



**De la communication à la participation
des organisations de la société civile**

**Rapport réalisé par Option consommateurs
et présenté au
Bureau de la consommation d'Industrie Canada**

Juin 2011

OPTION CONSOMMATEURS

Mission

Option consommateurs est une association à but non lucratif qui a pour mission de défendre les droits fondamentaux des consommateurs tels qu'énoncés par les Nations unies en matière de protection des consommateurs et de veiller à ce qu'ils soient reconnus et respectés.

Historique

L'association existe depuis 1983. En 1999, elle a regroupé ses activités avec l'Association des consommateurs du Québec (ACQ) qui existait depuis plus de 50 ans et accomplissait la même mission qu'Option consommateurs.

Principales activités

Option consommateurs compte sur une équipe d'une vingtaine d'employés qui oeuvrent au sein de quatre services : le Service budgétaire, le Service juridique, le Service d'agence de presse et le Service de recherche et de représentation. Au cours des ans, Option consommateurs a notamment développé une expertise dans les domaines des services financiers, de la santé et de l'agroalimentaire, de l'énergie, du voyage, de l'accès à la justice, des pratiques commerciales, de l'endettement et de la protection de la vie privée. Chaque année, nous rejoignons entre 7000 et 10 000 consommateurs directement, nous réalisons de nombreuses entrevues dans les médias, nous siégeons à plusieurs comités de travail et conseils d'administration, nous réalisons des projets d'intervention d'envergure avec d'importants partenaires, nous produisons notamment des rapports de recherche, des mémoires, et des guides d'achats.

Membership

Pour faire changer les choses, les actions d'Option consommateurs sont multiples : recherches, recours collectifs et pressions auprès des instances gouvernementales et des entreprises. Vous pouvez nous aider à en faire plus pour vous en devenant membre d'Option consommateurs au www.option-consommateurs.org

REMERCIEMENTS

Cette recherche a été réalisée par MM François Décary-Gilardeau et Olivier Bourgeois, respectivement analyste en agroalimentaire et analyste en énergie à Option consommateurs. Les auteurs souhaitent remercier les représentants des organisations de la société civile qui ont accepté de participer à cette recherche (voir liste en annexe 2). Sans leur participation, ce projet n'aurait pas pu voir le jour.

Les auteurs souhaitent également remercier M. Louis Simard, Ph.D. professeur agrégé et membre de la Faculté des études supérieures et post-doctorales de l'Université d'Ottawa, pour sa collaboration à la conception de la grille d'entrevue. Ses recommandations éclairantes nous ont servi de balises tout au long de ce projet.

La reproduction de ce rapport, tout ou parties, est autorisée, à condition que la source soit mentionnée. Sa reproduction ou toute allusion à son contenu à des fins publicitaires ou lucratives sont toutefois strictement interdites.

DÉPÔT LÉGAL

Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

ISBN 978-923522-69-2

Option consommateurs

Siège social

2120, rue Sherbrooke Est, bureau 303

Montréal (Québec) H2K 1C3

Téléphone : (514) 598-7288

Télécopieur : (514) 598-8511

Adresse électronique : info@option-consommateurs.org

Site Internet : www.option-consommateurs.org

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----|
| OPTION CONSOMMATEURS | ii |
| REMERCIEMENTS | iii |
| TABLE DES MATIÈRES..... | v |
| Chapitre 1 : La participation des associations de consommateurs | 7 |
| 1.1 La participation des associations de consommateurs..... | 8 |
| 1.2 De l'importance des activités d'engagement du public..... | 9 |
| 1.3 Des opportunités de participation nombreuses..... | 10 |
| Chapitre 2 : Cadre théorique et méthodologie | 14 |
| 2.1 L'histoire de l'évaluation de la participation publique | 14 |
| 2.2 Les typologies de la participation publique | 15 |
| 2.3 Les risques associés à la participation publique..... | 17 |
| 2.4 Les caractéristiques d'une bonne consultation publique | 17 |
| 2.4.1 Inclusion des parties prenantes..... | 17 |
| 2.4.2 Flexibilité et coconstruction | 18 |
| 2.4.3 Information et transparence | 18 |
| 2.4.4 Traçabilité et continuité..... | 18 |
| 2.4.5 Égalité d'accès et des ressources | 19 |
| 2.4.6 Clarté des objectifs et des règles | 19 |
| 2.5 Conclusion | 19 |
| Chapitre 3 : Méthodologie | 20 |
| 3.1 Le processus de sélection des études de cas..... | 20 |
| 3.2 La collecte de données | 22 |
| 3.2.1 Les entrevues semi-dirigées..... | 23 |
| Chapitre 4 : Présentation des études de cas..... | 25 |
| 4.1 Étude de cas 1 : La Table ronde des groupes de consommateurs de l'Agence canadienne d'inspection des aliments | 25 |
| 4.2 Étude de cas 2 : Comité consultatif sur la réglementation des aliments à Santé Canada..... | 26 |
| 4.3 Étude de cas 3 : Audiences publiques à la Régie de l'énergie du Québec | 27 |
| 4.3.1 Audiences publiques..... | 27 |

