individuelles et collectives. Parmi les éléments constitutifs de ces savoirs généraux figurent les valeurs, la mémoire sociale (l'histoire de sa société et des autres sociétés) ainsi que les représentations des autres groupes sociaux et culturels. Les savoirs scientifiques et experts relayés par les médias participent entre autres à la construction des savoirs généraux (Conseil de la santé et du bien-être, 2004b).

D'autre part, certains savoirs, plus spécialisés, sont rattachés à des pratiques professionnelles ou à des engagements citoyens: pensons aux savoirs d'une infirmière ou d'un infirmier, d'une personne militant contre la discrimination de populations marginalisées ou encore d'un bénévole d'un organisme de soins à domicile. Dans le cours du débat public, les savoirs spécialisés peuvent apporter un éclairage pertinent et approfondi sur diverses réalités, du fait qu'ils sont ancrés dans des pratiques et des réalités singulières, difficilement connaissables de tous (Conseil de la santé et du bien-être, 2004b).

Un exemple de la contribution des savoirs citoyens au débat public

Au Québec, on peut mentionner l'apport des savoirs citoyens dans le débat sur la lutte contre la pauvreté, par l'action du Collectif pour un Québec sans pauvreté. Ce mouvement a en effet créé des « espaces d'expression pour des personnes généralement exclues des discussions et des débats sociaux » (Plamondon, 2006, p. 28). L'approche d'éducation populaire, à laquelle le mouvement a eu recours, a permis de faire émerger un contenu politique des savoirs et expériences des personnes en situation de pauvreté. Ce contenu a lui-même servi à bâtir un projet de loi *par* et *pour* les personnes concernées. Ce projet de loi, qui a été déposé à l'Assemblée nationale en 2000, a rallié un grand pan de la société québécoise, en recueillant l'appui de plus de 215 000 signatures et de 1 800 organisations du Québec. La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale a finalement été adoptée en 2002 (Plamondon, 2006; Dufour, 2004; Québec, 2002).

Le débat public et la détermination des valeurs

Le débat public est une activité essentielle à la définition et à la détermination des valeurs qui président à la vie collective, soit «des symboles, des représentations qui guident et inspirent nos actes, nos décisions, nos projets, qui nous poussent à agir⁵» (Conseil de la santé et du bien-être, 2004d, p. 17-19).

La vie en commun soulève des enjeux éthiques qui demandent de juger et d'évaluer comment certaines valeurs ou fins morales sont plus ou moins valables, pires ou meilleures que d'autres. Ces enjeux demandent en effet de choisir entre des actions qui mettent en jeu des valeurs différentes. Le caractère par définition vague et flou des valeurs «incite à en discuter, à en débattre et à en délibérer avec autrui» (Conseil de la santé et du bien-être, 2004d, p. 17-18). La réflexion en solitaire ne suscite effectivement pas la même qualité de réflexion ni la même distance critique, sur des questions d'éthique, que la réflexion sous la forme d'un dialogue avec autrui. «La comparaison avec le point de vue ou la position d'une autre personne sur un même sujet permet en général de mieux comprendre notre point de vue, notre position, nos valeurs, et ainsi d'établir plus clairement les différences entre les options possibles» (Conseil de la santé et du bien-être, 2004d, p. 11). Le débat dans l'espace public sur les questions de valeurs est d'autant plus nécessaire que, dans une société complexe comme la nôtre, une grande diversité réside dans la manière d'interpréter un terrain commun formé de valeurs, comme la liberté, l'égalité, l'équité et l'universalité (Mouffe, 2000).

Le rôle du débat public dans la formation de l'opinion et de la volonté publiques

Jürgen Habermas souligne que l'espace public est le domaine de la vie sociale où peut se former l'opinion publique⁶ par l'exercice du raisonnement et du sens critique des citoyens. Ce processus de formation de l'opinion publique implique que les citoyens partent de leurs intérêts particuliers pour devenir une collectivité, porteuse d'aspirations collectives, capable d'agir ensemble dans l'intérêt commun. Cette

Dans le domaine de la santé et du bien-être, en particulier, les découvertes scientifiques et technologiques (dépistage génétique, recherche sur les cellules souches, etc.), tout comme l'émergence de nouvelles réalités sociales (nouvelles manières d'établir des relations sociales, par l'intermédiaire d'Internet, nouvelles parentalités, etc.) et les défis liés aux transformations économiques (mondialisation économique, problèmes des finances publiques, etc.), soulèvent des enjeux qui ne peuvent pas être simplement traités comme des questions techniques ou managériales. La détermination de valeurs relève de la compétence des citoyens : en effet, elles ne peuvent être prescrites par des expertises. Idéalement, ces valeurs, déterminées par l'entremise du débat, doivent servir de repères pour les décisions politiques. Elles peuvent aussi jouer une fonction de guide pour la technique et l'administration dans un monde complexe (Thibault, Lequin et Tremblay, 2000, p. 3).

collectivité devient ainsi, au moins momentanément, porteuse d'une volonté publique. Si certains auteurs parlent de la formation d'une opinion publique générale, d'autres insistent sur la formation d'opinions et de volontés propres à des réseaux d'organismes de la société civile, à des mouvements sociaux ou à des communautés locales (Hansotte, 2004 ; Habermas, 1989).

5. Précisons que «[l]es valeurs ne sont pas portées uniquement que par des individus, qui vivraient hors de contextes sociaux». Elles relèvent en effet de la vie collective. Les valeurs ne sont pas strictement le produit d'une décision individuelle, elles «peuvent être associées entre autres à des partis politiques, à des mouvements sociaux, à des idéologies, à des religions, à des classes sociales». Le choix des valeurs est «influencé par l'éducation et l'appartenance à différentes communautés» (Conseil de la santé et du bien-être, 2004d, p. 17-19).

6. Il faut distinguer la notion d'opinion publique de l'idée d'un ensemble de simples préjugés ou de valeurs définies une fois pour toutes (Habermas, 1989). L'opinion publique, tout comme la «volonté publique», qui lui est rattachée, joue un rôle fondamental dans le langage et les institutions démocratiques. À partir du 17^e siècle, les philosophies politiques qui ont accompagné le développement des démocraties occidentales (Locke, Rousseau, Mills, etc.) accordaient une place importante à la «volonté du peuple» dans la conception de ce que sont un bon régime de gouvernement et un gouvernement légitime.

Par sa contribution à la formation d'opinion et de volonté publiques, le débat et l'espace publics ont un rôle particulier à jouer dans la vie politique. Selon la philosophe belge Majo Hansotte, l'opinion et la volonté publiques remplissent une fonction de médiation entre les citoyens et les pouvoirs publics en étant « l'instance où s'énoncent et s'affirment les

mandats destinés aux représentants politiques ». L'enjeu pour les citoyens participant au débat public est, en particulier, de « pouvoir imposer collectivement des questions publiques ». Par ce « processus de médiation », le débat public général joue le rôle d'une « instance où se nourrit la démocratie représentative » (Hansotte, 2004, p. 68).

Un exemple de formation d'opinion et de volonté politiques : la création du réseau des centres de la petite enfance

La création du réseau des centres de la petite enfance (CPE), avec l'adoption de la Politique familiale en 1997, illustre le processus de formation d'opinion et de volonté politiques. Cette politique a fait suite à une préoccupation croissante chez les citoyens par rapport à la mise en place de services collectifs – éventuellement publics – qui puissent prendre le relais de tâches qui étaient jusqu'alors reléguées à la « sphère privée ». Une « volonté publique » s'est lentement formée, par l'intermédiaire de la formation d'associations et d'organismes communautaires, qui ont créé les premières garderies populaires (Association québécoise des centres de la petite enfance, 2011).

Le débat public comme lieu où se forment des solidarités sociales

Le débat public participe à construire et à renforcer la solidarité sociale. Par les échanges qui ont cours dans le débat public, des façons de vivre et des cultures communes se construisent, et un lien social se forme. Ces échanges produisent également des identités politiquement importantes, incluant celles de « peuple » ou de « nation », tout comme ils peuvent générer de nouvelles institutions collectives (Calhoun, 2002, p. 159-162).

L'histoire américaine fournit un exemple de la contribution du débat public à la construction d'un lien social et d'une culture commune, ainsi qu'à la mise en place d'institutions. Dans la décennie 1780-1790, comme la première constitution causait des problèmes à la nouvelle nation, tout un exercice de débat (organisé) a été mis en place. Passant de localité en localité, les « Pères de la constitution » entendaient les discussions des citoyens sur la forme que devait prendre la nouvelle constitution. Cet exercice n'a pas seulement contribué à la création de la constitution actuelle des États-Unis. En effet, la mémoire de cette entreprise commune et de cette participation des citoyens américains à un même événement joue toujours un rôle fondamental dans le sentiment national américain (Calhoun, 2002).

Les innombrables citoyens américains faisant la file, lors des vacances d'été, pour voir la Constitution américaine aux National Archives à Washington témoignent de cet attachement toujours actuel.

Enfin, le débat public ne joue pas un rôle formateur seulement par rapport aux identités et aux solidarités nationales. C'est en effet par l'entremise d'un espace de débat que les associations, les réseaux et les mouvements sociaux de la société civile acquièrent une cohésion et une voix (Odugbemi, 2008, p. 28-29). Le mouvement des femmes s'est ainsi formé au fil de la progression du débat ponctué par des manifestations et des actes de provocation (les premières avec les suffragettes au début du 20^e siècle), par la publication d'ouvrages marquants (tels que *Le Deuxième sexe*, de Simone de Beauvoir, ou *Feminine Mystique*, de Betty Friedan), par le regroupement de femmes au sein de groupes de conscientisation, par des actions symboliques dans l'espace public (par exemple, la Marche du pain et des roses en 1995), par l'investissement des médias et par la lutte pour la reconnaissance et l'obtention de droits (du droit de vote à l'équité salariale, en passant par le droit à l'avortement).

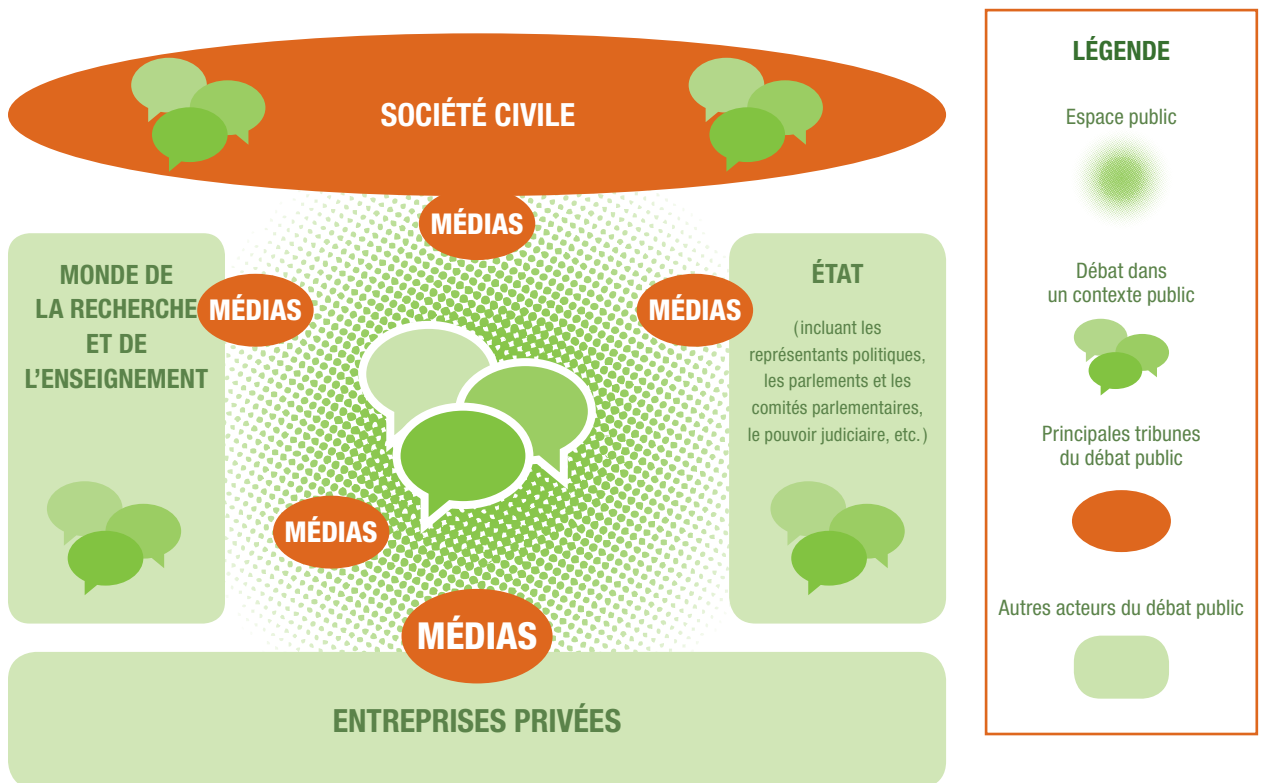
QUI SONT LES ACTEURS DU DÉBAT PUBLIC AUJOURD'HUI?

Quelle forme prend le débat et l'espace publics aujourd'hui? Comment les médias traditionnels et les nouveaux médias soutiennent-ils le déroulement du débat public? En particulier, quels sont les limites et les obstacles qui sont liés à ces médias? Quelles réflexions suscitent-ils? Quel rôle joue la société civile pour le débat et l'espace publics? Quelle est la place des institutions et des acteurs de la démocratie représentative, des intellectuels et de la recherche universitaire? Est-ce que d'autres types d'acteurs jouent un rôle d'importance, comme les entreprises privées, qui relèvent du marché?

Certains acteurs jouent un rôle de «tribunes», par lesquelles sont relayés différents discours et points de vue, où pourront s'engager les citoyens: ces tribunes permettent à ces derniers d'interagir par l'usage de la parole et la confrontation des opinions et, éventuellement, d'agir collectivement (voir le schéma ci-après). Les médias et la société civile jouent ce rôle, avec toutefois des limites et des biais variables (Paquin, 2008; Gingras, 1994).

D'autres acteurs collectifs interviennent dans le débat public par les discours qu'ils produisent: c'est le cas du monde parlementaire et juridique, du monde des entreprises privées ainsi que du monde de l'enseignement et de la recherche. Les rôles de tribunes pour le débat public et de producteurs de discours ne sont pas exclusifs: d'un certain point de vue, les médias et la société civile constituent aussi des ensembles d'acteurs qui interviennent dans le débat public par leurs prises de position. De plus, certains acteurs collectifs, qui produisent des discours et les énoncent dans l'espace public, sont eux-mêmes des espaces où l'on débat de façon plus ou moins publique, selon les circonstances: c'est le cas, entre autres, du Parlement ainsi que du domaine de la recherche et de l'enseignement. Par ailleurs, plusieurs de ces acteurs sont appelés à prendre part aux formes de participation publique mises en place par l'État et à y présenter leurs positions et leurs réflexions.

LES DIVERS ACTEURS DU DÉBAT PUBLIC



Les médias traditionnels comme supports du débat public

Comment les gens peuvent-ils débattre lorsqu'ils ne peuvent être rassemblés dans un même lieu physique, comme c'est le cas dans les sociétés complexes comme la nôtre? Les moyens de communication de masse représentent les institutions clés de l'espace public moderne⁷, où une bonne part du débat public peut se dérouler: les médias «traditionnels» – télévision, radio, presse écrite – recréent des lieux de rassemblement où les citoyens peuvent discuter de leurs préoccupations communes (Gingras, 2009 et 1994; Odugbemi, 2008, p. 28). En plus, ce sont en soi des producteurs de discours incontournables dans le débat public des sociétés modernes.

Selon une conception définie dès le tournant du 19^e siècle, les médias soutiennent la participation démocratique des citoyens en permettant une meilleure information sur les enjeux collectifs, l'expression de positions dans l'espace public et l'échange d'arguments et d'expériences. Cette caractérisation du rôle fondamental des médias traditionnels pour la vie démocratique est par ailleurs inscrite dans les guides et codes de déontologie d'organismes tels que la Fédération des journalistes du Québec et le Conseil de presse du Québec, qui ont pour fonction d'encadrer le travail des journalistes ou de les représenter (Gingras, 1994, p. 18).

Cela dit, certaines caractéristiques des médias traditionnels viennent limiter leur capacité à représenter équitablement les différents groupes et catégories de citoyens et à leur donner une voix dans le débat public, ce qui restreint leur contribution à la vie démocratique. Certains considèrent ainsi que des individus, des groupes sociaux ou des organismes sont privilégiés par les médias ou au contraire exclus. Ces limites peuvent provenir, d'une part, de facteurs liés à l'organisation du travail et à la culture journalistique et, d'autre part, des rapports de pouvoir qui traversent la société ainsi que des logiques économiques liées au fait qu'une part importante des médias sont des propriétés privées. Les médias privilégient un certain style de communication et de raisonnement, ce qui avantage certains acteurs sociaux comme les personnalités politiques, les leaders patronaux, syndicaux et associatifs. Cette tendance à favoriser les personnages publics et les groupes institutionnalisés (et leurs représentants officiels) est renforcée par la quête de sources jugées «crédibles» (Gingras, 2009 et 1994).