| | | |
|---|--|----|
| 4.3.2 | Remboursement des frais des intervenants..... | 28 |
| 4.3.4 | Le caractère unique des audiences publiques de la Régie de l'énergie.. | 29 |
| Chapitre 5 : Analyse et discussion | | 31 |
| 5.1 | L'inclusion des participants..... | 31 |
| 5.1.1 | Sélection des participants | 31 |
| 5.1.2 | Diversité | 32 |
| 5.1.3 | Freins à l'implication..... | 33 |
| 5.2 | La traçabilité et la continuité des échanges | 34 |
| 5.2.1 | Les comptes rendus..... | 34 |
| 5.2.2 | La capacité de mesurer l'impact sur les décisions gouvernementales ... | 35 |
| 5.3 | Flexibilité et coconstruction de la consultation..... | 35 |
| 5.3.1 | La priorisation des enjeux | 35 |
| 5.3.2 | L'ouverture du processus | 36 |
| 5.3.3 | Le niveau d'analyse..... | 37 |
| 5.4 | L'égalité d'accès aux ressources..... | 37 |
| 5.4.1 | Faciliter la participation pour minimiser les inégalités..... | 38 |
| 5.5 | Clarté des règles et des objectifs..... | 39 |
| 5.6 | Conclusion | 40 |
| CONCLUSION..... | | 42 |
| RECOMMANDATIONS..... | | 45 |
| BIBLIOGRAPHIE | | 47 |
| ANNEXES | | 51 |
| Annexe 1 : Liste des organisations sollicitées..... | | 51 |
| Annexe 2 : Grille d'entrevue | | 51 |

L'important, c'est de participer
Pierre de Coubertin

Chapitre 1 : La participation des associations de consommateurs

Nous sommes tous des consommateurs, nous consommons pour manger, nous déplacer, nous vêtir, communiquer... C'est d'une banalité, mais nous sommes dans une société de consommation, où les échanges sont fondés sur des conventions et des rapports de confiance, dans laquelle l'État joue à la fois le rôle d'arbitre et de législateur.

Par leur nature, les intérêts des entreprises commerciales et des consommateurs sont parfois contradictoires. L'essentiel des premières est de faire des profits en vendant aux seconds des biens et des services. Au cours des dernières années, la nature, la fréquence et le type d'échange entre consommateurs et commerçants s'est complexifié. La gamme de produits offerte s'est diversifiée et les produits sont plus complexes et plus transformés, les contrats sont plus fréquents, les modes de paiement varient, etc. Tout cela a des répercussions sur les consommateurs. Bref, le marché d'aujourd'hui est complexe et cette complexité n'est pas toujours dans l'intérêt des consommateurs, dont certains sont particulièrement désavantagés par les mutations profondes qui touchent notre société. En fait, comme le résume Myriam Jézéquel : « La croissance économique de la société industrielle dans la seconde moitié du 20^e siècle a contribué à multiplier les rapports contractuels, sans que le consommateur soit toujours conscient des effets du contrat voulus par le commerçant mais préjudiciables pour le client¹. » Bref, pour Mme Jézéquel, il n'est pas surprenant que de nombreux États se soient dotés de juridictions et d'agences visant à protéger les consommateurs.

Au Canada, le Bureau de la consommation est ce type d'agence. Il a comme mandat d'assurer « la promotion des intérêts et la protection des consommateurs canadiens. Des consommateurs bien renseignés et confiants aident à stimuler la concurrence et l'innovation dans le marché canadien ». Ainsi, le Bureau reconnaît que la confiance des consommateurs est importante dans notre système de marché. Il va plus loin en mentionnant que sa mission est de s'assurer que « les consommateurs collaborent à

¹ <http://www.barreau.qc.ca/publications/journal/vol35/no21/historique.html>.

l'élaboration des politiques gouvernementales². » Le Bureau reconnaît par le fait même l'importance d'engager le public dans l'élaboration des politiques publiques et des associations qui représentent les consommateurs.

1.1 La participation des associations de consommateurs

Le Canada compte un certain nombre d'associations de consommateurs issues du mouvement consumériste des années 1960 et 1970. Celles-ci ont généralement comme mandat de promouvoir et défendre les droits des consommateurs. Selon le Guide du consommateur canadien, qui est produit par le Comité fédéral-provincial-territorial des mesures en matière de consommation, au Canada, il y a 55 « organismes d'aide aux consommateurs³ ». Force est de constater cependant que ce nombre est bien mal réparti (voir tableau 1). En effet, 47 de ces organisations sont québécoises. Si on enlève les organisations québécoises du lot, il ne reste plus que huit organisations, dont deux sont sectorielles (autos et jouets). En outre, trois d'entre elles sont directement issues de l'Association des consommateurs du Canada. Au Québec, nous avons la chance de compter un très grand nombre d'associations de consommateurs. Toutefois, la grande majorité d'entre elles sont de petite taille et il est loin d'être évident qu'elles s'engagent activement dans des activités de participation du public, encore moins directement avec le gouvernement du Canada. Bref, très peu d'organisations, tout au plus une dizaine, sont actives au niveau national.