Quant aux exigences de rapidité du monde journalistique, elles n'encouragent pas le suivi de réalités telles que les consultations gouvernementales ou le monde de la recherche. Les rapports de pouvoir qui traversent la société et influencent les médias font en sorte que ces derniers représentent moins bien certains groupes, en particulier ceux qui sont exclus ou marginalisés: «il y a des sensibilités qui trouvent difficilement à s'exprimer à l'intérieur des cadres des médias: il y a des gens, des valeurs, des idées qui ne passent pas la rampe des médias, ne sont pas à la mode, ne sont pas "consommables médiatiquement" [...]» (Gingras, 1994, p. 26). C'est le cas par exemple des bénéficiaires de l'aide sociale et des chômeurs, parce que les visions des acteurs sociaux dominants s'imposent plus facilement dans les médias. Les logiques économiques qui gouvernent le marché des médias, comme la tendance à la concentration de la presse, amplifient aussi ces caractéristiques (Gingras, 2009 et 1994).

Les influences qui s'exercent sur les médias sont limitées et n'empêchent pas complètement les médias de soutenir la vie démocratique, voire le changement social et politique. Des doutes existent ainsi sur l'impact de la couverture médiatique sur les opinions et les préoccupations des citoyens: selon des journalistes rencontrés par la politologue québécoise Anne-Marie Gingras (1994, p. 30), la capacité de certains acteurs à dominer le débat public dans les médias aurait plus d'impacts à court et à moyen terme sur les décideurs que sur les citoyens en général. Selon eux, la «surexposition» médiatique de certains acteurs sociaux pourrait même mener à l'effritement de leur capital de crédibilité. De surcroît, l'accès aux médias des différentes catégories sociales et des divers groupes va varier dans le temps: le mouvement des femmes et les groupes autochtones ont aujourd'hui davantage accès aux médias qu'à d'autres époques. Enfin, les médias traditionnels ne sont pas tous des entreprises à but lucratif: en plus des médias dont le financement, voire la propriété, est public, il existe des médias à but non lucratif opérés par des groupes de la société civile, qui sont fréquemment alimentés par des bénévoles (Vien, 2005). Distribués sur un support papier jusqu'à l'apparition d'Internet, de nombreux médias à but non lucratif ont maintenant une dimension encore plus interactive depuis leur passage au format électronique, ce qui facilite encore davantage la contribution des citoyens de tous horizons et confirme l'orientation participative de plusieurs de ces médias.

7. Les journaux, les magazines, la radio et la télévision ont pris le relais des cafés et des lettres de nouvelles, qui servaient de supports à l'espace public bourgeois du temps des Lumières (18^e-19^e siècles) (Gingras, 2009 et 1994; Crossley, 2005; Habermas, 1989).

En définitive, malgré leurs limites et leurs biais, les médias traditionnels peuvent et doivent jouer un rôle de tribunes pour le débat public, en mettant à la disposition des citoyens des forums où s'échangent informations et points de vue, par lesquels les citoyens peuvent acquérir une vision plus

informée des divers enjeux de la vie collective. Ils peuvent même susciter la prise de conscience de certaines réalités problématiques et ouvrir la voie à la mobilisation dans le but de les transformer (Gingras, 1994, p. 17).

Internet et le Web 2.0: une promesse pour l'espace public ?

Dans la dernière décennie, l'essor des technologies médiatiques liées à Internet a suscité beaucoup de réflexions sur la contribution des réseaux ou médias sociaux au débat public et à la démocratie en général. Ces nouveaux médias regroupent les blogues, les wikis, les fils RSS, YouTube, Facebook, Twitter, Myspace, Skyblog, Wikipédia, Espace Canoë, Flickr, LinkedIn, Kweeper, Zotero et d'autres. Selon certains, les médias sociaux auraient le potentiel de «faciliter les discussions et les débats au sein de l'espace public ainsi [que de] favoriser l'ouverture de ce dernier» (Suraud, 2003, p. 213). Ces attentes sont liées à la capacité d'Internet à diffuser rapidement et à peu de coûts des informations et des analyses, ainsi qu'à fournir des forums particuliers pour le débat. Trois grandes caractéristiques sont ainsi associées aux médias sociaux: la décentralisation du contenu et de la technologie; la participation possible des utilisateurs; le caractère inclusif associé à la (relative) simplicité de la technologie.

Par ailleurs, Internet serait censé dégager le débat public des problèmes liés à la propriété privée ou publique de l'information, c'est-à-dire que le contenu diffusé dans les médias sociaux échapperait davantage aux contraintes du marché et de l'État que celui diffusé par les médias traditionnels: la production d'informations, d'opinions et d'autres contenus par les utilisateurs y serait donc moins soumise à d'éventuels effets de censure et de déformation. De plus, les médias sociaux pourraient encourager la pluralité des points de vue et des opinions en créant une «myriade de mini espaces publics spécialisés et d'espaces publics alternatifs» (Dahlgren, 2000, dans Suraud, 2003, p. 215).

Cela dit, des cas étudiés montrent que les nouveaux médias peuvent servir de lieu d'affrontement entre des opinions déjà fixées. Les débats peuvent ne pas y être orientés vers la recherche de positions ou d'objectifs communs, mais plutôt vers la légitimation, voire l'imposition, des positions et des actions de certains individus ou groupes. On doit retenir que les médias sociaux ne sont qu'un support pour le débat: ils ne renversent pas les dynamiques et les rapports sociaux en cours (Suraud, 2003). Pour favoriser des échanges tendant davantage vers la recherche de positions ou d'objectifs communs, une réponse, à l'échelle d'un forum de discussion en ligne, peut consister à tableur sur une politique de modération. Cette solution a d'ailleurs été mise à l'essai dans les récentes tribunes de commentaires sur les sites Web des médias traditionnels d'information (en particulier ceux des quotidiens) (Baillargeon, 2011). De plus, la capacité des médias sociaux à servir de tribunes pour le débat public est limitée par le fait qu'il existe toujours une «fracture numérique» entre les citoyens qui ont accès à ces technologies et les autres, entre les citoyens qui adoptent un comportement actif sur le Web, en produisant et en diffusant des discours, et ceux qui ont un comportement passif (Balagué et Fayon, 2010; Rodriguez et Fahmy, 2010).

La société civile

Les affaires publiques et les enjeux collectifs ne sont pas débattus uniquement dans les médias : le débat public s'exerce également en bonne partie par l'intermédiaire des réseaux, des associations et des mouvements qui forment la société civile⁸. Selon une conception commune, la société civile réfère à des lieux et à des processus basés sur des relations volontaires, indépendants à la fois de l'État, de la sphère du marché et des relations contractuelles (comme des relations d'emploi ou des contrats de service). Elle regroupe des réalités très diverses allant des organismes communautaires jusqu'aux mouvements sociaux, en passant par les mouvements syndicaux et les partis politiques (Hansotte, 2004, p. 69). Selon plusieurs penseurs et analystes, les participants par excellence au débat public sont ces associations de la société civile, puisque les citoyens agissent et parlent rarement de façon individuelle (Odugbemi, 2008, p. 28). Du moins, ceux qui prennent la parole seuls dans l'espace public sont rarement sans réseau d'influence et sans expertise reconnue.

Parmi les acteurs de la société civile québécoise qui interviennent sur les questions de santé et de bien-être, on trouve les suivants :

- > des clubs sociaux et des clubs de bienfaisance, dont l'action sur les questions de santé et de bien-être passera essentiellement par l'entremise de collectes de fonds au profit de fondations ou de personnes atteintes de maladies ;
- > des associations politiques et des mouvements sociaux au caractère plus politique et revendicateur, qui abordent les problèmes de santé dans leur dimension sociale (les mouvements féministes, écologistes et homosexuels, en particulier) ;
- > des associations d'entraide, fondées sur l'expérience des soignés et sur leurs actions, au premier rang desquelles se trouvent les associations liées aux maladies et aux problèmes de santé chroniques (Fortin, 2003, p. 205-214).

Grâce à leur engagement dans la société civile, les citoyens mettent de l'avant des préoccupations et des intérêts souvent ancrés dans leur réalité particulière, qui peuvent être partagés par d'autres. Par leurs actions et leurs dialogues collectifs, ils peuvent contribuer au débat public et, par conséquent, à la formulation et à l'extension du bien commun. Dans ce processus, les citoyens auront à confronter les exigences de leur vie quotidienne, d'une part, et les choix politiques, économiques et technologiques qui concernent l'ensemble des citoyens, d'autre part. C'est aussi par leur interprétation des valeurs communes que les acteurs de la société civile contribuent au débat public et au bien commun (Hansotte, 2004 ; Conseil de la santé et du bien-être, 2004c, p. 23-24). On peut par exemple penser aux prises de position et aux idées innovantes en matière de soins à domicile ou de prévention du suicide, qui ont été développées par des proches.

Plus concrètement, l'action de la société civile dans le débat public passe parfois par l'intermédiaire de stratégies militantes (comme l'action directe par les manifestations), alors qu'elle implique à d'autres moments des engagements plus « traditionnels » dans la vie politique, comme la participation à des commissions parlementaires ou les rencontres directes avec des candidats aux élections. Cette action peut cibler les divers lieux où se déroulent des échanges constitutifs du débat public et où se forme l'opinion publique : il peut s'agir d'intervenir dans les médias ou auprès d'autres citoyens par la communication sur des enjeux collectifs, par exemple (Conseil de la santé et du bien-être, 2004c, p. 24-25 ; Fortin, 2003).

8. « Les Nations unies désignent souvent par société civile “le large éventail d'organisations non gouvernementales et à but non lucratif qui animent la vie publique, et défendent les intérêts et les valeurs de leurs membres ou autres, basés sur les considérations d'ordre éthique, culturel, politique, scientifique, religieux ou philanthropique : groupements communautaires, organisations non gouvernementales (ONG), syndicats, organisations de populations autochtones, organisations caritatives, groupements d'obédience religieuse, associations professionnelles et fondations privées.” » (Perspective Monde, site Internet – 4).

De plus, la participation des citoyens à la société civile implique fréquemment des actions visant à répondre à des besoins individuels ou collectifs, à améliorer la qualité de vie d'une partie de la population et à favoriser le changement social. Dans le domaine de la santé et des services sociaux, les associations d'entraide et les associations de malades illustrent ce type d'engagements citoyens. Certaines de leurs initiatives ont servi de référence pour des politiques et programmes gouvernementaux, ont été soutenues par l'État, ont bénéficié de liens étroits avec ce dernier ou se sont inscrites dans le secteur parapublic. On peut mentionner le cas des cliniques populaires, qui ont inspiré les centres locaux de services communautaires, et les centres d'appels téléphoniques de prévention, qui ont inspiré la mise en place du 811 (Conseil de la santé et du bien-être, 2004c, p. 24-25; Fortin, 2003).

Les interventions de certains acteurs de la société civile dans le débat public prennent par ailleurs la forme de mouvements ou de groupes de défense d'intérêts spécifiques: les groupes d'habitants d'un quartier, les groupes de défense de consommateurs, etc. Il s'agit alors de défendre et de promouvoir les droits, les préoccupations et les intérêts de certains groupes de citoyens ou acteurs collectifs, sans pour autant entrer dans un dialogue collectif et avoir une ouverture à modifier son discours. De telles interventions impliquent à la fois des rencontres avec des acteurs des pouvoirs publics (lobbying) et des activités de relations publiques. Elles inspirent la désignation de certains groupes de la société civile comme des «groupes d'intérêts» ou des «groupes de pression» (Conseil de la santé et du bien-être, 2004c, p. 24-25; Fortin, 2003, p. 213-214).

L'engagement des citoyens dans la société civile s'est longtemps fait – et se fait encore beaucoup – sur une base citoyenne et bénévole, et non dans le cadre d'une relation d'emploi, ni en tant que membre d'un organisme public ou d'une entreprise privée. Cependant, ce caractère distinctif de la société civile tend à s'estomper, notamment au Québec: plusieurs associations de la société civile se sont professionnalisées au cours des dernières décennies. La société civile inclut aussi la participation d'associations elles-mêmes, qui se regroupent en réseaux et en tables de concertation.

La distinction entre la société civile et les pouvoirs publics s'est aussi atténuée au cours des dernières décennies: les relations entre ces acteurs ont en effet évolué et se sont complexifiées avec l'établissement de partenariats entre des groupes de la société civile et l'État⁹. Pensons aux programmes de financement et de reconnaissance d'organismes communautaires par le réseau de la santé et des services sociaux, ou à la consultation fréquente de groupes pour la prise de décision publique¹⁰. Le recours à des experts externes pour éclairer les décisions publiques a également favorisé ces relations de coopération, de même que le rapprochement entre les pouvoirs publics et les groupes de la société civile: certains acteurs de la société civile ont ainsi été reconnus comme experts sur des questions précises. Par exemple, les groupes de femmes ont reçu un statut d'experts à propos des enjeux liés à la violence conjugale. Cependant, selon certains auteurs, ce contexte, en particulier les conditions associées au financement des organismes communautaires, participe à l'institutionnalisation d'acteurs de la société civile; il nuit aussi à leur indépendance et à leur autonomie par rapport à l'État. Le fait que certaines organisations ont été créées ou impulsées par l'État remet d'autant plus en cause l'idée de frontières nettes entre le secteur communautaire et les pouvoirs publics (Dufour, 2004, p. 164-169; Hansotte, 2004, p. 65 et 69; Fortin, 2003).

9. Les politiques de restrictions budgétaires ont d'ailleurs encouragé l'établissement de tels partenariats.

10. Par l'intermédiaire de tables de concertation sectorielles ou régionales, de forums, d'audiences publiques ou de sommets socioéconomiques.

Les acteurs étatiques

Dans le débat public interviennent des acteurs étatiques qui sont rattachés à l'un ou l'autre des trois pouvoirs de l'État moderne: le pouvoir législatif, exécutif ou judiciaire¹¹. Par exemple, les députés élus par les citoyens, figures par excellence du pouvoir législatif, sont régulièrement engagés dans les divers contextes du débat public: dans les médias traditionnels, mais aussi beaucoup dans les nouveaux médias, dans des événements organisés par la société civile, etc.

Selon un point de vue défendu entre autres par Jürgen Habermas, le débat et l'espace publics ne peuvent pas inclure l'État: le débat public est ainsi formé de «personnes privées» qui s'assemblent, en dehors de l'État, pour discuter des affaires communes et être éventuellement critiques de l'État, et ce, même si ce dernier, dans sa conception, est l'exécuteur de la volonté qui émergera du débat public¹². Toutefois, pour d'autres, comme le philosophe John Rawls, le débat public peut se trouver dans l'État et certaines de ses organisations, en particulier dans l'appareil et la sphère juridiques (Crossley, 2005; Rawls, 1993, dans Benhabib, 2000; Fraser, 1992, p. 111; Habermas, 1989).

On doit reconnaître que les cours de justice – en particulier la Cour suprême – jouent un rôle important dans l'évolution du débat public en débattant et en statuant sur les principes fondamentaux d'une société (Benhabib, 2000). Par exemple, le jugement Chaoulli a fortement relancé, en 2005, la question de la place du secteur privé dans la prestation et le financement des soins de santé. Il a effectivement invalidé les dispositions portant sur l'interdiction des assurances privées au Québec parce qu'elles contrevenaient à la Charte des droits et libertés de cette province.

Il faut aussi souligner le rôle des espaces de débat institués à l'intérieur des régimes parlementaires: le Parlement avant tout, mais aussi les comités parlementaires. Ces espaces fondamentaux à la vie démocratique fonctionnent comme des espaces publics à l'intérieur de l'État, qui sont toutefois dotés d'un pouvoir souverain, comme l'a relevé la philosophe Nancy Fraser (1992). Dans ces espaces, des opinions et des arguments sont confrontés; les discussions mènent à des décisions ayant force de loi et les discours qui y sont adoptés légitiment et autorisent les actions de l'État. Les échanges qui se produisent dans les assemblées et les commissions parlementaires, de même que les débats se déroulant dans les cours de justice, sont assurément des lieux par excellence du débat public. Néanmoins, certaines pratiques, comme l'imposition de la ligne de parti¹³, rendent plus difficile la réalisation des principes qui peuvent guider la conduite du débat public (présentés plus loin).

Quant aux administrations publiques – les ministères et les organismes publics (et parapublics) –, elles participent au débat public, entre autres par la production de savoirs et par un travail d'information. Comme nous le verrons plus loin, l'organisation de formes de participation publique est l'une des voies par lesquelles les administrations publiques peuvent contribuer au débat public.

11. Pour une définition des trois pouvoirs, consulter les sites suivants:

<http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMDictionnaire?iddictionnaire=1629> (pouvoir législatif),
<http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMDictionnaire?iddictionnaire=1494> (pouvoir exécutif) et
<http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMDictionnaire?iddictionnaire=1637> (pouvoir judiciaire).

12. De même, dans sa conception, l'espace public se distingue du marché: l'espace public est un «théâtre» où débattre, non pas où vendre et acheter (Fraser, 1992, p.111).

13. «En régime parlementaire, entre autres, et c'est le cas au Canada et au Québec, les élus d'un parti politique sont tenus de respecter les grandes orientations, les positions et les décisions adoptées et mises de l'avant par le parti (congrès organe de direction, chef) ou encore par l'aile parlementaire du parti (caucus des députés, conseils des ministres). Cela se matérialise dans les interventions des élus à l'intérieur ou à l'extérieur du Parlement (discipline de parti) et aussi au moment du vote en chambre (discipline de vote). La remise en question de la discipline de parti ou de vote peut entraîner diverses sanctions pouvant aller du retrait de certains privilèges parlementaires jusqu'à l'exclusion du parti.» (Boudreau et Perron, 2011, p. 63).

Les entreprises privées

Les entreprises privées constituent également des acteurs qui influencent les dynamiques du débat public et de l'espace public où il se déroule. La défense de leurs préoccupations, de leurs visions et de leurs intérêts dans le débat public implique le recours à différentes formes de stratégies, qui visent soit à faire circuler un message plus ou moins précis, soit à délimiter le débat au sens large. Ce dernier type de stratégies peut influencer ce qui compte comme une « connaissance » dans le débat. C'est aussi les identités propres aux entreprises qui sont créées, négociées et maintenues dans ce processus (Henderson, Weaver et Cheney, 2007). Les entreprises privées peuvent se mobiliser et s'organiser en associations ou en coalitions afin de renforcer leur capacité d'agir collectivement. En plus de mettre de l'avant des préoccupations et des intérêts propres à une industrie ou à un secteur économique, elles peuvent défendre des visions politiques et économiques globales (Beder, 2010, p. 498). Elles recourent fréquemment à des stratégies de communication s'appuyant sur des techniques de relations publiques pour influencer le débat public et la prise de décision politique. Il est important de souligner que cette stratégie n'est pas propre aux entreprises : les organismes et coalitions de la société civile, tout comme les pouvoirs publics, utilisent de plus en plus les techniques de relations publiques et les services de consultants en communication (Greenberg, Knight et Westersund, 2011, p. 74).

Par ailleurs, des analystes ont relevé qu'en certaines circonstances, des groupes de citoyens ont été soutenus de façon « intéressée » par des entreprises privées, quand des associations citoyennes n'étaient pas créées de toutes pièces pour promouvoir les visées et les intérêts d'entreprises au sein du débat public. Cette pratique permet de donner l'illusion d'une mobilisation et d'une intervention citoyennes dans le débat public, et ainsi de présenter les intérêts particuliers d'une entreprise, d'une industrie ou d'une coalition d'entreprises comme s'ils émergeaient d'une préoccupation citoyenne et collective par rapport au bien commun (Greenberg, Knight et Westersund, 2011, p. 70).

En plus d'intervenir dans le débat public, les entreprises ont la possibilité de promouvoir certaines visions des enjeux d'intérêt commun par l'entremise du lobbying, c'est-à-dire par des contacts directs avec des représentants politiques et des administrateurs publics. Dans certains contextes, ces contacts sont institutionnalisés, soit avec la mise en place de comités réunissant des représentants des pouvoirs publics et des membres de coalitions d'entreprises, soit avec l'organisation d'événements réunissant des acteurs gouvernementaux et des entreprises, qui sont des occasions de débattre souvent à huis clos (pensons au Forum économique mondial de Davos) (Beder, 2010, p. 502-503). Comme en ce qui concerne le recours aux relations publiques, le lobbying n'est pas propre aux entreprises : les acteurs de la société civile peuvent aussi rencontrer personnellement les représentants politiques et les administrateurs publics (Greenberg, Knight et Westersund, 2011 ; Dufour, 2004).

L'existence d'associations, de coalitions et de regroupements visant la défense de certains intérêts et visions ne signifie pas pour autant que les entreprises ont des positions uniformes à propos des enjeux débattus dans l'espace public. En fait, sur des enjeux comme la production d'organismes génétiquement modifiés (OGM) ou l'exploitation de nouvelles ressources énergétiques, les entreprises peuvent s'opposer en mettant de l'avant des valeurs et des logiques différentes : par exemple, elles peuvent invoquer les impératifs de l'économie de marché, les risques associés à des avancées technologiques et scientifiques ou l'importance de protéger un « environnement naturel ». Les positions qu'elles défendent dans le débat public reprennent des identités, des rationalités et des valeurs portées par divers individus, groupes et réseaux sociaux (Henderson, Weaver et Cheney, 2007).

Le monde de la recherche et de l'enseignement

Le monde de la recherche et de l'enseignement joue un rôle de premier plan dans le débat qui se déroule dans l'espace public. Ce rôle provient de l'apport particulier de la démarche scientifique à la compréhension et à la transformation de notre monde, ainsi que de la capacité des intellectuels à formuler des raisonnements qui éclairent les enjeux de la vie collective.

Au cours des 19^e et 20^e siècles, plusieurs intellectuels ont joué un rôle décisif dans la prise de conscience et la mobilisation collectives autour d'enjeux de société (citons en exemple Simone de Beauvoir, Hubert Reeves ou Amartya Sen). Ce rôle a d'ailleurs été inscrit au cœur de la mission de plusieurs institutions d'enseignement supérieur : il a été défini comme une responsabilité sociale des intellectuels et des autres figures du monde universitaire (Calhoun, 2009, p. 574). Du reste, la possibilité de débattre librement dans les institutions de savoir (en particulier les universités) a été associée à l'avancement de la société, entre autres parce que ce débat favorise l'information des citoyens sur les enjeux collectifs, ce qui accroît leur capacité à participer aux discussions publiques (Calhoun, 2009, p. 566-567). Néanmoins, avec les modifications du fonctionnement et des exigences du milieu de l'enseignement supérieur et de la recherche au cours des dernières décennies¹⁴, certains se sont demandé si ce rôle des intellectuels dans le débat public n'aurait pas grandement diminué, comme le rapportait le journaliste Stéphane Baillargeon (2011).

À l'intérieur même du monde scientifique, il existe des espaces de débat qui jouent un rôle fondamental dans le développement et le renouvellement des connaissances : des espaces distincts selon la discipline, les domaines de recherche, etc. L'histoire et la sociologie des sciences révèlent d'ailleurs comment l'évolution des sciences a été marquée par des débats et des controverses, qui se concluent fréquemment par des renversements complets de perspectives (Doré, 1998, p. 56). Pour cette raison, la liberté de penser et de débattre dans ce monde a été associée – par des penseurs tels que le philosophe américain John Dewey – au développement et au contrôle des connaissances (Calhoun, 2009, p. 569; Doré, 1998, p. 56).

Les lieux de production des connaissances et des savoirs savants ne se limitent cependant pas au monde de l'enseignement supérieur et de la recherche : les transformations sociétales et économiques du dernier siècle ont fait que des savoirs scientifiques sont produits entre autres par des organismes publics (pensons à l'Institut national de santé publique du Québec, par exemple) et des centres de recherche privés (tels les laboratoires pharmaceutiques) (Calhoun, 2009, p. 577). On a même vu apparaître des acteurs qui se spécialisent dans le développement de connaissances, mais qui adoptent délibérément une attitude stratégique et un rôle actif par rapport au débat public : il s'agit d'instituts de recherche indépendants travaillant sur des questions d'intérêt public, qualifiés communément de *think tanks*.

14. On réfère en particulier au développement des relations entre le monde de l'enseignement et de la recherche, d'une part, et les acteurs étatiques et non étatiques (entreprises privées, syndicats, etc.), d'autre part, par l'intermédiaire des organismes subventionnaires publics et des contrats de recherche. Ces changements ont conduit à l'arrimage des thèmes de recherche avec les besoins de ces acteurs. Globalement, ils ont aussi encouragé la recherche appliquée, au détriment souvent de recherches plus fondamentales et théoriques. On doit aussi référer à l'insertion accrue des institutions d'enseignement et de recherche dans un contexte international de concurrence, ce qui incite à favoriser certains choix, comme les contributions à un « marché » mondial par des publications en anglais, plutôt que les contributions au débat public de la société ou le partage des connaissances par l'enseignement (Gravel, 2010; Calhoun, 2009, p. 581-589).

Les think tanks (réservoirs d'idées)

Les *think tanks* sont en quelque sorte à la charnière du développement de connaissances scientifiques et de l'activisme politique. D'une part, « [o]n s'entend généralement pour les présenter comme des instituts indépendants qui réalisent des recherches sur les politiques publiques avec l'intention plus ou moins explicite d'alimenter le débat public et d'influencer ces politiques » (Hudon et Roseberry, 2008, p. 242). D'autre part, leur création est fréquemment liée à la promotion de perspectives et de discours particuliers. Sur ce plan, les différents *think tanks* se distinguent selon la place qu'ils accordent à la présence médiatique, à leur place dans l'espace public : si certains investissent considérablement le débat public (organisation de colloques, financement de sondages, etc.), d'autres tablent plutôt sur le développement de liens directs avec les décideurs politiques et les membres de l'administration publique. Dans le domaine de la santé et des services sociaux, parmi les *think tanks* les plus souvent cités, on relève l'Institut Fraser, le Centre canadien de politiques alternatives (CCPA), l'Institut Caledon, l'Institut économique de Montréal, le Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO) ainsi que l'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS).

Bien que la production des savoirs scientifiques suppose des débats au sein des institutions de recherche et d'enseignement, la démarche scientifique repose en même temps sur une « capacité à s'isoler, à se mettre à distance » des autres acteurs de la société, en particulier lorsque la méthode employée exige le détour par le laboratoire (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001, p. 136). En effet, la démarche scientifique mise en place au cours des 17^e et 18^e siècles demande une rupture avec les routines et les conceptions de la vie quotidienne, l'élaboration de faits et de théories à l'intérieur de collectifs de recherche, suivie de leur introduction dans la société dans son ensemble, ce qui a pour effet de la transformer (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001). Cette rupture contribue aux savoirs scientifiques produits, mais elle fait aussi en sorte que les savoirs et les innovations développés par les chercheurs peuvent ne pas tenir compte de réalités et de préoccupations que vivent les citoyens (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001, p. 140). Pour cette raison, les choix de recherche qui influencent notre monde commun se déroulent souvent dans des cercles restreints : « des choix politiques sont donc faits, mais sans être largement débattus » (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001, p. 102-103).

Cependant, la distance entre scientifiques et « non-initiés » s'est modifiée au cours des dernières décennies, en raison des controverses sur les risques associés à de nouvelles technologies, du développement de visions critiques sur la capacité de la science à contribuer au bien commun¹⁵ et de la remise en cause du modèle technocratique¹⁶ de prise de décision gouvernementale. Les distinctions mêmes entre publics scientifiques et autres publics ont été remises en cause par divers groupes de la société civile¹⁷, mais aussi par des institutions scientifiques qui cherchent à accroître ainsi la légitimité des savoirs qu'elles produisent : la production des savoirs scientifiques tend par là à se démocratiser (Michael, 2009, p. 619). En conséquence, on a pu voir émerger de nouvelles façons de faire la science, dans lesquelles les « non-initiés » jouent un rôle actif dans le développement des connaissances scientifiques (Piron, 2011 ; Michael, 2009 ; Callon et Rabeharisoa, 2008 ; Einsiedel, 2007 ; Motion et Doolin, 2007 ; Magnan, 2006 ; Callon, Lascoumes et Barthe, 2001).

15. Ces visions critiques sont portées en particulier par des groupes de la société civile (Motion et Doolin, 2007, p. 63).

16. Dans un modèle technocratique de prise de décision, des experts ont le monopole sur les décisions collectives et les décisions qui ont des implications politiques peuvent être réduites à des questions techniques (Magnan, 2006, p. 619).

17. Un exemple est l'intégration de groupes issus du mouvement homosexuel dans la recherche sur le VIH.

Les relations plus grandes entre le monde des sciences et les autres acteurs sociaux sont toutefois propices à l'établissement de rapports de pouvoir, qui se vivent en particulier dans le débat public. Comme l'ont montré des recherches en sociologie et en histoire des sciences et de la connaissance, des rapports de pouvoir s'exercent lorsqu'on cherche à inclure ou à exclure certains acteurs des échanges qui portent sur une controverse scientifique¹⁸ (Delborne, 2011), ou lorsqu'on tente d'établir qu'un enjeu est purement technique, car «[d]éclarer d'un dossier qu'il est technique, c'est en effet le soustraire à l'emprise du débat public» (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001, p. 38). Les discours des acteurs non experts ont souvent été assimilés à des comportements dysfonctionnels, qui s'expliquent par un manque de connaissances ou par le fait que ces acteurs ont été manipulés. Ces discours étaient alors

écartés parce qu'ils étaient vus comme non pertinents, voire dangereux pour la science: par exemple, des objections éthiques sur des thèmes de recherche controversés n'ont parfois pas été considérées comme relevant de l'argument raisonné. Dans le déroulement des rapports de pouvoir entre scientifiques et autres groupes sociaux, on a aussi vu des scientifiques s'identifier avec l'intérêt de l'ensemble des citoyens, tandis que des acteurs de la société civile étaient dépeints comme minoritaires et représentant des intérêts particuliers (Motion et Doolin, 2007, p. 68; Callon, Lascoumes et Barthe, 2001, p. 49). En contrepartie, dans ces rapports de pouvoir entre scientifiques et «non-initiés», des groupes de la société civile, des partis politiques et des entreprises peuvent utiliser les savoirs produits par les scientifiques dans le but d'avancer des intérêts particuliers (Godard et Hommel, 2007; Einsiedel, 2007, p. 6).

18. Cette exclusion peut s'opérer par le choix des sites où l'on débat d'une question scientifique ou technique, par les stratégies de communication, de même que par les politiques gouvernementales et les pratiques d'entreprises (Delborne, 2011).

DES CONDITIONS PROPICES AU DÉBAT PUBLIC



DES CONDITIONS PROPICES AU DÉBAT PUBLIC

Si le débat public et l'espace public où il se déroule constituent une composante fondamentale de la vie démocratique, un enjeu essentiel consiste à les soutenir et à favoriser leur existence et leur qualité¹⁹. Pour cette raison, cette section traite des conditions propices au débat public, selon trois plans distincts :

- > les conditions qui relèvent des composantes nécessaires à une société démocratique et des compétences à cultiver chez les citoyens ;
- > les formes de participation publique dont l'organisation, par l'État, peut favoriser le débat public (en plus d'aider à la prise de décision publique).
- > les principes qui devraient idéalement être incarnés dans le déroulement du débat public ainsi que les questions qu'ils soulèvent ;

QUELLES SONT LES CONDITIONS SOCIÉTALES QUI FAVORISENT LE DÉBAT PUBLIC ?

Quelles sont les conditions qui, à l'échelle de la société, favorisent l'existence de l'espace public et le déroulement du débat public ? Quelles conditions structurelles, renvoyant en particulier aux fondements juridiques et institutionnels des sociétés démocratiques, encouragent ce dialogue collectif ? Quels types de compétences citoyennes contribuent au déroulement du débat public ? L'existence de certains types d'espaces est-elle propice à l'acquisition de ces compétences ?

Les conditions institutionnelles essentielles au débat public

Certains des fondements juridiques et institutionnels sur lesquels reposent les sociétés démocratiques sont des conditions essentielles au maintien d'un espace public et au bon déroulement du débat public. Parmi ces fondements, on peut mentionner les suivants :

- > l'existence et la valorisation des libertés civiles garanties par la constitution, telles que les libertés d'expression, d'opinion et d'association ;
- > l'indépendance et la diversité des médias (médias financés par les fonds publics, mais indépendants du contrôle de l'État, médias possédés par des entreprises privées, médias communautaires, etc.) ;
- > l'accès à l'information sur les décisions des pouvoirs publics et les raisons de ces décisions (donc, une législation assurant un accès à l'information et une culture de transparence et d'ouverture) ;
- > une culture politique et publique du débat et de la discussion libre sur les enjeux communs (Odugbemi, 2008, p. 29).

Certaines caractéristiques institutionnelles plus particulières favorisent aussi le débat public : l'existence d'institutions jouant un rôle d'intermédiaires dans l'espace public (comme les commissariats à l'information, mais aussi certaines organisations non gouvernementales) ou les capacités de communication des gouvernements, entre autres (pour des exemples d'interventions portant sur ces conditions, voir l'encadré ci-après).

19. Selon Majo Hansotte, un enjeu essentiel pour toute démocratie consiste effectivement à « faire surgir chaque fois que nécessaire cette dimension symbolique [l'espace public et le débat public] de la vie collective » (2004, p. 71).