Tableau 1 : Quelques associations de consommateurs au Canada

| Québec | Canada |
|---|---|
| Option consommateurs | Consumers Association of Canada, Alberta |
| Union des consommateurs | Consumer Association of Canada Manitoba |
| Coalition des associations de consommateurs du Québec | Conseil des consommateurs du Canada |
| Les Éditions Protégez-Vous | Association des consommateurs du Canada |
| Éducaloi | Consumers' Association of Canada, Saskatchewan |
| ... | Le Centre pour la défense de l'intérêt public |
| 42 autres ACEF, club populaire et associations etc. | |
| Association sectorielle | |
| Conseil canadien d'évaluation des jouets | Association pour la protection des automobilistes |

² [http://www.ic.gc.ca/eic/site/oca-bc.nsf/vwapi/OCA_BC-vue_densemble_fra.pdf/\\$FILE/OCA_BC-vue_densemble_fra.pdf](http://www.ic.gc.ca/eic/site/oca-bc.nsf/vwapi/OCA_BC-vue_densemble_fra.pdf/$FILE/OCA_BC-vue_densemble_fra.pdf)

³ Voir la liste en ligne <http://www.guideduconsommateur.ca/fr/contacts/consumer-groups> (consulté le 27 septembre 2010).

Pourtant, de nombreux enjeux liés à la consommation sont de nature fédérale ou de juridiction partagée fédérale-provinciale. À titre d'exemple, notons les législations sur les importations, les aliments et les drogues, les produits dangereux, la gestion des pesticides et des produits chimiques, les grands accords internationaux, l'affichage et les système de paiement, etc. Tous ces enjeux nécessitent un engagement du gouvernement fédéral et auront des conséquences plus ou moins directes sur les consommateurs.

Si elle est légitime et reconnue, la participation effective des organisations de la société civile, notamment des associations de consommateurs, n'est pas nécessairement aisée. Face à la relative vulnérabilité des consommateurs, les associations doivent sélectionner les enjeux qui les touchent le plus et intervenir de manière stratégique en fonction des priorités de l'heure. La participation à des consultations publiques, des groupes de travail ou des tables de concertation fait partie du mandat des association de consommateurs, c'est en soi une des manière de promouvoir et de défendre les intérêts des consommateurs. Toutefois, comme elles évoluent dans des contextes où les ressources financières et humaines sont limitées, les associations doivent choisir et participer aux regroupements les plus importants, et où elles auront vraisemblablement le plus d'impact.

1.2 De l'importance des activités d'engagement du public

C'est dans un esprit de bonne gouvernance que le gouvernement du Canada, les différents ministères et les agences fédérales procèdent à de nombreuses consultations publiques. En fait, dans son ensemble, le gouvernement canadien jouit d'un long historique en matière de consultation publique. L'utilité de telles consultations est largement reconnue, celles-ci permettant au gouvernement de faire des choix éclairés : « Le gouvernement du Canada consulte les Canadiens sur des questions qui les intéressent ou les préoccupent. La consultation est un aspect important de la bonne gouvernance, de la saine élaboration de politiques et de la prise de décisions⁴. » D'ailleurs, tel qu'il est spécifié au chapitre 4.1 de la Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation :

Il incombe aux ministères et aux organismes d'identifier les parties intéressées et touchées et de leur donner l'occasion de prendre part à des consultations ouvertes, utiles et équilibrées à toutes les étapes du processus de réglementation.⁵

⁴ <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/arp/cnl/index-fra.asp> (consulté le 23 septembre 2010).

⁵ Conseil du Trésor du Canada. 2007. « Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation » [en ligne] <http://www.tbs-sct.gc.ca/ri-qr/directive/directive00-fra.asp> (consulté le 23 septembre 2010).

Toujours au chapitre 4.1, il est également spécifié que les ministères et organismes fédéraux, lorsqu'ils tiennent des consultations, doivent :

- *informer et consulter les Canadiens quant à la nature et aux incidences de la question de politique publique dans la mesure où les données probantes et les connaissances scientifiques et empiriques, le permettent ;*
- *consulter les Canadiens sur l'élaboration des objectifs de la politique ;*
- *exposer clairement le processus et le calendrier des consultations pour permettre aux parties visées de s'organiser et de fournir leur avis ;*
- *informer rapidement les Canadiens et les parties touchées sur le résultat des consultations et les priorités prises en compte dans le processus décisionnel.⁶*

Bref, il est de plus en plus reconnu « on the part of administrators that decision making without public participation is ineffective⁷ ». Dans son important livre *Public participation in public decision*, J.C. Thomas estime que « under contemporary political and economic conditions, we can no longer not include the public in public decision making⁸ ». En effet, les interventions de différents groupes de la société viennent bonifier la compréhension qu'ont les différentes agences gouvernementales d'enjeux complexes. Plus qu'une simple question de bonne gouvernance, Norberti Bobbio définit ainsi la démocratie dans son ouvrage *Il futuro della democrazia* : « Un ensemble de règles de procédure pour la formation de décisions collectives, dans lequel la participation du plus grand nombre est prévue et facilitée⁹. »