Des éléments contribuant à la pratique du débat public

- > Soutien d'une éthique du journalisme socialement responsable
- > Accès aux médias pour les différents groupes de la société, assuré par des politiques médiatiques
- > Promotion de l'usage de l'argumentation publique à l'échelle de la collectivité (recours aux preuves et à la raison)
- > Développement des capacités d'intervention citoyenne, ce qui inclut la défense de causes (entre autres par l'intermédiaire des médias)
- > Divulgation, dans le domaine public, d'éléments qui étaient dissimulés (par les journalistes d'investigation, les *whistleblowers*, etc.)
- > Accroissement de la capacité de communication des gouvernements
- > Travail sur l'accessibilité des contenus liés aux questions scientifiques, techniques et décisionnelles (par l'entremise d'interprètes, tels des groupes de vulgarisation, etc.)

(Odugbemi, 2008, p. 34-35).

Les compétences citoyennes sollicitées par le débat public

La pratique du débat public appelle à l'acquisition de compétences qui correspondent à ce que certains, comme le politologue canadien Will Kymlicka, définissent comme des «vertus» citoyennes essentielles. En même temps, ces compétences se développent par la pratique du débat public en différentes occasions. Notons qu'elles s'interprètent et se réalisent de façon variée : elles ne peuvent donc pas constituer des «critères d'admission» au statut de citoyen (Lamoureux, 2001). Ces vertus citoyennes renvoient globalement au jugement critique et à la capacité d'exercer son autonomie, puisque la citoyenneté suppose en effet des personnes libres d'exercer leur raisonnement et de définir leurs actions. Certaines qualités morales y sont également associées, comme la capacité d'ouverture à la diversité des idées et des valeurs (voir l'encadré ci-après) (Calhoun, 2002 ; Lamoureux, 2001 ; Benhabib, 2000).

La capacité à comprendre et à interpréter différents registres de la vie publique est une autre exigence de l'espace et du débat publics contemporains. Effectivement, différentes règles et logiques de discours se rencontrent dans l'espace public, comme celles liées à la vie parlementaire ou juridique. Cette capacité favorise la participation au débat public et à la vie démocratique : elle fait partie de ce que certains appellent une «raison publique», qui rend capable de discerner ce qu'il est approprié de dire dans des contextes officiels de débat, comme dans une cour de justice, ou dans d'autres contextes moins protocolaires, tels qu'une soirée publique d'échange organisée par un groupe de la société civile (Benhabib, 2000, p. 176).

Les compétences citoyennes sollicitées par le débat public

Des capacités à...

- > discerner et respecter les droits des autres ;
- > mettre en question l'autorité et évaluer le travail des élus et des administrateurs publics ;
- > faire connaître son point de vue de façon intelligible et ouverte ;
- > être réflexif à propos de ses propres positions et valeurs, ce qui implique une capacité à se distancier de ses propres convictions ;
- > comprendre les procédures de la démocratie et les appliquer ;
- > s'ouvrir aux perspectives des autres ainsi qu'à la multiplicité des valeurs et des points de vue, ce qui demande une habileté à concilier des éléments parfois incompatibles sur le plan religieux, éthique et esthétique ;
- > analyser, porter un jugement critique et argumenter ;
- > agir sur sa réalité, individuellement mais aussi collectivement ;
- > déployer une réflexion éthique.

(Calhoun, 2002 ; Lamoureux, 2001 ; Benhabib, 2000).

Les contextes favorables à l'acquisition des compétences sollicitées par le débat public

L'existence d'une multiplicité de contextes de débat favorise l'acquisition de compétences au débat public. Débattre publiquement ne signifie pas que les acteurs sociaux doivent échanger constamment tous ensemble sur les mêmes enjeux, surtout que leur complexité interpelle généralement un grand nombre d'acteurs aux horizons d'action et de réflexion très diversifiés. En fonction de l'ampleur des enjeux soulevés, des contextes de débat variés peuvent et doivent coexister : en matière de santé et de bien-être, les enjeux liés aux besoins d'une région en matière de prestation de services n'appellent pas des contextes de débat à la même échelle que ceux liés aux orientations fondamentales du système de santé et de services sociaux. Selon certains, le fait d'avoir accès à une variété de contextes permet même de décentraliser le pouvoir, de le diffuser et ainsi « de contrer la prétention de l'État et des institutions à monopoliser le débat public » (Lamoureux, 2008, p. 133 ; Hansotte, 2004).

La fréquentation de divers espaces permet de faire des apprentissages citoyens, qu'ils soient de l'ordre des savoirs, des savoir-être ou des savoir-faire : c'est le cas en particulier des milieux propres à la société civile (milieux associatifs ou communautaires). Les échanges y favorisent l'élaboration et la maturation d'une parole citoyenne commune. Ce processus exige par ailleurs temps et durée : en effet, un temps de recul est requis pour que les participants se décentrent et se distancient par rapport à leur vécu immédiat, à l'issue de la rencontre entre différents savoirs (incluant les savoirs experts). De même, un temps de réflexion est nécessaire pour en venir à proposer des voies d'action collective transformatrice (Lamoureux, 2001, p. 43). On peut souligner que ces conditions, qui favorisent les apprentissages citoyens et le débat public, peuvent aussi se trouver dans les événements organisés par les pouvoirs publics, tels que les séances du Forum de consultation du Commissaire à la santé et au bien-être ou les réunions du conseil d'administration d'un établissement de santé et de services sociaux.

QUELS PRINCIPES PEUVENT GUIDER LES PRATIQUES ASSOCIÉES AU DÉBAT PUBLIC ?

Quels principes liés à des valeurs et à des idéaux démocratiques peuvent guider les pratiques associées au débat public? Peut-on éclairer en quelque sorte une «éthique du débat public»? Quelles interrogations et controverses sont liées à la portée et à l'application de ces principes? Certains principes peuvent contribuer à la mise en place des conditions propices à un débat public de qualité. Étroitement liés aux idéaux démocratiques, ces principes peuvent aussi servir de guides ou de repères pour les organismes publics qui souhaitent organiser des formes de participation publique, intervenir dans le débat public ou simplement en favoriser le déroulement.

En philosophie politique et en sciences sociales, les réflexions qui ont contribué ces trente dernières années au domaine de la démocratie délibérative (voir l'encadré) éclairent plusieurs des principes qui peuvent guider les pratiques associées au débat public. De plus, les apports conceptuels de ce domaine permettent de mieux comprendre les aspirations et les préoccupations des acteurs du débat public. Ils peuvent aussi inspirer des actions qui vont contribuer au déroulement du débat public, incluant la mise sur pied de formes de participation publique (qui sont décrites plus loin). Si la plupart des valeurs et des principes mis de l'avant par la démocratie délibérative sont partagés, des divergences existent dans la façon de les interpréter et de les mettre en application: cela touche notamment les principes d'inclusion, d'argumentation et d'entente.

Le domaine de la démocratie délibérative

Le domaine de la démocratie délibérative prend ses racines dans les œuvres des philosophes allemands Jürgen Habermas et Hannah Arendt, ainsi que des philosophes américains John Rawls et John Dewey. Il promeut une réforme de la démocratie représentative en favorisant diverses formes de débat.

Au sein des réflexions issues de ce domaine, l'importance des institutions associées à la représentation démocratique est reconnue: l'élection et le travail des représentants au Parlement, la communication avec les citoyens par l'entremise des médias traditionnels, etc. Toutefois, des modifications au fonctionnement actuel de ces institutions sont souhaitées: elles visent surtout à ce que les parties concernées par les enjeux publics (individus, groupes et mouvements) puissent débattre sur les questions communes.

Une autre intention est d'amener l'administration publique à appliquer des décisions découlant de la discussion publique, ce qui peut supposer la conception de méthodes visant à faire débattre les citoyens – entre eux, avec des experts scientifiques ou des décideurs politiques – sur des questions relatives à la prise de décision politique ou à des enjeux éthiques (liés aux sciences et aux technologies, par exemple). Le but de cette conception délibérative de la démocratie est aussi d'inciter l'administration publique à rendre compte des décisions prises et à en expliquer publiquement la logique. Le débat public d'une variété d'acteurs citoyens serait un moyen de contrebalancer le pouvoir des experts et des décideurs.

L'approche délibérative de la démocratie est souvent – mais pas toujours – associée à un idéal de participation politique du plus grand nombre de citoyens. L'art du débat serait en effet pleinement déployé quand l'ensemble des citoyens et des groupes de citoyens concernés par un enjeu participent au débat et à la prise de décision. Cette approche ne renvoie toutefois pas à l'idée de participation directe et constante de tous les citoyens aux décisions publiques, à un idéal de «démocratie directe» (Blondiaux et Sintomer, 2009; Blondiaux, 2004).

Le déroulement du débat

Au-delà des divergences d'interprétation, une vision de la progression idéale des discours et des pensées dans le débat tend à se dégager des réflexions menées dans le domaine de la démocratie délibérative. Cette vision s'accompagne de présupposés quant aux processus de changement reliés à la participation à un débat (qu'il soit public ou non) : les interprétations et aspirations de chacun sont en effet censées évoluer et changer au cours du débat. Ce potentiel transformateur est associé aux aspects réflexifs du dialogue collectif : d'une part, le débat invite les parties à se situer les unes par rapport aux autres ; d'autre part, ce dialogue incite chaque partie à revisiter ses idées, ses positions et ses opinions, ce qui favorise une prise de conscience des conflits existant entre ses aspirations et ses points de vue, en plus de conduire à les préciser et à les rectifier en conséquence (Benhabib, 2000, p. 170 ; Arendt, 1983, p. 308, dans Paquin, 2008, p. 26). D'autres présupposés quant à ce que peut inclure le déroulement du débat se dégagent aussi des réflexions de la démocratie délibérative :

- > Le débat permet d'explorer divers aspects d'une question et de définir un problème partagé.
- > Chaque partie participant à un débat peut effectuer un apport en fonction de son point de vue unique.
- > L'expression des divers points de vue peut inclure des opinions antagonistes.
- > L'argumentation de chacun et la confrontation des opinions émises permettent la progression de la pensée, parce que les interprétations et les opinions se construisent dans l'échange et la confrontation d'arguments.
- > Au fil du processus, les discours et les échanges peuvent passer des particularités à un point de vue général.

Des divergences existent quant à ce qu'implique la transposition dans la réalité de cette vision du débat. Selon certains, une vision délibérative requiert le travail en assemblées, sous la direction d'animateurs, au cours desquelles les participants passent d'un point de vue particulier à une entente générale, voire à un consensus. D'autres en ont une compréhension plus globale et sociétale, mais aussi moins axée sur l'atteinte du consensus : ainsi, la politologue Seyla Benhabib soutient qu'il est essentiel qu'un modèle de la démocratie délibérative privilégie un « espace public formé de réseaux et d'associations, qui sont des sites de délibération, de contestation et d'argumentation, qui s'entrecroisent et se chevauchent²⁰ » (traduction libre) (Benhabib, 2000, p. 171). De même, pour la politologue Diane Lamoureux, l'art du débat ne peut être réduit « à un échange de “bonnes raisons” et ressembler à un “séminaire de recherche”, puisqu'il ne se déploie pas uniquement dans le registre de l'argumentation rationnelle²¹ ». Dans cette perspective, les manifestations, en tant que « manière de mettre en scène le conflit social et le discours de groupes sociaux dominés », sont incluses dans la vision délibérative de ce que devrait être le débat public (Lamoureux, 2008, p. 130).

20. « It is central to the model of deliberative democracy that it privileges such a public sphere of mutually interlocking and overlapping networks and associations of deliberation, contestation, and argumentation. » (Benhabib, 2000, p.171).

21. Les travaux et les réflexions en sociologie de la science ont toutefois mis en relief que même le domaine de la science ne peut se résumer, lui non plus, à la seule argumentation rationnelle (Doré, 1998).

Les enjeux et controverses soulevés par quelques principes qui peuvent guider le débat public

Les réflexions du domaine de la démocratie délibérative éclairent des principes qui peuvent guider le débat public et l'espace public où il se déroule, principes qui renvoient à des valeurs communément partagées dans les démocraties occidentales. Pour les trois principes les plus commentés (l'inclusion, le travail d'argumentation et l'entente), les questions et les controverses ayant cours sur la manière de les interpréter et de les mettre en application sont soulevées. Plusieurs autres s'y ajoutent toutefois, tels que la liberté et l'égalité : ces dernières sont d'ailleurs impliquées par les principes d'inclusion, d'argumentation et d'entente (Jacobs, Cook et Carpini, 2009). C'est entre autres en invoquant ces principes et les valeurs sous-jacentes que les actions orientées vers le débat public sont justifiées ou bien critiquées, incluant celles qui sont entreprises par les organismes publics. Ces principes s'appliquent à divers contextes de débat, d'ampleur variable, allant de l'espace public d'une société à un forum de citoyens comptant une dizaine de personnes.

L'inclusion – L'inclusion implique que toutes les parties touchées par un enjeu (citoyens, groupes du monde associatif, institutions, etc.) peuvent participer au débat. Outre la question de l'accessibilité se pose celle de l'intégration de la pluralité, c'est-à-dire l'expression, le respect et l'écoute de toutes les voix collectives et individuelles. Les acteurs devraient tous avoir la même possibilité de faire valoir leur vision, leurs besoins, leurs valeurs et leurs intérêts, mais aussi de remettre en question les affirmations déjà énoncées ou encore d'en formuler d'autres et d'en débattre (Jacobs, Cook et Carpini, 2009, p. 10-11). Ce principe est également lié à la liberté des participants – ceux-ci doivent être libres de tout exercice de violence ou d'autorité – ainsi qu'à leur égalité.

La transposition dans les pratiques du principe d'inclusion n'est pas sans soulever des difficultés et des questions à l'égard du traitement à accorder aux catégories sociales, aux groupes sociaux, aux communautés culturelles, qui se trouvent fréquemment dans des rapports d'inégalité dans la société. Quelle place leur donne-t-on et accorde-t-on à leurs différences dans le débat public ?

Selon une vision mise de l'avant par Habermas et Arendt, il faut «mettre entre parenthèses» les inégalités sociales et culturelles : l'instauration d'une égalité politique dans un espace de débat, par l'adoption d'une convention, est nécessaire pour que chacun puisse faire entendre son opinion. La convention d'égalité implique que l'on permette à tous d'être entendus par leurs pairs, peu importe le statut, l'identité et la position socioéconomique du messageur. L'adoption de cette convention permet de suspendre les hiérarchies entre les individus et d'empêcher que les rapports de domination s'exercent et nuisent à une démarche de questionnement collectif (Paquin, 2008, p. 33-37).

En d'autres termes, l'instauration artificielle du principe d'égalité favorise la réalisation des principes d'argumentation et de liberté. En effet, la convention instaurant une égalité entre les participants s'appuie sur une autre convention voulant, d'une part, que le meilleur argument ait raison, peu importe qui l'émet et, d'autre part, que l'exercice du raisonnement et du jugement ne soit pas entravé par des formes de violence ou des rapports de domination (Paquin, 2008, p. 33-37).

Cette conception du principe d'inclusion n'est pas sans susciter des critiques. Traiter tous les participants à un débat comme s'ils étaient égaux reposerait sur une fiction, selon laquelle on peut séparer le débat public – et toute vie politique – du contexte plus large de la société et des rapports sociaux (Fraser, 1992, p. 120-121). Selon plusieurs auteurs, vouloir mettre entre parenthèses les identités et les différences (dans l'espace public, tout comme dans les formes de participation publique) tend à favoriser les groupes dominants dans la société : les thèmes privilégiés par certaines catégories sociales – en particulier celles qui sont marginalisées ou minoritaires – et leurs façons de s'exprimer seraient soit frappés d'invisibilité, soit rejetés (Walzer, 2004, p. 96-97). Exclure les questions de différences et d'identités socioculturelles conduirait à appauvrir le débat public, ainsi qu'à accroître les difficultés de communication entre groupes culturellement différents (Calhoun, 2002; Benhabib, 2000, p. 176).

Plutôt que de mettre entre parenthèses les différences et les inégalités, plusieurs auteurs suggèrent d'en tenir compte et de les rendre visibles afin de corriger les façons dont les inégalités sociales influencent les échanges survenant dans le débat public (Fraser, 1992, p. 121). Divers types d'actions possibles ont été suggérés. Entre autres, certaines théoriciennes féministes ont mis en relief l'importance de travailler sur le plan macrosocial : afin de favoriser l'inclusion dans le débat public en général, des penseurs soulignent la nécessité d'appliquer les notions de justice sociale à l'échelle de la société, au moyen d'interventions aussi profondes et fondamentales que d'améliorer la redistribution des richesses et de travailler à la reconnaissance des minorités sociales et culturelles. Dans le cas d'un forum de débat organisé à plus petite échelle, comme une forme de participation publique mise sur pied par l'État, on peut penser à des possibilités de «représentation compensatoire» pour des participants venant de catégories sociales plus démunies, en agissant sur le temps de parole, ainsi que sur le nombre d'interventions ou de participants. Il s'agit alors de travailler à appliquer les notions de justice sociale à l'échelle de la forme de participation publique : cela demande par ailleurs d'être conscient des formes d'inégalité et d'exclusion qui existent dans la société et qui peuvent agir sur le déroulement du débat et sur son contexte (Young, 2007 ; Fraser, 2003).