1.3 Des opportunités de participation nombreuses

Revenons à l'exigence de la Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation qui invite les ministères et organismes à « identifier les parties intéressées et touchées et de leur donner l'occasion de prendre part à des consultations ouvertes, utiles et équilibrées [...]»¹⁰. Il faut se rappeler que de nombreux projets de règlement ont des impacts significatifs sur les consommateurs. À juste titre, les associations de consommateurs sont fréquemment sollicitées à diverses étapes du processus de réglementation. Par exemple, en date du 23 septembre 2010, nous avons répertorié 36 consultations publiques actives seulement sur le site Internet du Gouvernement du Canada (www.consultation-des-canadiens.gc.ca). De celles-ci, 25 étaient ponctuelles (avec une date de fin spécifiée) et 11 étaient des consultations en continu. Si nous analysons de manière plus spécifique ces consultations, il est intéressant de noter que pas moins de 24 d'entre elles concernent de façon plus ou moins directe les champs d'intervention d'une organisation comme Option consommateurs (voir le tableau 2 pour la liste des consultations). À noter que ces

⁶ *Idem.*

⁷ King, C.S., K.M. Feltey et B.O. Susel. 1998. « The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration ». Dans *Public Administration Review*, vol 58, no 4, p. 319.

⁸ *Idem.*

⁹ Bobbio, N. 1984. « Le futur de la démocratie ». Cité dans Bastianutti, J. 2008. « Norberto Bobbio, la règle au coeur de la démocratie ». Dans *Le Libellio d'Aegis*, vol 4, no 2, p. 19.

¹⁰ Op. cit. Conseil du Trésor du Canada. 2007.

consultations ne représentent qu'une partie des possibilités de participation des associations de consommateurs à la bonne gouvernance au niveau fédéral. En effet, les associations sont également invitées à faire partie de groupes de travail ponctuels (i.e. paiement, sodium) et liés à l'établissement des normes (i.e. ISO, ONGC). Tout cela sans compter les activités de participation publique qui méritent notre attention au niveau provincial, voire municipal.

Tableau 2 : Liste non exhaustive des consultations

| | Nom de la consultation | Impact sur les consommateurs |
|----|---|------------------------------|
| 1 | Avis - Publication de l'ébauche (étape 2) de la ligne directrice ICH : Annex 13 to ICH Q4B: Evaluation and Recommendation of Pharmacopoeial Texts for Use in the ICH Regions on: Bulk Density and Tapped Density of Powders General Chapter Du 17 août 2010 au 16 octobre 2010 | |
| 2 | Avis - Publication de l'ébauche (étape 2) de la ligne directrice ICH : Annex 14 to ICH Q4B: Evaluation and Recommendation of Pharmacopoeial Texts for Use in the ICH Regions on: Bacterial Endotoxins Test General Chapter Du 17 août 2010 au 16 octobre 2010 | |
| 3 | Carte routière des technologies de l'énergie marine renouvelable Du 1 ^{er} septembre 2010 au 31 mars 2011 | |
| 4 | Cartes du réseau Internet à large bande Du 31 juillet 2009 au 31 mars 2012 | □ |
| 5 | Consultation sur la politique visant la déclaration obligatoire relative à la Loi canadienne sur la sécurité des produits de consommation proposée Du 17 juillet 2010 au 1 ^{er} octobre 2010 | □ |
| 6 | Consultation sur le boscalide, limites maximales de résidus proposées PMRL2010-35 Du 20 juillet 2010 au 3 octobre 2010 | □ |
| 7 | Consultation sur modifications proposées à la Liste critique des ingrédients des cosmétiques Du 16 août 2010 au 16 octobre 2010 | □ |
| 8 | Consultation: Détermination des niveaux de rémunération adéquate pour les titulaires de droits Article 19 de la Loi sur les brevets Du 8 septembre 2010 au 8 novembre 2010 | □ |
| 9 | Consultations sur la négociation possible d'un accord de libre-échange avec la Turquie Du 9 août 2010 au 28 septembre 2010 | □ |
| 10 | Enjeu systémique : Bureau international des services fiscaux Du 27 août 2010 au 1 ^{er} octobre 2010 | |