Le travail d'argumentation – Dans le débat public, les discussions collectives doivent reposer sur un travail d'argumentation, qui implique de mettre de l'avant des affirmations compréhensibles et acceptables par autrui, fondées sur la raison et des faits, qui demande d'écouter les arguments d'autrui, de faire un effort pour en saisir la logique et d'y répondre par des contre-arguments. Ce principe appelle à ce que le débat public soit un échange d'informations et de raisonnements, qui permet aux participants d'acquérir une vision plus large des différents enjeux et opinions en question. Il s'accompagne de l'aspiration que l'échange d'arguments permette de s'orienter vers l'intérêt commun, en dépassant les préférences et les intérêts particuliers ainsi que les jugements moraux de départ (Jacobs, Cook et Carpini, 2009, p. 11-12).

Le travail d'argumentation implique un déplacement entre le particulier et l'universel. L'argumentation progresse dans le débat public par des allers-retours entre la référence à des expériences concrètes (telles des expériences d'injustice) et la formulation de jugements et de règles valables pour tous. Et cela ne va pas sans exigences distinctives. D'abord, il faut s'interroger sur la portée universelle du jugement émis par un individu ou un groupe : est-il bon «pour tous»? Pour répondre à cette question, on peut adopter en quelque sorte la position d'un législateur fictif en s'appuyant sur ce que le philosophe John Rawls qualifie de principes de «raison publique», ce qui inclut les principes inscrits dans les documents de nature constitutionnelle, comme les chartes des droits. Ensuite, le passage à l'universel nécessite de changer sa manière de penser habituelle en raisonnant à partir de la perspective des autres parties du débat, plutôt qu'à partir de son contexte particulier, même si les autres parties portent des visions du monde très différentes de la sienne. L'une des exigences cruciales pour la progression de l'argumentation, et plus largement pour la participation au débat public, est en effet la capacité des individus – mais aussi des groupes – à se distancier des influences de leur contexte de vie immédiat. Elle s'accompagne de la valorisation de la capacité des acteurs à se projeter dans des réalités (très) différentes de leur réalité propre, sans pour autant oublier les influences que le contexte de vie particulier a sur eux. Enfin, le passage à l'universel par l'argumentation doit s'accompagner d'un retour aux réalités particulières et concrètes, un retour propice, par exemple, à la prise de conscience de situations d'inégalité ou d'injustice (Hansotte, 2004, p.67-68 ; Calhoun, 2002 ; Lamoureux, 2001 ; Benhabib, 2000, p. 172-174).

L'application du principe d'argumentation soulève plusieurs interrogations et critiques. Le travail d'argumentation, fondé sur la raison, nécessite une transparence vis-à-vis de soi et d'autrui qui peut être difficile à réaliser. Selon plusieurs auteurs, il est en effet impossible de connaître pleinement ses croyances et valeurs. Pour cette raison, dépasser complètement les différences de croyances et de valeurs, les intérêts, les biais et les *a priori*, par le raisonnement et le dialogue, serait difficilement réalisable. Ensuite, tout contexte de débat est nécessairement marqué par une sensibilité culturelle particulière. Par conséquent, le fait d'entretenir la croyance qu'il est possible d'avoir un débat culturellement neutre tend à désavantager ceux qui ne partagent pas la culture qui domine dans le débat (Benhabib, 2000, p. 174 ; Fraser, 1992, p. 120).

Une autre critique porte sur l'importance accordée au rôle du raisonnement et de la rationalité, au détriment d'autres dimensions, tout aussi cruciales pour la vie politique, comme la passion, le courage ou la solidarité. Cet argument se justifie d'autant plus lorsque le débat public survient dans des contextes sociaux caractérisés par des conflits ou des crises. Le débat public ne progresse pas que par l'argumentation logique: d'autres types de discours peuvent contribuer à l'avancement d'un débat. Les formes de discours qui font appel à l'émotion, à la persuasion, voire à la séduction²², permettent d'attirer l'attention publique sur certains problèmes; ils contribuent particulièrement à faire reconnaître la réalité de personnes et de groupes généralement rendus invisibles et marginalisés par les effets des inégalités sociales. Contrairement à certaines théories de la démocratie délibérative, dans lesquelles l'argumentation se doit de garder un caractère impersonnel, certains penseurs soulignent l'intérêt du récit pour traduire en mots les expériences et leurs causes sociales. Par exemple, les témoignages des orphelins de Duplessis ou des personnes atteintes du VIH ont permis d'alerter et de mobiliser l'opinion publique et les pouvoirs publics par rapport aux injustices et aux souffrances rencontrées (Lamoureux, 2008, p. 129-131).

Enfin, plusieurs penseurs soulignent que le débat public – tout comme la vie politique en général – ne se résume pas à un échange d'arguments, puisque le marchandage et la négociation y ont aussi leur part. Les décisions, les accords à l'issue d'un débat ne résultent pas seulement du travail d'argumentation, mais aussi de l'équilibre établi entre les forces en présence, d'autant plus qu'il est peu réaliste de s'attendre à ce que le travail d'argumentation parvienne à une démonstration ou à une réfutation hors de tout doute: ce débat se déroule dans un contexte marqué par des enjeux politiques et des conflits sociaux, et la vie politique est marquée par une «urgence». Ce qui finit par prédominer dans le débat public n'est pas nécessairement l'argument le plus vrai, mais plus souvent l'argument le plus applicable ou le «plus fort» dans les circonstances. Enfin, si les positions et les opinions changent au cours du débat, la cause n'est pas forcément rationnelle: cela peut relever d'une forme de «conversion» ou être le fruit d'une pause dans la progression du débat, sous la forme d'un compromis (Lamoureux, 2008, p. 129-130; Mouffe, 2000, p. 15-16).

L'entente – Le débat public devrait idéalement mener à une reconnaissance réciproque entre les diverses opinions et positions des participants, de même qu'à une compréhension des désaccords et des conflits présents. La plupart des penseurs du domaine de la démocratie délibérative s'entendent sur cet établissement d'une reconnaissance et d'un respect mutuels, de même que sur la possibilité d'élargir les compréhensions et les visions de chacun (Jacobs, Cook et Carpini, 2009, p. 12).

Parmi les éléments favorisant l'application du principe d'entente, l'adoption par les participants d'une perspective orientée vers le bien commun favoriserait une prise de conscience des similarités et des points communs. Quant au travail d'argumentation, il participerait aussi à la réalisation du principe d'entente. En effet, selon plusieurs penseurs, le fait de devoir argumenter aurait pour effet de transformer les positions des parties participantes et d'amoinrir les divergences. L'obligation d'énoncer clairement sa position devant les autres et de se situer par rapport à la leur inciterait à prendre conscience des conséquences et des mérites des différentes positions et conduirait donc à rectifier sa pensée, possiblement en intégrant des opinions et des idées des autres. Inversement, le travail de réflexion sur les désaccords, les conflits latents, les valeurs et les présuppositions de chacun, qu'appelle le principe d'entente, participe à la réalisation du principe d'argumentation, en encourageant l'élargissement de la compréhension des questions débattues (Jacobs, Cook et Carpini, 2009, p. 12; Benhabib, 2000, p. 168-170).

Les opinions des auteurs du domaine de la démocratie délibérative divergent toutefois quant à la possibilité et à la nécessité de parvenir ou non à un consensus, et ce, même si ceux qui mettent l'accent sur les possibilités de consensus reconnaissent le maintien de désaccords. Ainsi, pour certains, le consensus constitue un idéal qui doit guider le débat: les désaccords sont des obstacles à dépasser. Selon d'autres, si une compréhension mutuelle est possible à travers la confrontation des points de vue, elle ne doit pas pour autant viser l'atteinte de positions communes. Cette préoccupation pour l'atteinte d'un consensus viendrait en effet limiter la capacité à intégrer la pluralité dans un débat: le consensus impliquerait toujours une forme d'exclusion, dans le sens qu'il ne serait qu'un équilibre provisoire dans les relations de pouvoir, équilibre qui témoignerait de l'imposition d'une ou de quelques idées (Jacobs, Cook et Carpini, 2009; Paquin, 2008, p. 39-40; Mouffe, 2000, p. 17).

22. Ces formes de discours sont grosso modo associées à la rhétorique (Duhamel, 2001).

LA CONTRIBUTION DES POUVOIRS PUBLICS AU DÉBAT PUBLIC

Comment les pouvoirs publics peuvent-ils contribuer au débat public? À quels moyens peuvent-ils recourir? Quels principes guident l'intervention des pouvoirs publics dans le débat public? Répondre à ces questions implique d'aborder les formes de participation publique, c'est-à-dire les manières dont l'État peut consulter les acteurs de la collectivité, voire les engager dans les processus décisionnels et les débats qui y sont liés²³. Les formes de participation publique peuvent en effet remplir une fonction importante d'éclairage ou d'encadrement du débat public; elles peuvent aussi y lancer des préoccupations et des questions collectives. Elles ne sont pas sans susciter des interrogations, voire des critiques: les appréhender permet de préciser la contribution de la participation publique et des pouvoirs publics. Enfin, elles s'articulent et se distinguent selon diverses dimensions. De plus, des principes peuvent guider leur organisation: ils constituent un cadre d'analyse permettant d'orienter l'intervention des pouvoirs publics dans le débat public en fonction de chaque contexte singulier.

La participation publique comme réponse au débat public

En lien avec la dynamique du débat dans l'espace public, l'État peut intervenir en mettant sur pied des formes de participation publique, qui vont du référendum aux conférences de consensus (pour une définition des principales formes de participation publique, voir l'encadré, p. 34). Elles peuvent être combinées en fonction des besoins et des ressources disponibles, comme le montre l'exemple de la commission Clair.

Les formes de participation publique mises en place lors de la commission Clair

La Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux (commission Clair) a été créée le 15 juin 2000. Son mandat consistait à animer un débat public sur les enjeux auxquels faisait face le système de santé et de services sociaux et à proposer des avenues de solution pour l'avenir de ce système. Ce mandat portait plus particulièrement sur le financement et l'organisation des services.

Lors de cette commission, plusieurs formes de participation publique ont été mises en place: quatre forums d'experts se sont tenus sur différents thèmes, ce qui a permis la consultation de près de 1 000 spécialistes en santé et en services sociaux (du Québec, du Canada ou d'autres pays); des consultations régionales ont été organisées par les régies régionales de santé et de services sociaux (500 mémoires ont été déposés et 6 000 personnes ont pris la parole); des audiences publiques ont été tenues à l'échelle nationale (donnant lieu au dépôt de 200 mémoires); un sondage a été mené par téléphone et un autre, par Internet (5 000 personnes ont été interrogées et 500 ont répondu par Internet) (Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux, 2001).

23. Les écrits sur la participation publique abordent ce sujet essentiellement sous l'angle de la contribution aux décisions publiques.

Notons que la participation publique est une réalité instituée au sein du système public de santé et de services sociaux du Québec, et ce, depuis l'origine de ce système au début des années 1970. Elle s'est maintenue malgré les échecs, redéfinitions et critiques dont elle a fait l'objet. La commission Castonguay-Nepveu, qui a dessiné les grandes lignes de notre système, l'avait d'entrée de jeu définie comme un objectif devant faciliter l'adaptation du système de santé et de services sociaux aux besoins changeants des citoyens (Piron, Goupil-Sormany et Lévesque, 2010; Forest et autres, 2003, p. 178).

Cependant, l'organisation de formes de participation publique n'est pas la seule manière pour les pouvoirs publics d'intervenir dans le débat public: la diffusion d'informations et le transfert de connaissances peuvent aussi y contribuer. En effet, informer assure «une éventuelle participation plus active et éclairée des citoyens» (CSBE, 2011, p. 22). Dans certains cas, il s'avère plus approprié d'utiliser des mécanismes d'information unidirectionnels et non participatifs, par exemple lorsqu'il s'agit d'éclairer les aspects techniques d'une controverse en cours dans l'espace public.

Enfin, notons l'utilisation relativement nouvelle – mais en essor – d'Internet et des réseaux sociaux par les pouvoirs publics pour faire participer les acteurs sociaux (citoyens sur une base individuelle, groupes de la société civile et autres acteurs collectifs). La flexibilité, la facilité et la transparence que l'on prête à ces nouveaux outils peuvent ouvrir de nouvelles voies pour éclairer, stimuler ou encadrer le débat public. Les formes de participation publique les plus courantes sont actuellement le sondage en ligne et le forum de discussion (Piron, Goupil-Sormany et Lévesque, 2010; Conseil de la santé et du bien-être, 2004c, p. 48).

Les formes de participation publique les plus fréquentes

Audiences publiques

Assemblée publique structurée, où les divers participants (citoyens, groupes de la « société civile » et autres acteurs collectifs) peuvent émettre directement leur opinion, accompagnée ou non d'un mémoire. L'assemblée est présidée par une partie indépendante.

Comité décisionnel (*negotiated rulemaking*)

Comité de travail composé d'un petit nombre de représentants de groupes ou d'institutions, qui se rencontrent à plusieurs reprises (périodiquement sur plusieurs semaines ou mois) afin de prendre une décision – par consensus – au sujet d'une question précise.

Comité consultatif (citoyen ou public)

Petit groupe sélectionné pour représenter les points de vue de différents groupes ou communautés. Ce comité se rencontre périodiquement sur une période de temps relativement longue pour explorer des enjeux importants.

Conférence de consensus

Panel constitué de 10 à 16 citoyens non spécialistes d'une question, choisis par un comité pour leur représentativité de la collectivité. Guidés par un animateur indépendant, les membres du panel sont amenés à poser des questions aux experts invités, lors de rencontres publiques (accessibles à toutes les personnes intéressées). Au terme de trois jours de conférences, le panel produit un rapport qui est diffusé lors d'une conférence de presse.

Groupe de discussion (*focus group*)

Groupe de 5 à 12 citoyens, sélectionnés pour représenter les points de vue de différents groupes ou communautés. Il se rencontre en une seule occasion, pendant une courte durée, afin d'explorer le plus librement possible une question générale. Cette technique d'enquête vise à faire émerger les diverses opinions, attitudes et représentations des participants.

Jury de citoyens

Forme de participation publique proche de la conférence de consensus, constituée de 12 à 20 citoyens, choisis par un comité directeur. Le jury interroge – lors de rencontres qui ne sont toutefois pas publiques – des témoins experts et des représentants d'acteurs ayant des intérêts déjà établis par rapport à un enjeu (choisis par le comité directeur). Les conclusions du jury sont diffusées par l'entremise d'un rapport ou d'une conférence de presse.

Référendum

Événement lors duquel tous les membres d'une communauté politique sont appelés à effectuer, en une seule occasion, un choix en plusieurs options (deux ou plus). Le résultat de cette consultation doit ensuite être appliqué par les décideurs.

Sondage d'opinion

Technique d'enquête qui permet de recueillir l'opinion de la population : des questions sont posées à un échantillon, statistiquement représentatif de la population ciblée, au moyen d'un questionnaire autoadministré (voie postale ou Internet) ou d'une entrevue téléphonique.

Formes de participation publique utilisant Internet

Sondage en ligne

Technique consistant à adresser en ligne quelques questions simples au grand public ou des questions plus complexes à un public plus ciblé.

Forum de discussion et réseaux sociaux

Forum qui permet de recréer en ligne l'atmosphère d'une discussion libre en groupe, mais en temps différé, ce qui favorise la collecte d'informations et de savoirs portant sur des sujets variés.

(Rowe et Frewer, 2000).

La participation publique et sa contribution au débat public

Les diverses formes de participation publique peuvent «éclairer» les dynamiques du débat se déroulant dans l'espace public par la diffusion d'information. Elles peuvent fournir un cadre institutionnel dans lequel différents acteurs individuels et collectifs peuvent débattre, en plus d'être l'occasion d'aborder de nouveaux thèmes et préoccupations dans l'espace public.

Les formes de participation publique jouent un rôle mitoyen entre la prise de décision politique et l'espace public. Elles peuvent contribuer à élever la qualité du débat à l'échelle de la société, à condition cependant d'y amener des éléments nouveaux; elles sont l'occasion de réfléchir et de discuter sur l'opinion publique qui se développe sur le sujet à l'étude. Les conférences de consensus du Danish Board of Technology illustrent bien comment des formes organisées par l'État peuvent favoriser le débat public: lors de ces conférences, des citoyens évaluent des technologies nouvelles, dont ils ne sont pas les experts, en dialoguant avec un panel d'experts et en abordant un large registre d'enjeux (Magnan, 2006, p. 34, 49-50).