| | | |
|----|--|--------------------------|
| 11 | La proposition visant à prendre un Règlement sur l'exemption concernant certains produits non conformes ainsi que la préparation et la tenue de documents en vertu du projet de loi intitulé Loi canadienne sur la sécurité des produits de consommation | <input type="checkbox"/> |
| | Du 6 août 2010 au 19 octobre 2010 | |
| 12 | Le Comité fédéral-provincial-territorial sur l'eau potable: Le dichlorométhane dans l'eau potable pour fin de consultation publique | <input type="checkbox"/> |
| | Du 26 juillet 2010 au 30 septembre 2010 | |
| 13 | Modernisation du Règlement sur les explosifs | |
| | Du 1 ^{er} octobre 2010 au 31 mars 2011 | |
| 14 | Modifications au Règlement sur l'efficacité énergétique | <input type="checkbox"/> |
| | Du 1 ^{er} septembre 2010 au 31 mars 2011 | |
| 15 | Prochaine génération d'exigences techniques ENERGY STAR pour les maisons neuves | <input type="checkbox"/> |
| | Du 1 ^{er} septembre 2010 au 31 décembre 2012 | |
| 16 | Prochaine génération du Système de cote ÉnerGuide | <input type="checkbox"/> |
| | Du 1 ^{er} octobre 2009 au 31 mars 2011 | |
| 17 | Projet d'établissement du Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en vertu de la Loi canadienne sur la sécurité des produits de consommation proposée | <input type="checkbox"/> |
| | Du 25 août 2010 au 7 novembre 2010 | |
| 18 | Projet de mesure législative visant le phosphate de tris(2-chloroéthyle) (PTCE) en vertu de la Loi sur les produits dangereux | <input type="checkbox"/> |
| | Du 13 septembre 2010 au 11 novembre 2010 | |
| 19 | Publication après évaluation préalable d'une substance - la Quinoléine, no CAS 91-22-5 - inscrite sur la Liste intérieure [paragraphe 77(1) de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)] | <input type="checkbox"/> |
| | Du 31 juillet 2010 au 30 septembre 2010 | |
| 20 | Publication après évaluation préalable d'une substance - le 1,2,5,6,9,10-Hexabromocyclododécane (hexabromocyclododécane), numéro de CAS 3194-55-6 - inscrite sur la Liste intérieure | <input type="checkbox"/> |
| | Du 28 août 2010 au 13 octobre 2010 | |
| 21 | Publication après évaluation préalable de 20 naphtes à faible point d'ébullition - inscrits sur la Liste intérieure [paragraphe 77(1) de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)] | <input type="checkbox"/> |
| | Du 14 août 2010 au 13 octobre 2010 | |
| 22 | Règlement sur les aliments et drogues - Projet numéro 1626 - Modification à l'annexe F | <input type="checkbox"/> |
| | Du 27 août 2010 au 10 novembre 2010 | |
| 23 | Renouvellement de la norme R-2000 | <input type="checkbox"/> |
| | Du 1 ^{er} septembre 2009 au 31 mars 2011 | |

| | | |
|----|--|--|
| 24 | Révision des lignes directrices à l'intention des fabricants de trouses de dépistage du virus de l'immunodéficience humaine (VIH) destinées à l'usage en laboratoire | |
| | Du 10 août 2010 au 8 octobre 2010 | |
| 25 | Table ronde sur l'utilisation du gaz naturel dans le secteur des transports du Canada | |
| | Du 12 mars 2010 au 30 septembre 2010 | |

Il est clair que les occasions d'intervenir sont nombreuses pour les associations de consommateurs, dans un contexte de ressources limitées. De la même façon, les ressources gouvernementales ne sont pas infinies. Il est de la responsabilité du gouvernement et de l'administration publique de gérer de façon responsable l'argent des contribuables. Le gouvernement doit aussi trouver le juste équilibre entre l'importance de la consultation, pour avoir des positions équilibrés, et un processus efficient qui maximise les retombées, sans gruger inutilement dans les ressources.

C'est dans cette optique d'efficience et d'efficacité que nous avons développé cette recherche. Par efficacité nous entendons le « rapport entre les résultats obtenus et les objectifs fixés »¹¹. Alors que par efficience, nous faisons référence au « rapport entre les résultats obtenus et les ressources utilisées pour les atteindre »¹², l'efficacité est mesurée en terme d'objectifs atteint alors que l'efficience se rapporte plutôt à l'atteinte de ces objectifs en minimisant les ressources utilisées.

Les principaux thèmes étudiés dans ce rapport visent à faire la lumière sur l'expérience de participation publique. Tel qu'exposé plus tôt, la participation publique est un processus largement utilisé par les gouvernements. L'importance de cette pratique et la réponse des organisations de la société publique en fait un lieu d'importance. L'objectif du présent rapport est de proposer une analyse de l'expérience de participation des organisations de la société civile. Plus précisément, le rapport se divise en cinq chapitres. Le chapitre 1 présente le portrait global de la participation publique au Canada. Le chapitre 2 fait le tour des recherches en matière d'évaluation de la participation publique. En plus de jeter les bases du choix de la méthodologie utilisée, cette section permet d'apprécier le caractère novateur de la présente recherche. Le Chapitre 3 décrit ensuite le processus méthodologique qui a mené au choix des trois consultations publiques et la façon dont les entrevues ont été menées. Les résultats exposés en sous-sections du chapitre 4 permettent d'apprécier clairement et efficacement les commentaires des répondants. Enfin, le chapitre 5 contient l'analyse des résultats ainsi que les conclusions et les recommandations des auteurs.

¹¹ http://www.granddictionnaire.com/BTML/FRA/r_Motclef/index1024_1.asp

¹² http://www.granddictionnaire.com/BTML/FRA/r_Motclef/index1024_1.asp

Chapitre 2 : Cadre théorique et méthodologie

Il existe plusieurs définitions de la participation publique. Dans le cadre de la présente recherche, la participation publique peut être définie comme un procédé où les individus, les groupes et les organisations jouent un rôle actif dans les processus décisionnels les affectant. Cette définition met davantage l'accent sur la participation des parties prenantes (*stakeholders*) que sur celle du public en général, et elle est soutenue par de nombreux auteurs¹³. Enfin, on peut décrire les parties prenantes comme étant les individus, groupes ou organisations étant affectés ou pouvant affecter le processus décisionnel.¹⁴

2.1 L'histoire de l'évaluation de la participation publique

Les approches des parties prenantes ont évolué à travers diverses phases¹⁵ : la conscientisation des années 60 ; la collecte locale de données des années 70 ; le reconnaissance du savoir local des années 80 ; la normalisation de la participation publique dans le processus de développement durable des années 90. Ensuite est apparue la montée de la critique face à la participation publique causée par les limites de celle-ci et par certains échecs. Enfin, nous sommes actuellement dans une phase qui vise à définir les meilleures pratiques.

Ces approches se sont développées à travers différentes disciplines : l'activisme social¹⁶ ; l'éducation des adultes¹⁷ ; l'anthropologie appliquée¹⁸ ; la gestion des ressources naturelles¹⁹ ; et l'écologie²⁰.

À travers ces phases de son évolution, l'interprétation de la participation publique s'est chargée de significations idéologiques, sociales, politiques et méthodologiques²¹.

¹³ Wandersman, A., 1981. A framework of participation in community organisations. *Journal of applied Behavioural Science* **17**, p. 413-432.

Wilcox, D., 2003. The Guide to Effective Participation [en ligne] <http://www.partnerships.org.uk/guide/>.

Rowe, G., Marsh, R., Frewer, L.J., 2004. Evaluation of a deliberate conference in science. *Technology and Human Values* **29**, p. 88-121.

¹⁴ Freeman, R.E. 1984. *Strategic management: a stakeholder approach*. Pitman, Boston.

¹⁵ Reed, M. S., 2000. *Stakeholder Participation for Environmental Management: A Literature Review*. Sustainability Research Institute, School of Earth and Environment, The University of Leeds, p. 9.

¹⁶ Freire, P., Ramos, M.B. 1970. *Pedagogy of the oppressed* Seabury, New York.

¹⁷ Kolb, D.A. 1984. *Experiential Learning : experience as the source of learning and development*. Prentice-Hall, New Jersey.

¹⁸ Rhoades, R. 1982. *The Art of the Informal Agricultural Survey*. International Potato Center, Lima.

¹⁹ Johnson, N., Lijia, N., Ashby, J.A., Garcia, J.A. 2004. Practice of participatory research and gender analysis in natural resource management. *Natural Resources Forum* **28**.

²⁰ Mapinduzi, A.L., Oba, G., Weladji, R.B., Colman, J.E. 2003. *Use of indigenous ecological knowledge of the Maasai pastoralists for assessing rangeland biodiversity in Tanzania*. *African Journal of Ecology* **41**.

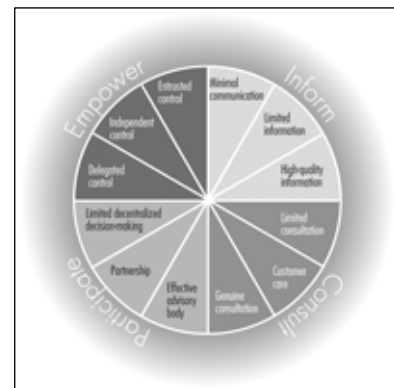
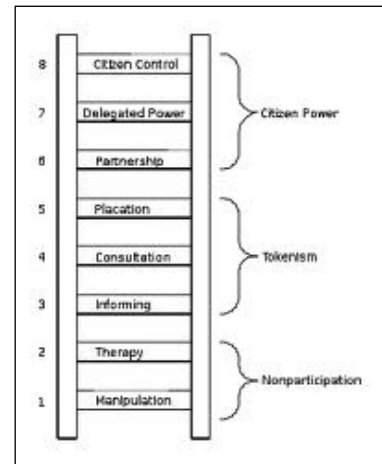
Les différentes interprétations ne sont toutefois pas nécessairement en compétition ; elles permettent plutôt de mieux évaluer la participation publique dans l'ensemble des contextes dans lesquels elle est utilisée.

2.2 Les typologies de la participation publique

Les premières typologies ont distingué les différentes formes de consultation publique selon le degré d'engagement des parties prenantes. Ainsi, l'échelle de participation d'Arnstein²² décrit 8 niveaux de participation des parties prenantes, du plus bas appelé *manipulation* jusqu'au plus haut appelé *citizen control*.

Plusieurs auteurs se sont ensuite inspirés de ce modèle pour proposer leur propre terminologie. Par exemple, Biggs²³ proposait les échelons suivants : *contractual* ; *consultative* ; *collaborative* et *collegiate*. D'autres, comme Farrington²⁴, ont simplifié le modèle en y insérant seulement trois échelons, soit : *consultative* ; *functional* ; *empowering*. La nature hiérarchique de ce modèle met l'accent sur la notion que certains types de consultation (ceux des niveaux supérieurs de l'échelle de participation) seraient préférables à d'autres (ceux du bas de l'échelle).