Au Québec, les commissions de consultation et les grands sommets socio-économiques²⁴ constituent des exemples de formes de participation publique qui contribuent au débat public et qui influent sur les décisions publiques. La Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux (commission Clair) a permis en 2000 de prendre en considération un grand nombre de points de vue et de recueillir des connaissances pratiques sur les enjeux liés à la santé et au bien-être en général, ainsi que sur le système de santé et de services sociaux en particulier. Elle a aussi attiré l'attention sur des solutions différentes des discours qui prédominaient initialement dans l'espace public, entre autres l'importance de la prévention et de la première ligne comme assises du système de santé et de services sociaux²⁵. Sur le plan des décisions publiques, la commission Clair a encouragé à réviser les solutions proposées au départ par les gestionnaires du ministère de la Santé et des Services sociaux. Un mois après le dépôt de son rapport, on annonçait d'ailleurs que plusieurs recommandations allaient être appliquées, dont l'implantation de groupes de médecine de famille (GMF).

Les approches de participation publique provoquent régulièrement doutes et critiques, surtout à cause du fait que l'État en est l'organisateur: examiner les controverses qu'elles suscitent permet de souligner quelques-unes de leurs particularités et de leurs effets. Selon certaines interprétations, la participation publique ne serait là que pour favoriser l'acceptation sociale de décisions déjà prises par l'État, par la participation – du moins en apparence – de différents acteurs dans le processus de décision. Le fait que ce soit les décideurs publics qui aient non seulement le contrôle de l'ordre du jour, des lieux et du calendrier de discussion, mais aussi du choix des interlocuteurs présents, encourage et entretient ce doute (Blondiaux et Sintomer, 2009, p. 36-37; Magnan, 2006, p. 25-26).

Les formes de participation publique sont parfois interprétées comme de «simples techniques managériales de gestion des conflits sociaux». L'invitation de différents groupes, associations, réseaux et mouvements sociaux est alors perçue comme une façon de les détourner de leur vocation de contestation et de critique sociales, non pas comme une manière de contribuer au débat et aux décisions publiques. Effectivement, pour les décideurs, le recours à la participation publique peut avoir pour avantage de stabiliser les relations et les positions des différents groupes sociaux, ce qui permet de prévenir des oppositions et d'évaluer plus facilement les rapports de force (Blondiaux et Sintomer, 2009, p. 36-37).

24. Lors de ces sommets, des représentants de l'État et d'acteurs de la société civile se réunissent, à l'initiative de l'État, pour une période de deux ou trois jours, et ce, dans le but d'échanger informations et opinions, ainsi que de favoriser un dialogue visant l'établissement de convergences et de priorités collectives. Le premier de ces sommets au Québec s'est déroulé en 1977 et il visait à mettre fin à une période d'affrontements entre les organisations syndicales et le gouvernement. Les sommets subséquents (qu'ils soient nationaux, régionaux ou sectoriels) ont eu pour objectif de favoriser les ententes sur le développement social et économique du Québec. Les derniers de ces forums ont eu lieu de 1996 à 2000: ils ont porté sur l'élimination du déficit de l'État, la jeunesse et l'éducation (Conseil de la santé et du bien-être, 2004c, p. 28).

25. Ces solutions ont d'ailleurs fait l'objet d'un relatif consensus social lors des différentes formes de participation publique.

Par contre, pour certains, la participation publique est bien plus qu'un moyen de favoriser l'acceptation sociale des décisions de l'État ou de gérer les conflits : a) elle favorise la critique des pratiques qui organisent habituellement la prise de décision publique et son application ; b) elle exerce des contraintes sur les stratégies des autorités politiques ; c) elle remet en cause la façon dont les autorités et leurs décisions sont légitimées ; d) elle influence la façon dont se vit la contestation sociale et dont les élus exercent le mandat

de représenter les citoyens (Blondiaux et Sintomer, 2009, p. 38). Du point de vue des acteurs de la société civile, une forme de participation publique peut également favoriser le regroupement de différents acteurs associatifs ainsi qu'être une occasion de débattre, qui n'aurait pas été possible autrement. De plus, les formes de participation publique peuvent éventuellement être détournées des objectifs fixés par leurs organisateurs et donner lieu à de nouvelles formes d'expression et de mobilisation citoyennes (Hamel, 2008).

Les formes de participation publique : leurs dimensions et leurs enjeux

Les formes de participation publique peuvent être différenciées en fonction de diverses dimensions politiques et organisationnelles, comme le pouvoir consenti aux participants, le moment d'inscription dans le processus décisionnel, la durée de la participation, le caractère plus ou moins formel ainsi que le recours à des approches délibératives. Ces distinctions mettent en évidence plusieurs enjeux qui les caractérisent.

Le pouvoir consenti aux participants²⁶ – Dans certaines formes de participation publique, les citoyens n'ont aucun pouvoir, comme dans les sondages et les groupes de discussion (*focus groups*). D'autres accordent un pouvoir d'influence aux participants, comme les audiences publiques ou les comités consultatifs. Enfin, certaines prévoient un partage du pouvoir sous la forme d'une délégation de mandat (à un organisme de la société civile, par exemple), de partenariats ou encore d'une cession du contrôle de l'ensemble du processus aux participants. On peut entre autres citer les conseils d'administration des établissements de santé et de services sociaux, auxquels siègent des citoyens (élus par la communauté locale ou délégués par des comités d'usagers). Le partage du pouvoir permet aux participants de contribuer à la définition du programme du débat, de même qu'à la formulation des recommandations ou des décisions qui pourront émerger de l'exercice (Conseil de la santé et du bien-être, 2004c, p. 34-39; Thibault, Lequin et Tremblay, 2000, p. 12-13).

Le moment d'inscription dans le processus décisionnel –

Les formes de participation publique varient selon le moment de leur inscription dans le processus décisionnel : certaines se produisent une fois que les décisions sont déjà arrêtées, alors que d'autres arrivent en amont des projets et des décisions. Dans ce dernier cas, les formes de participation ont plus de chance de s'inscrire pleinement dans le processus de prise de décision et de laisser place à des mécanismes de concertation, de partenariat ou de codécision entre citoyens et décideurs. Pensons à une consultation mise en place alors qu'une politique de santé publique est déjà élaborée et qu'il s'agit d'aller chercher les réactions de différents acteurs, comparativement à une forme de participation publique dans laquelle, tôt dans le processus, les acteurs contribuent à définir les enjeux sous-jacents et à formuler la politique en question.

26. Cette manière de distinguer les formes de participation a été très invoquée dans le passé, tout en étant très critiquée. Elle a d'abord été formulée par l'urbaniste américaine Sherry Arnstein, avec une préoccupation quant à la capacité d'une forme de participation publique à faire passer le pouvoir entre les mains des citoyens concernés. À l'époque, cette distinction selon le pouvoir octroyé aux citoyens s'inscrivait dans un mouvement de critique sociale qui demandait une redistribution du pouvoir social (Forest et autres, 2000, p. 15).

La durée de la participation – Les formes de participation se caractérisent en fonction de leur durée, allant d'un caractère ponctuel à une structure permanente. Certaines sont établies pour une période relativement courte (comme les états généraux et les audiences publiques), tandis que d'autres sont institutionnalisées sur de longues périodes (comme les commissions d'étude ou de consultation) ou de manière permanente (comme le Forum de consultation du Commissaire à la santé et au bien-être). Selon plusieurs analystes, les formes de participation publique permanentes encourageraient la continuité et la permanence des échanges, une meilleure préparation des participants à échanger, un apprentissage commun, la construction d'une mémoire partagée par les participants, ainsi qu'une pratique de la citoyenneté davantage ancrée dans des valeurs de solidarité et de recherche du bien commun. Toutes ces caractéristiques favoriseraient la qualité du débat entre participants, de même que la qualité des contributions de la forme de participation au débat public en général. Quant aux formes de plus courte durée, elles facilitent la participation d'un plus grand nombre de personnes: elles ont donc un aspect plus inclusif. Dans les faits, les formes ponctuelles et permanentes, ou du moins de courte et de longue durée, sont fréquemment employées conjointement: ainsi, les commissions ou les organismes consultatifs mettent quelquefois sur pied des activités de consultation de courte durée, mais largement accessibles (Conseil de la santé et du bien-être, 2004c, p. 38-40).

Le caractère plus ou moins formel – Les formes de participation peuvent être distinguées selon leur caractère plus ou moins formel, c'est-à-dire protocolaire et normé: les audiences publiques sont assez formelles, tandis que les comités consultatifs et les groupes de discussion (*focus groups*) se caractérisent généralement par un caractère moins formel. Cette caractéristique peut jouer sur la participation, l'expression et l'inclusion des individus venant de groupes moins favorisés socialement (Rowe et Frewer, 2000, p. 18).

Le recours ou non à des approches délibératives – Certaines formes de participation publique s'inspirent des notions de démocratie délibérative, de façon à assurer un dialogue délibératif entre les acteurs qui y participent. Les formes délibératives encouragent l'énonciation et l'articulation des positions respectives par le recours à l'argumentation, de même que leur transformation par un dialogue orienté vers la recherche du bien commun. Le jury de citoyens et la conférence de consensus sont les formes les plus citées. Le Forum de consultation du Commissaire à la santé et au bien-être est un autre exemple. Diverses qualités sont attribuées aux formes de participation publique de nature délibérative. En effet, celles-ci permettent la participation – aux affaires publiques et scientifiques – de citoyens non engagés dans la société civile, étant donné que le recrutement s'y fait souvent sur une base individuelle. Elles rendent également possible la remise en cause des savoirs existants, incluant les savoirs experts, par les citoyens participants, ce qui peut favoriser l'émergence de nouvelles compréhensions des enjeux en cause. Les formes délibératives se prêtent aussi à l'étude approfondie d'avis et d'études venant d'experts et d'organisations de la société civile. Elles peuvent même encourager l'émergence d'une citoyenneté plus informée et engagée (Conseil de la santé et du bien-être, 2004c, p. 45-49).

Un exemple d'instance délibérative : le Forum de consultation du Commissaire

Le Forum de consultation est une instance délibérative formée de citoyennes et citoyens venant de chacune des régions du Québec ainsi que d'experts. Son mandat est de fournir son point de vue au Commissaire à la santé et au bien-être sur diverses questions que ce dernier lui soumet dans le cadre de ses travaux. Les 27 membres du Forum sont nommés par le Commissaire pour un mandat de trois ans.

Les membres du Forum débattent d'enjeux complexes, échangent et confrontent divers arguments, mais aussi différentes rationalités, tout en étant alimentés par l'information provenant du Commissaire et d'autres sources. Cette forme de débat, inspirée des méthodes délibératives, favorise l'évolution des points de vue à travers un dialogue orienté vers la recherche du bien commun. Les thèmes sur lesquels le Forum se penche se rapportent aux enjeux d'intérêt collectif touchant notre système de santé et de services sociaux et, plus globalement, la santé et le bien-être de la population. Par exemple, les membres du Forum ont abordé des enjeux liés à la première ligne du système de santé et de services sociaux, au dépistage prénatal de la trisomie 21, aux maladies chroniques, à la périnatalité et à la petite enfance ainsi qu'à la santé mentale.

Les savoirs qui se développent et se transforment pendant ces délibérations alimentent la réflexion du Commissaire sur le système de santé et de services sociaux, en combinaison avec les résultats d'autres formes de participation publique, qui visent divers publics (experts et décideurs du réseau de la santé et des services sociaux, groupes de la société civile, etc.). Les conclusions du Forum sont incluses dans les rapports publiés par le Commissaire. Ces documents sont transmis au ministre de la Santé et des Services sociaux et la plupart sont également déposés à l'Assemblée nationale. Le Commissaire peut largement les diffuser afin d'éclairer le débat qui a cours dans l'espace public (CSBE, site Internet).

Des principes qui permettent de guider les formes de participation publique

Les principes qui peuvent guider les formes de participation publique réfèrent aux grands idéaux et valeurs de la démocratie, mais aussi à des enjeux d'organisation. Les principes démocratiques recourent – au moins en partie – les conditions idéales du débat public, telles que définies par les penseurs du domaine de la démocratie délibérative. Ils sous-tendent les jugements portés par différents acteurs sur la valeur et la légitimité des formes de participation publique qui marquent la vie démocratique, en plus d'être employés dans bon nombre de recherches évaluatives portant sur ces formes de participation. Enfin, il importe de tenir compte de principes organisationnels liés à la planification, à la budgétisation, au déroulement ou à l'animation des formes de participation publique.

Les principes démocratiques

Les principes démocratiques regroupent la transparence, la représentativité, la capacité à concilier différentes formes de rationalité, l'indépendance de la forme de participation publique, la participation précoce des acteurs ainsi que la capacité à influencer la vie politique. L'apport d'une forme de participation au débat public – mais aussi à la prise de décision – varie selon sa capacité à incarner ces principes démocratiques dans son organisation. Leur application est toutefois sujette à interprétation et à adaptation (Blondiaux et Sintomer, 2009 ; Rowe et Frewer, 2000).

La transparence – La transparence est un principe fondamental pour l'organisation de formes de participation publique, surtout pour contribuer au débat public. À cet effet, les citoyens doivent être informés de l'ensemble du processus de participation publique : du mode de sélection des participants jusqu'à la manière dont des décisions sont adoptées. Dans le cas où des éléments ne peuvent pas être divulgués (pour des raisons de confidentialité, d'éthique, etc.), il importe de le mentionner. Notons que la médiatisation peut être directe ou en différé (Blondiaux et Sintomer, 2009, p. 36 ; Rowe et Frewer, 2000, p. 15).

La représentativité – La représentativité peut être interprétée et adaptée de diverses manières. On peut viser, par exemple, à assurer une représentativité statistique de la population en utilisant des stratégies d'échantillonnage appropriées. On peut aussi chercher à représenter les différents discours et engagements des acteurs investis dans l'espace public, en particulier dans la société civile (on parle de représentativité sociopolitique), par diverses stratégies de sélection, telles que le jury de sélection, l'autodésignation et la voie électorale. Enfin, la représentation des groupes défavorisés, marginalisés ou exclus, de même que leur inclusion dans un processus de participation publique, constitue un enjeu crucial.

Dans le cas où l'on vise une **représentativité statistique** de la population, on peut sélectionner les participants par l'entremise de méthodes probabilistes afin de constituer un échantillon qui respecte la composition sociodémographique et socioéconomique de la population. Le choix des techniques d'échantillonnage découle des objectifs visés en matière de mesure, de précision, ainsi que des contraintes liées aux ressources disponibles et au temps imparti. Cette forme de représentativité est particulièrement importante si l'un des objectifs d'une forme de participation publique est la mesure d'opinions ou d'attitudes au sein de la population, ou encore la collecte des opinions des citoyens qui ne sont pas engagés dans des organisations de la société civile.

Dans le cas où l'on cherche une **représentation sociopolitique** des engagements citoyens dans différents groupes et réseaux de la société civile, ainsi que des préoccupations qui en découlent, on peut privilégier plusieurs façons de faire : la participation de citoyens qui sont déjà désignés comme représentants d'organisations (les mandataires d'organismes communautaires, par exemple) ; l'invitation de citoyens et de groupes citoyens particuliers (en fonction de ce que les organisateurs connaissent des mobilisations ayant cours par rapport à un enjeu précis) ; l'autodésignation des participants, de façon à s'ouvrir aux acteurs et à leurs préoccupations, tels qu'ils émergent de la vie sociale (stratégie « portes ouvertes ») (Conseil de la santé et du bien-être, 2004c, p. 6-7 ; Blondiaux, 2004, p. 15).

L'effort pour favoriser la participation de certains groupes sociaux plus défavorisés et marginalisés répond au souci de représenter la diversité des expériences et des visions existant dans la société, en plus de répondre à un enjeu d'inclusion et d'équité : les processus de sélection de participants et le déroulement de la forme de participation ne doivent pas exclure le point de vue de certaines catégories de citoyens plus marginalisées socialement, au détriment d'autres plus privilégiées, plus enclines à participer et à faire valoir leurs positions et arguments. Cette préoccupation peut aussi demander de veiller à diverses dimensions favorisant l'inclusion (accueil, accessibilité des lieux et des horaires, gestion des temps de parole, etc.) et à l'établissement de mesures compensatoires en matière de nombre de participants ou de temps de parole. Les animateurs peuvent jouer un rôle important en travaillant à « neutraliser » les avantages des participants qui viennent des classes dominantes (Young, 2007).

La capacité à concilier différentes formes de rationalité

– La capacité à concilier différentes formes de rationalité a un impact sur la contribution d'une forme de participation publique au débat public et à la vie démocratique. Selon des chercheurs, comme le politologue français Loïc Blondiaux, les formes de participation publique devraient parvenir à concilier, d'une part, les manières qu'ont les élus et les gens de l'administration de concevoir la rationalité, l'efficacité et l'expertise et, d'autre part, les différentes formes de savoir et d'argumentation mises de l'avant par les citoyens. Les organisateurs doivent ainsi tenir compte de raisonnements et d'arguments qui ne leur sont pas habituels, tels les sentiments d'injustice vécus par des citoyens. Cela peut impliquer pour les organisateurs d'accepter des retards sur l'horaire prévu (Blondiaux, 2004, p. 18).