Toutefois, des auteurs contemporains tels que Richard²⁵ et Tippet²⁶ ont revu le concept en proposant que chaque « niveau » de participation publique peut être approprié selon les objectifs de la consultation. D'après cette nouvelle vision, il n'y aurait donc plus de hiérarchisation des niveaux de participation. Davidson²⁷ suggère la métaphore de la roue de la participation (*Wheel of*



²¹ Lawrence, A. 2006. 'No Personal Motive?' Volunteers, Biodiversity, and the False Dichotomies of Participation. *Ethics, Place and Environment* **9**, p. 279-298.

²² Arnstein, A. 1969. A ladder of citizenship participation. *Journal of the American Institute of Planners* **26**.

²³ Biggs, S. 1989. *Ressource-Poor Farmer Participation in Research : a Synthesis of Experiences From Nine National Agricultural Research Systems*. OFCOR Comparative Study Paper, vol. 3. International Service for Natural Agricultural Research, The Hague.

²⁴ Farrington, J. 1998. Organisational roles in farmer participatory research and extension : lessons from last decade. *Natural Resource Perspectives* **27**, p. 1-4.

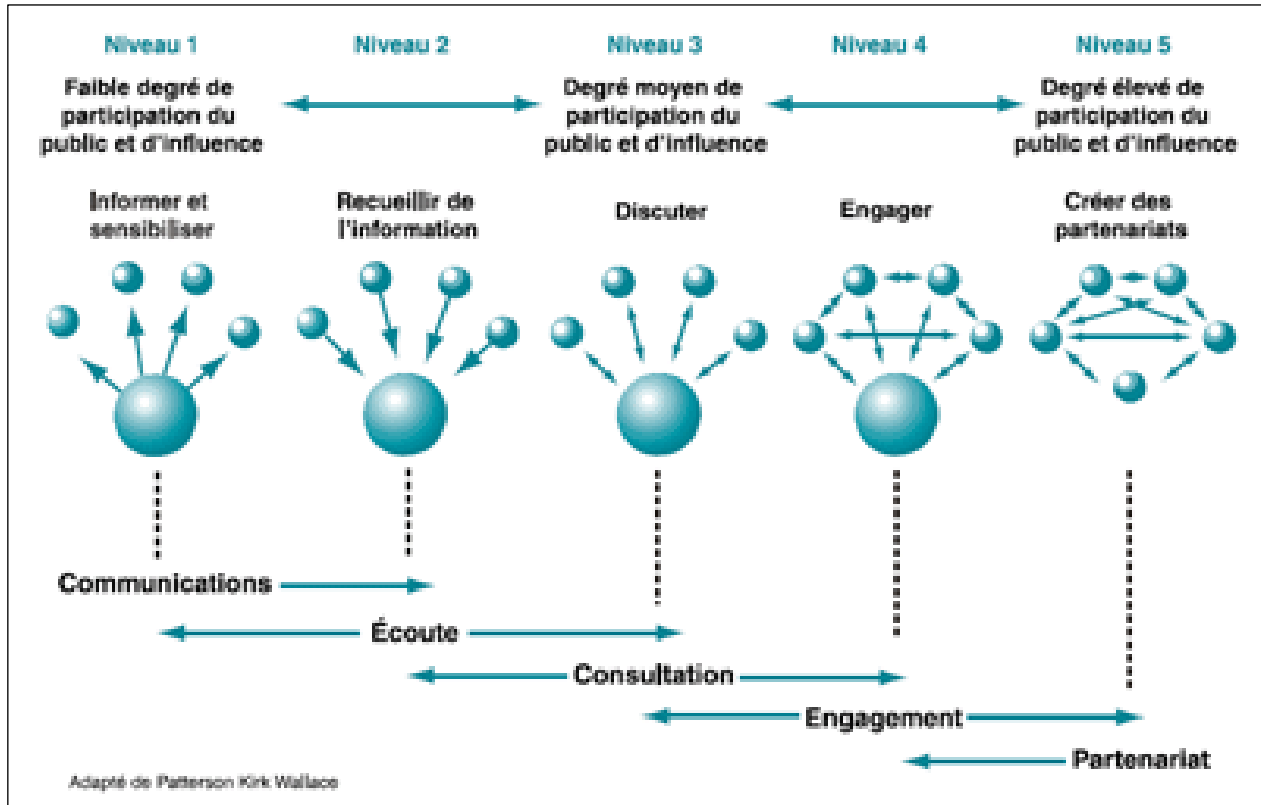
²⁵ Richards, C., Blackstock, K.L., Carter, C.E. 2004. *Practical Approachs to participation*, SERG Policy Brief No. 1, Macauley Land Use Research Institute, Aberdeen.

²⁶ Tippet, J., Handley, J.F., Ravetz, J. 2007. Meeting the challenges of a sustainable development – A conceptual appraisal of a new methodology for participatory ecological planning. *Progress in Planning* **67**, p. 9-98.

²⁷ Davidson, S. 1998. Spinning the wheel of empowerment. *Planning* (3rd April) p.14-15.

participation) afin d'exprimer la légitimité de chaque type de participation publique.