L'indépendance du processus – La contribution d'une forme de participation à la vie démocratique dépend aussi de l'indépendance du processus. Il importe donc que les participants, de même que les animateurs, ne soient pas affiliés ou subordonnés à l'entité qui organise la forme de participation publique. Quand de tels liens existent, il s'agit d'être transparent en les divulguant, pour ainsi contrer la perception d'un manque d'indépendance. La nomination d'un comité de direction ou d'une équipe de gestion, qui regroupe des membres venant de différents milieux, favorise aussi l'indépendance. Toutefois, l'organisme qui a mis en place la forme de participation peut fréquemment conserver la responsabilité d'écrire les conclusions ayant émergé de l'exercice (Rowe et Frewer, 2000, p. 14).

La participation précoce des acteurs concernés – Même si les formes de participation publique peuvent se dérouler avant ou après la prise de décision publique, bien des analystes reconnaissent qu'elles seront perçues comme plus légitimes si elles ont lieu aussitôt que cela est pertinent. À ce sujet, l'intention des organisateurs doit être de donner aux participants la possibilité de contribuer à la définition des prémisses et des paramètres du débat. Soulignons toutefois que l'ouverture trop précoce d'une forme de participation peut entraîner une confusion sur la question soulevée et les objectifs qui sous-tendent l'exercice : cela peut même retarder la formulation d'une recommandation ou la prise de décision. Le moment pertinent où faire participer les acteurs concernés peut être celui où l'on voit émerger des enjeux fondamentaux de valeurs et de compréhension : par exemple, quel niveau de risque est acceptable ou non en matière de santé publique ? Il s'agit en fait d'éviter des situations où l'on consulte alors que les décisions sont en partie déjà prises, par exemple une situation où des acteurs participent à une discussion sur le choix du site d'une installation industrielle présentant des risques pour la santé de la population, alors que la possibilité de discuter de la construction même de l'installation n'a pas été permise (Rowe et Frewer, 2000, p. 14).

Les principes organisationnels

L'organisation de formes de participation publique demande de tenir compte de plusieurs considérations organisationnelles qui ont trait à leur planification ou à leur animation, à l'offre de ressources ou encore à la budgétisation. Sur le plan de la planification et de l'animation, les règles et les attentes régissant une forme de participation publique doivent être suffisamment précises pour favoriser les échanges (la démarche est claire, connue et convenue), tout en étant assez souples pour être adaptées à diverses situations (demande d'informations ou d'heures supplémentaires, émergence de conflits, etc.). En ce qui concerne l'offre de ressources et la budgétisation, il importe

La capacité à influencer la vie politique – La capacité d'une forme de participation publique à influencer l'adoption de politiques publiques – et le déroulement de la vie politique en général – a un impact sur la légitimité et la valeur que les citoyens lui attribuent, surtout lorsque l'intention sous-jacente est de contribuer au développement de politiques publiques. Le peu d'influence de certaines de ces formes sur les décisions politiques a d'ailleurs alimenté des critiques voulant que de tels exercices n'aient aucun impact ou qu'ils ne visent qu'à légitimer des décisions déjà prises en donnant une apparence de consultation. Certes, leur capacité à influencer les décisions publiques et la vie politique dépend du mandat et des pouvoirs de l'organisation qui l'instaure, ainsi que d'autres facteurs, tels que la culture politique nationale : celle-ci peut traditionnellement accorder plus ou moins d'importance aux résultats de tels exercices (Rowe et Frewer, 2000, p. 22). Pour en assurer la légitimité et prévenir les critiques, ses organisateurs doivent communiquer clairement leurs intentions et leurs engagements à propos de l'utilisation des préoccupations, des opinions et des recommandations formulées durant le processus. Il peut aussi être intéressant, après coup, de publiciser, entre autres par les médias, les influences des discours et des échanges sur les orientations initiales des organisateurs (Blondiaux et Sintomer, 2009, p. 36 ; Rowe et Frewer, 2000, p. 14-15).

d'équilibrer les exigences d'efficacité financière et les besoins des participants en matière de ressources pouvant les aider à débattre et à éventuellement parvenir à une décision : on réfère à l'information, aux ressources humaines et matérielles ainsi qu'au temps accordé aux participants. Parmi les ressources mises à la disposition des participants, les techniques et les outils permettant de structurer le processus décisionnel sont particulièrement importants, surtout lorsque le soutien à la décision publique est l'objectif de la forme de participation (par exemple, les arbres de décision, la technique Delphi, les outils informatiques ou Internet²⁷) (Rowe et Frewer, 2000, p. 16-18).

27. Ces ressources d'aide à la décision peuvent favoriser l'application des principes de représentativité et d'inclusion. En effet, elles permettent de contrer certaines dynamiques sociales qui nuisent à la réalisation de ces principes dans une forme de participation publique : pensons à l'ascendant qu'exercent certains individus dans un groupe ou à la position de retrait que d'autres peuvent adopter (Rowe et Frewer, 2000, p. 16-18).

Les avantages et les limites, en matière de contribution au débat public, de certaines formes de participation publique

La capacité d'une forme de participation publique à contribuer au débat public varie en fonction des choix effectués en lien avec les principes démocratiques et organisationnels. Les choix des organisateurs doivent tenir compte des avantages et des inconvénients des diverses formes de participation publique, tels qu'ils ont été reconnus par les recherches évaluatives. Le tableau 1 présente, pour les formes de participation les plus courantes, les avantages et les limites en matière de contribution au débat public.

Tableau 1. Les avantages et les limites de certaines formes de participation publique en matière de contribution au débat public (Rowe et Frewer, 2000).

AVANTAGES	LIMITES
Audience publique	
<ul style="list-style-type: none"> > Publicisation des positions des acteurs sociaux favorisée > Transparence des processus de décision encouragée 	<ul style="list-style-type: none"> > Peu d'interactions entre les arguments des acteurs > Décorum et contexte physique qui nuisent à l'inclusion des minorités défavorisées (enjeu influençant la représentativité)
Référendum	
<ul style="list-style-type: none"> > Participation de tous les citoyens favorisée > Résultats connus de tous et facilement interprétés > Forte influence des résultats sur la vie politique 	<ul style="list-style-type: none"> > Coûts élevés et organisation lourde > Manque possible d'information soutenant la réflexion des participants > Absence de mécanismes favorisant l'échange délibératif entre les participants
Groupe de discussion (<i>focus group</i>) et sondage d'opinion	
<ul style="list-style-type: none"> > Représentativité statistique de la population (ou du moins, représentativité visée) (sondage) > Mise en évidence des valeurs liées aux opinions et aux attitudes (groupe de discussion) > Instauration au début, au cours ou à la fin du processus décisionnel 	<ul style="list-style-type: none"> > Absence d'échange et de dialogue entre les participants (sondage) et avec les décideurs > Caractère non public limitant la contribution au débat public (à moins qu'une conférence ou une session publique de questions soit organisée ensuite) > Absence de recommandations (pour la prise de décision)

AVANTAGES	LIMITES
Comité décisionnel	
<ul style="list-style-type: none"> > Coûts peu élevés et organisation facile (à cause de la participation limitée) > Structuration du processus décisionnel parmi les participants 	<ul style="list-style-type: none"> > Contribution limitée au débat public, liée au manque de transparence de la démarche (huis clos) > Enjeux de représentativité: petit nombre de participants et participation des seuls représentants de groupes ou de communautés directement concernés par l'enjeu
<p>N. B.: Selon plusieurs auteurs, le comité décisionnel serait plus approprié pour les enjeux techniques qui n'engagent pas de conflits de valeurs.</p>	
Jury de citoyens et conférence de consensus	
<ul style="list-style-type: none"> > Occasion de dialogue entre les participants, parfois entre les participants et les décideurs > Soutien à la réflexion et au dialogue entre participants par l'information, entre autres par les rencontres de spécialistes > Prise de décision favorisée > Publicisation des résultats, grâce aux conférences de presse (conférence de consensus) 	<ul style="list-style-type: none"> > Problèmes de représentativité: petit nombre de participants et possibilité pour eux de s'autosélectionner > Manque de transparence des délibérations (jury de citoyens) > Enjeu d'indépendance: possibilité d'influence de la part des organisateurs > Sensibilité du processus aux dynamiques sociales à l'intérieur du groupe (ascendant de certains membres et logiques d'opposition)
Forum de discussion (par l'intermédiaire des réseaux sociaux)	
<ul style="list-style-type: none"> > Capacité de joindre un grand nombre de participants > Faibles coûts et organisation facile > Facilité de diffusion par l'intermédiaire des réseaux sociaux (Twitter, Facebook, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> > Encouragement d'une forme solitaire et individualisée de citoyenneté > Enjeu de représentativité lié à la fracture numérique (accès inégal à Internet ou aux réseaux sociaux)

Rappelons qu'il n'est ni nécessaire ni souhaitable – pour favoriser le débat public (et possiblement la décision publique) – de privilégier une forme de participation au détriment d'autres, puisque les stratégies peuvent être combinées lors d'une même occasion. Il s'agit en fait de combiner les méthodes les plus appropriées pour mobiliser

les acteurs sociaux, favoriser un questionnement sur les enjeux en cause, susciter l'émergence et la circulation de l'information souhaitée, en fonction du contexte, des objectifs poursuivis et des ressources disponibles²⁸ (Forest et autres, 2000, p. 34).

28. « Ce qui devient crucial dans cette perspective, c'est de savoir combiner plusieurs approches, en fonction du calendrier, des ressources et des enjeux. » (Forest et autres, 2000, p. 34).

Un exemple de combinaison de formes de participation publique : la consultation sur les enjeux éthiques soulevés par l'implantation d'un programme québécois de dépistage prénatal de la trisomie 21

En 2008, le Commissaire à la santé et au bien-être a mené une vaste consultation sur les enjeux éthiques soulevés par l'implantation d'un programme québécois de dépistage prénatal de la trisomie 21, en combinant une variété de formes de participation publique. Cette consultation découlait d'une demande du ministre de la Santé et des Services sociaux, alors que la proposition ministérielle d'introduire un tel programme de dépistage préoccupait les associations de parents d'enfants ayant la trisomie 21 et les autres associations qui veillent aux intérêts des personnes vivant avec une déficience intellectuelle et de leur famille : ces groupes de la société civile avaient signalé leur souhait d'un débat public sur le sujet. Pour répondre à ces demandes, le Commissaire a recouru à trois formes de participation publique : un appel ciblé de mémoires ; une consultation publique en ligne ; la tenue de séances délibératives avec le Forum de consultation du Commissaire.

- > L'appel de mémoires, dans certains cas suivis d'audiences, visait à déterminer les enjeux éthiques associés au dépistage prénatal de la trisomie 21 et à dresser un portrait de la situation en recueillant l'opinion d'acteurs de la société civile et d'individus concernés par un tel programme de dépistage, ainsi que celle de chercheurs experts de la question²⁹.
- > La consultation en ligne a permis l'émergence de nouveaux éléments de réflexion et l'illustration des enjeux éthiques discutés, grâce à des expériences vécues liées à la trisomie 21 et à son dépistage. Cette consultation visait aussi à informer et à sensibiliser les citoyens à propos des enjeux soulevés par le dépistage, et ainsi à favoriser la dynamique du débat public³⁰.
- > Les délibérations du Forum avaient pour but de s'enquérir des préoccupations de citoyens qui n'étaient pas directement touchés par les enjeux liés au dépistage prénatal de la trisomie 21. L'échange délibératif a permis de dépasser les positions individuelles et d'atteindre une proposition commune (CSBE, 2008a).

Lors de l'élaboration du programme québécois de dépistage prénatal de la trisomie 21, le ministre de la Santé et des Services sociaux a consulté le Commissaire à propos de la formation en ligne destinée aux professionnels de la santé et du matériel utilisé pour informer les citoyens sur cette offre de services. Par ailleurs, le Commissaire à la santé et au bien-être a été invité à présenter les résultats de sa consultation lors du lancement du programme de dépistage dans chacune des régions du Québec (MSSS, 2011).

29. Pour une liste des acteurs ayant fait parvenir leur mémoire et qui ont – dans certains cas – été rencontrés lors d'une audience, consulter l'annexe III du rapport *Consultation sur les enjeux éthiques du dépistage prénatal de la trisomie 21, ou syndrome de Down, au Québec – Des choix individuels qui nous interpellent collectivement* (CSBE, 2008a, p. 103-105).

30. Pour sensibiliser et informer les citoyens, le Commissaire a effectué une revue de la documentation sur les enjeux éthiques soulevés par la trisomie 21, et il a rendu publiques des capsules Web. La revue de la documentation est accessible au www.csbe.gouv.qc.ca/fileadmin/www/ConsultationsPubliques/Down/CSBE-SDRevue2008.pdf.

CONCLUSION

Cette réflexion sur l'importance du débat public et les conditions qui y sont propices vient éclairer le concept de «débat public», qui se trouve au cœur du mandat du Commissaire à la santé et au bien-être. Elle permet aussi d'approfondir la compréhension des enjeux liés à la citoyenneté, en lien avec la santé et le bien-être, enjeux déjà abordés par le Commissaire dans des publications antérieures, comme le guide *Explorer les enjeux dans le domaine de la santé et du bien-être* et l'avis *Informer des droits et sensibiliser aux responsabilités en matière de santé*. On peut souhaiter que ce document, tout comme les précédents, contribuera aux futures activités du Commissaire, de son Forum de consultation ainsi que de ses partenaires. Il peut s'avérer utile aux divers acteurs collectifs et individuels dont les pratiques sont liées au débat public, ou qui manifestent un intérêt pour cette dimension fondamentale de la démocratie, comme les membres de l'administration publique, les groupes de la société civile, les étudiants et, potentiellement, tous les citoyens.

Il va sans dire que l'ensemble du fonctionnement d'une démocratie ne se résume pas à la dynamique du débat public. En collaboration avec des acteurs reconnus pour leur expertise, les représentants politiques (les élus) et les membres de l'administration publique doivent souvent œuvrer à développer et à implanter différentes mesures (plans d'action, cadres de référence, etc.), sans pouvoir être en relation continue avec le débat public. Soulignons toutefois que le débat public vient éclairer les questions soulevées et les décisions à prendre, particulièrement en ce qui concerne les enjeux liés au système de santé et de services sociaux. Les décisions prises en tenant compte des discours et des arguments échangés dans l'espace public ont plus de chance de reposer sur une vision globale et sur la concertation de plusieurs acteurs, et ainsi de susciter une mobilisation sociale large. Plus les enjeux en cause sont complexes, plus l'intérêt et les avantages de favoriser le débat public et la participation citoyenne sont grands : cela permet de faire face adéquatement à la variété des problèmes, à leur complexité croissante et à l'ampleur des transformations qu'ils peuvent requérir.

MÉDIAGRAPHIE

- ANGENOT, Marc (1989). « Hégémonie, dissidence et contre-discours : réflexions sur les périphéries du discours social en 1889 », *Études littéraires*, vol. 22, n° 2, p. 11-24.
- ARENDE, Hannah (1983). *Condition de l'homme moderne*, Paris, Calmann-Lévy, 368 p., dans PAQUIN, Johanne (2008). *Conflits armés, espace public et initiatives populaires non-violentes : le cas du journal Oslobođenje durant la guerre de Bosnie-Herzégovine (1992-1995)*, Mémoire présenté comme exigence partielle de la maîtrise en science politique, Montréal, Université du Québec à Montréal, 239 p.
- ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES CENTRES DE LA PETITE ENFANCE (2011). *Bref historique*, [En ligne], [<http://www.aqcpe.com/CPE/bref-historique.html>] (Consulté le 13 décembre 2011).
- BAEZA, Cecilia, Laurent BONNEFOY et Hélène THIOLLET (2005). « L'invention de la contestation transnationale par les forums et sommets : la naissance d'un "espace public mondial" ? », *Raisons politiques*, n° 19, Août-septembre, p. 25-43.
- BAILLARGEON, Stéphane (2011). « Les grands débats – L'a b c du discours public », *Le Devoir*, 5 mars, [En ligne], [<http://www.ledevoir.com/societe/actualites-en-societe/318119/les-grands-debats-l-a-b-c-du-discours-public>] (Consulté le 13 décembre 2011).
- BALAGUÉ, Christine, et David FAYON (2010). *Facebook, Twitter et les autres... Intégrer les réseaux sociaux dans une stratégie d'entreprise*, Paris, Pearson France, 238 p.
- BEDER, Sharon (2010). « Business-managed democracy: The trade agenda », *Critical Social Policy*, vol. 30, n° 4, p. 496-518.
- BENHABIB, Seyla (2000). « The Embattled Public Sphere », dans ULLMANN-MARGALIR, Edna (dir.), *Reasoning Practically*, New York, Oxford University Press, p. 164-181.
- BLONDIAUX, Loïc (2004). « Prendre au sérieux l'idéal délibératif : un programme de recherche », *Revue suisse de science politique*, (Forum sur la délibération sous la direction de Yannis Papadopoulos avec J. Cohen et B. Manin), vol. 10, n° 4, p. 158-168.
- BLONDIAUX, Loïc, et Yves SINTOMER (2009). « L'impératif délibératif », *Rue Descartes*, vol. 2009/1, n° 63, p. 28-38.
- BOUDREAU, Philippe, et Claude PERRON (2011). *Lexique de science politique*, 3^e édition, Montréal, Chenelière Éducation, 201 p.
- CALHOUN, Craig (2009). « Academic Freedom: Public Knowledge and the Structural Transformation of the University », *Social Research*, vol. 76, n° 2, p. 561-598.
- CALHOUN, Craig (2002). « Imagining Solidarity: Cosmopolitanism, Constitutional Patriotism, and the Public Sphere », *Public Culture*, vol. 14, n° 1, p. 147-171.
- CALLON, Michel, et Vololona RABEHARISOA (2008). « The Growing Engagement of Emergent Concerned Groups in Political and Economic Life: Lessons from the French Association of Neuromuscular Disease Patients », *Science, Technology, & Human Values*, vol. 33, n° 2, mars, p. 230-261.
- CALLON, Michel, Pierre LASCOUMES et Yannick BARTHE (2001). *Agir dans un monde incertain – Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 358 p. (La couleur des idées).
- COMMISSAIRE À LA SANTÉ ET AU BIEN-ÊTRE (CSBE) (2011). *Pour une culture de l'amélioration de la performance du système de santé et de services sociaux. Mémoire sur le projet de loi n° 127. Loi visant à améliorer la gestion du réseau de la santé et des services sociaux*, Déposé à la Commission de la santé et des services sociaux, Québec, Gouvernement du Québec, 27 p.
- COMMISSAIRE À LA SANTÉ ET AU BIEN-ÊTRE (CSBE) (2010a). *Informé des droits et sensibiliser aux responsabilités en matière de santé – Consultation et analyse*, Québec, Gouvernement du Québec, 153 p.
- COMMISSAIRE À LA SANTÉ ET AU BIEN-ÊTRE (CSBE) (2010b). *Informé des droits et sensibiliser aux responsabilités en matière de santé – Synthèse et recommandations*, Québec, Gouvernement du Québec, 35 p.
- COMMISSAIRE À LA SANTÉ ET AU BIEN-ÊTRE (CSBE) (2008a). *Consultation sur les enjeux éthiques du dépistage prénatal de la trisomie 21, ou syndrome de Down, au Québec – Des choix individuels qui nous interpellent collectivement*, Québec, Gouvernement du Québec, 118 p.
- COMMISSAIRE À LA SANTÉ ET AU BIEN-ÊTRE (CSBE) (2008b). *Les enjeux éthiques soulevés par le dépistage prénatal du syndrome de Down, ou trisomie 21, au Québec – Revue de la documentation*, Québec, Gouvernement du Québec, 39 p., [En ligne], [<http://www.csbe.gouv.qc.ca/fileadmin/www/ConsultationsPubliques/Down/CSBE-SDRevue2008.pdf>] (Consulté le 13 décembre 2011).
- COMMISSAIRE À LA SANTÉ ET AU BIEN-ÊTRE (CSBE) (2008c). *Explorer les enjeux dans le domaine de la santé et du bien-être*, Québec, Gouvernement du Québec, 55 p.

- COMMISSAIRE À LA SANTÉ ET AU BIEN-ÊTRE (CSBE). *Qu'est-ce que le Forum ?*, [En ligne], [<http://csbe.gouv.qc.ca/index.php?id=80>] (Consulté le 13 décembre 2011).
- COMMISSION D'ÉTUDE SUR LES SERVICES DE SANTÉ ET LES SERVICES SOCIAUX (2001). *Les solutions émergentes : Rapport et recommandations*, Québec, Gouvernement du Québec, 454 p.
- CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE (2004a). *Valeurs fondamentales et enjeux de citoyenneté en matière de santé et de bien-être*, Québec, Gouvernement du Québec, 43 p.
- CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE (2004b). *Les savoirs des citoyens et citoyennes : un outil pour comprendre la santé et le bien-être*, Québec, Gouvernement du Québec, 36 p.
- CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE (2004c). *Participation et consultation des citoyennes et citoyens en matière de santé et de bien-être*, Québec, Gouvernement du Québec, 59 p.
- CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE (2004d). *Qu'est-ce que l'éthique ? Proposition d'un cadre de référence*, Québec, Gouvernement du Québec, 33 p.
- CROSSLEY, Nick (2005). «Public Sphere», dans *Key Concepts in Critical Social Theory*, Thousand Oaks, SAGE, 352 p.
- DAHLGREN, Peter (2000). «L'espace public et l'internet», *Réseaux*, vol. 18, n°100, p. 157-186, dans SURAUD, Marie-Gabrielle (2003). «Le net ou la clôture de l'espace public. Débats sur l'accident industriel de Toulouse (septembre 2001)», *Réseaux*, vol. 2, n°118, p. 211-236.
- DELBORNE, Jason A. (2011). «Constructing Audiences in Scientific Controversy», *Social Epistemology*, vol. 25, n° 1, p. 67-95.
- DORÉ, Chantal (1998). *Procréation artificielle : discours des experts sur les enjeux scientifiques et sociaux. Étude de cas en sociologie de la science*, Thèse de doctorat, Québec, Département de sociologie de l'Université Laval, 286 p.
- DUFOUR, Pascale (2004). «L'adoption du projet de loi 112 au Québec : le produit d'une mobilisation ou une simple question de conjoncture politique ?», *Politique et Sociétés*, vol. 23, n° 2-3, p. 159-182.
- DUHAMEL, André (2001). «Rhétorique, délibération et démocratie», dans DUHAMEL, André, Daniel WEINSTOCK et Luc B. TREMBLAY (dir.), *La démocratie délibérative en philosophie et en droit : enjeux et perspectives*, Montréal, Les Éditions Thémis, p. 83-110.
- EINSIEDEL, Edna (2007). «Editorial: Of publics and science», *Public Understanding of Science*, vol. 16, p. 5-6.
- ELSTER, Jon (2006). *Raison et raisons*, Paris, Collège de France/Fayard, 65 p., dans BLONDIAUX, Loïc, et Yves SINTOMER (2009). «L'impératif délibératif», *Rue Descartes*, vol. 2009/1, n° 63, p. 28-38.
- FOREST, Pierre-Gerlier, et autres (2003). «Participation et publics dans le système de santé du Québec», dans LEMIEUX, Vincent, et autres (dir.), *Le système de santé au Québec. Organisation, acteurs et enjeux*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 175-200.
- FOREST, Pierre-Gerlier, et autres (2000). *Participation de la population et décision dans le système de santé et de services sociaux du Québec*, rapport présenté au Conseil de la santé et du bien-être, Québec, Gouvernement du Québec, 56 p.
- FORTIN, André (2003). «Les organismes et groupes communautaires», dans LEMIEUX, Vincent, et autres (dir.), *Le système de santé au Québec. Organisation, acteurs et enjeux*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 201-226.
- FRASER, Nancy (2003). «Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation», dans FRASER, Nancy, et Axel HONNETH, *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*, Londres, Verso, p. 7-109.
- FRASER, Nancy (1992). «Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy», dans CALHOUN, Craig (dir.), *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge, MIT Press, p. 109-142.
- GINGRAS, Anne-Marie (2009). *Médias et démocratie. Le grand malentendu*, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, 290 p.
- GINGRAS, Anne-Marie (1994). «Les médias comme espace public : enquête auprès de journalistes québécois», *Communication*, vol. 16, n° 2, p. 15-36.
- GODARD, Olivier, et Thierry HOMMEL (2007). «Contestation sociale et organisation de l'expertise scientifique des risques environnementaux et sanitaires», *Politique et Sociétés*, vol. 26, n° 2-3, p. 27-43.
- GRAVEL, Pauline (2010). «100 ans de science – Qu'est devenue la vie du chercheur québécois?», *Le Devoir*, 18 décembre, [En ligne], [<http://www.ledevoir.com/societe/science-et-technologie/313269/100-ans-de-science-qu-est-devenue-la-vie-du-chercheur-quebecois>] (Consulté le 13 décembre 2011).
- GREENBERG, Josh, Graham KNIGHT et Elizabeth WESTERSUND (2011). «Spinning climate change: Corporate and NGO public relations strategies in Canada and the United States», *International Communication Gazette*, vol. 73, n° 1-2, p. 65-82.
- HABERMAS, Jürgen (1989). «The Public Sphere: An Encyclopedia Article», dans BRONNER, Stephen Eric, et Douglas MacKay KELLNER (dir.), *Critical Theory and Society: A Reader*, New York, Routledge, p. 136-144.

- HAMEL, Pierre (2008). *Ville et débat public. Agir en démocratie*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 190 p. (Sociologie contemporaine).
- HANSOTTE, Majo (2004). *Les intelligences citoyennes*, Bruxelles, De Boeck, 240 p.
- HENDERSON, Alice, C. Kay WEAVER et George CHENEY (2007). « Talking “facts”: Identity and rationality in industry perspectives on genetic modification », *Discourse Studies*, vol. 9, n° 1, p. 9-41.
- HUDON, Raymond, et Philippe ROSEBERRY (2008). « Think tanks, opinion publique et débat public-privé en santé. La dynamique de l'influence », dans BÉLAND, François, et autres (dir.), *Le privé dans la santé. Les discours et les faits*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 241-263.
- JACOBS, Lawrence R., Fay Lomax COOK et Michael X. Delli CARPINI (2009). *Talking Together. Public Deliberation and Political Participation in America*, Chicago, University of Chicago Press, 210 p.
- KYMLICKA, Will (2004). « Le mythe de la citoyenneté transnationale », *Critique internationale*, n° 23, avril, p. 97-111.
- LAMOUREUX, Diane (2008). « Démocratiser radicalement la démocratie », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 21, n° 1, p. 121-136.
- LAMOUREUX, Diane (2004). « Engagement citoyen – S'inscrire dans la cité », *Le Devoir*, 18 septembre, p. 11.
- LAMOUREUX, Jocelyne (2001). « Marges et citoyenneté », *Sociologie et sociétés*, vol. 33, n° 2, p. 29-47.
- LEFORT, Claude (1981). *L'invention démocratique: les limites de la domination totalitaire*, Paris, Fayard, 331 p., dans HANSOTTE, Majo (2004). *Les intelligences citoyennes*, Bruxelles, De Boeck, 240 p.
- MAGNAN, André (2006). « Refeudalizing the Public Sphere: “Manipulated Publicity” in the Canadian Debate on GM Foods », *Cahiers canadiens de sociologie*, vol. 31, n° 1, p. 25-53.
- MICHAEL, Mike (2009). « Publics performing publics: of PiGs, PiPs and politics », *Public Understanding of Science*, vol. 18, n° 5, p. 617-631.
- MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (MSSS) (2011). *Programme québécois de dépistage prénatal de la trisomie 21*, [En ligne], [<http://www.msss.gouv.qc.ca/sujets/santepub/depistage-prenatal/professionnels/index.php?Accueil>] (Consulté le 13 décembre 2011).
- MOTION, Judy, et Bill DOOLIN (2007). « Out of the laboratory: Scientists' discursive practices in their encounters with activists », *Discourse Studies*, vol. 9, n° 1, p. 63-85.
- MOUFFE, Chantal (2000). « Deliberative Democracy of Agonistic Pluralism », *Political Science Series*, Vienne, Institute for Advances Studies, décembre, p. 1-17.
- Le nouveau petit Robert: dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française* (1993), sous la direction de Josette Rey-Debove et Alain Rey, nouvelle édition remaniée et amplifiée, Paris, Dictionnaires Le Robert, 2 467 p.
- ODUGBEMI, Sina (2008). « Public Opinion, the Public Sphere, and Quality of Governance: An Exploration », dans ODUGBEMI, Sina, et Thomas JACOBSON (éd.), *Governance Reform Under Real-World Conditions: Citizens, Stakeholders, and Voice*, Banque mondiale, p. 15-37.
- PAQUIN, Johanne (2008). *Conflicts armés, espace public et initiatives populaires non-violentes: le cas du journal Oslobodenje durant la guerre de Bosnie-Herzégovine (1992-1995)*, Mémoire présenté comme exigence partielle de la maîtrise en science politique, Montréal, Université du Québec à Montréal, 239 p.
- PERSPECTIVE MONDE – 1. *Pouvoir exécutif*, [En ligne], [<http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMDictionnaire?iddictionnaire=1494>] (Consulté le 13 décembre 2011).
- PERSPECTIVE MONDE – 2. *Pouvoir judiciaire*, [En ligne], [<http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMDictionnaire?iddictionnaire=1637>] (Consulté le 13 décembre 2011).
- PERSPECTIVE MONDE – 3. *Pouvoir législatif*, [En ligne], [<http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMDictionnaire?iddictionnaire=1629>] (Consulté le 13 décembre 2011).
- PERSPECTIVE MONDE – 4. *Société civile*, [En ligne], [<http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMDictionnaire?iddictionnaire=1631>] (Consulté le 13 décembre 2011).
- PIRON, Florence (2011). « La citoyenneté scientifique contre l'économie marchande du savoir. Un enjeu d'éthique publique », *Éthique publique*, vol. 12, n° 1, [En ligne], [<http://ethiquepublique.revues.org/240>] (Consulté le 13 décembre 2011).
- PIRON, Florence, Isabelle GOUPIL-SORMANY et Annie LÉVESQUE (2010). *Repères et outils pour comprendre et appuyer la participation des citoyens au système de santé et de services sociaux*, 34 p., [En ligne], [http://issuu.com/fpiron/docs/rep_res_et_outils] (Consulté le 13 décembre 2011).

- PLAMONDON, Annie (2006). *La lutte du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté*, Montréal, Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES), 49 p. (Mouvements sociaux).
- POIZAT, Jean-Claude (2003). « Chap. II : Le domaine de la vita activa : le travail, l'œuvre et l'action, projet d' "anthropologie politique" », dans ARENDT, Hannah, *Une introduction*, Paris, Calmann-Lévy, p. 67-116.
- QUÉBEC (2002). *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale : L.R.Q., chapitre L-7, à jour au 1^{er} mars 2012*, [Québec], Éditeur officiel du Québec.
- QUÉBEC (1991). *Loi sur les services de santé et les services sociaux : L.R.Q., chapitre S-4.2., à jour au 1^{er} mars 2012*, [Québec], Éditeur officiel du Québec.
- RAWLS, John (1993). *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press, 401 p., dans BENHABIB, Seyla (2000). « The Embattled Public Sphere », dans ULLMANN-MARGALIR, Edna (dir.), *Reasoning Practically*, New York, Oxford University Press, p. 164-181.
- RODRIGUEZ, Sandra, et Miriam FAHMY (2010). *Les jeunes de la génération C, l'engagement et la participation citoyenne*, [En ligne], [<http://www.msg.gouv.qc.ca/gel/e-veille/2009/novembre.asp#article5>] (Consulté le 13 décembre 2011).
- ROWE, Gene, et Lynn J. FREWER (2000). « Public Participation Methods: A Framework for Evaluation », *Science, Technology, & Human Values*, vol. 25, n° 1, hiver, p. 3-29.
- ROY, Bernard, et Anne-Marie VEILLETTE (2005). *Exploration du concept d'évaluation citoyenne dans une perspective d'application dans le système de services de santé et de services sociaux*, rapport de recherche déposé au Conseil de la santé et du bien-être, Québec, Gouvernement du Québec, 65 p.
- SURAUD, Marie-Gabrielle (2003). « Le net ou la clôture de l'espace public. Débats sur l'accident industriel de Toulouse (septembre 2001) », *Réseaux*, vol. 2, n° 118, p. 211-236.
- THÉRIAULT, Joseph-Yvon (1999). « Présentation. La citoyenneté : entre normativité et factualité », *Sociologie et sociétés*, vol. 31, n° 2, automne, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 5-13.
- THIBAUT, André, Marie LEQUIN et Mireille TREMBLAY (2000). *Cadre de référence de la participation publique (Démocratique, utile et crédible)*, document proposé par le groupe de travail sur la qualité de la participation publique (à la suite du Forum sur le développement social), Québec, Conseil de la santé et du bien-être, 23 p.
- VIEN, Dominique (2005). *Les médias communautaires au Québec. État de la problématique*, document réalisé dans le cadre des travaux du Comité directeur sur les médias communautaires, Québec, Gouvernement du Québec, 79 p.
- WALZER, Michel (2004). *Politics and Passion. Toward a More Egalitarian Liberalism*, New Haven, Yale University Press, 184 p.
- YOUNG, Iris Marion (2007). *Global Challenges. War, Self-Determination and Responsibility for Justice*, Cambridge, Polity Press, 216 p.