Enfin, d'autres auteurs ont choisi de discriminer la participation publique non pas par le degré d'engagement, mais plutôt par le sens des communications entre les parties prenantes. Ainsi, selon Rowe et Frewer²⁸, la transmission d'information vers des intéressés est appelée « *communication* » ; la collecte d'information auprès de parties prenantes est appelée « *consultation* » ; et le dialogue entre les intervenants et les organisateurs est appelé « *participation* ». Le continuum de participation du public de Santé Canada²⁹ illustre bien cette vision.



Il est important de noter que, selon le modèle de Patterson Kirk Wallace, la communication entre les parties est à double sens pour les niveaux 3, 4 et 5. Cette bidirectionnalité de la communication est très importante car elle nécessite un engagement plus important de la part des parties prenantes. En ce qui a trait au niveau 3, la possibilité pour les parties prenantes de discuter avec les organisateurs permet une rétroaction qui bonifie la participation. Quant au niveau 4 et 5, les parties prenantes sont appelées à se positionner et à s'engager dans les débats à part entière. Il ne s'agit plus seulement d'émettre son point de vue sur les enjeux, mais plutôt de forger sa position au fil de la consultation. À ce niveau, la participation permet aux

²⁸ Rowe, G., Frewer, L., 2000. *Public participation methods: a framework for evaluation in science*. *Technology and Human Values* 25, 3-29.

²⁹ Santé Canada. 2000. *Politiques et boîte à outils concernant la participation du public à la prise de décisions*. p. 14. [en ligne] http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/alt_formats/pacrb-dgapcr/pdf/public-consult/2000decision-fra.pdf.

parties prenantes de sa positionner, ce qui n'est pas le cas pour les niveaux « inférieurs ».

2.3 Les risques associés à la participation publique

Toute discussion traitant de la participation publique serait lacunaire si elle n'abordait pas, du moins en surface, les éléments négatifs qui y sont généralement associés. Certains auteurs³⁰ relatent principalement quatre types de risques : la manipulation politique, le mauvais traitement de l'information scientifique, le manque d'équité, le manque d'investissements financiers, mais aussi de temps et d'efforts. Enfin, il est possible d'ajouter la lassitude pour les parties prenantes trop souvent sollicitées et le cynisme chez ceux qui jugent que le processus de consultation est un échec.

2.4 Les caractéristiques d'une bonne consultation publique

La littérature déborde de publications relatant diverses propositions au sujet des meilleures pratiques en matière de consultation publique. Pour cette recherche, nous avons basé notre analyse sur certains constats que Louis Simard et Guy-Serge Côté ont produits dans le cadre d'une étude réalisée pour le compte du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). Le choix de ces constats n'est pas le fruit du hasard. Premièrement, l'étude de Simard et Côté s'adresse bien sûr à la communauté scientifique, mais aussi aux praticiens canadiens de la consultation publique dont ceux du BAPE. Comme la présente recherche compte aussi parmi ses destinataires les praticiens canadiens, les constats de Simard et Côté nous ont semblé tout à fait à propos. Deuxièmement, ces constats sont le résultat d'une analyse complète, soit une revue de la littérature et de certaines études de cas. Enfin, la publication récente de cette étude, en novembre 2010, rend compte des dernières connaissances en matière de consultation publique.

Des huit constats proposés par Simard et Côté, six nous ont paru pertinents pour les fins de cette recherche. Nous reprendrons intégralement la description de ces constats telle qu'elle est proposée par Simard et Côté.³¹

2.4.1 Inclusion des parties prenantes

« Les activités de participation ne doivent *a priori* exclure aucune des parties prenantes. L'identification de celles-ci est primordiale et ne peut se faire par différentes techniques. La diversité et la qualité des parties prenantes sont

³⁰ Simard, L. et G.-S. Côté, 2010. *La consultation préalable*, Université d'Ottawa. Rapport réalisé pour le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 64 p.

³¹ Simard, L. et G.-S. Côté, 2010. *La consultation préalable*, Université d'Ottawa. Rapport réalisé pour le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, p. 47-48.

également un critère important. La démarche de consultation préalable doit donc être envisagée de manière ouverte et inclusive. »

2.4.2 Flexibilité et coconstruction

« Il apparaît important de placer au cœur de la démarche de consultation préalable les notions de flexibilité et de coconstruction tant à l'endroit du processus envisagé et de l'information produite que du projet dans sa substance. Ainsi, les intérêts et souhaits des parties prenantes comme de la population pourront être intégrés au fur et à mesure de l'avancement du projet, donnant ainsi de la crédibilité au promoteur et générant de la confiance entre les parties. »

2.4.3 Information et transparence

« L'accès à l'information et la transparence du promoteur dans ses relations et ses actions apparaissent comme des principes essentiels à une bonne consultation préalable. La distribution de documents et l'annonce des rencontres permettent aux parties prenantes de mieux comprendre le processus en cours et le contenu du projet. L'accès à l'information et la transparence facilitent la participation, favorisent la confiance et la crédibilité, permettent à certaines parties prenantes de se joindre au projet à différents moments et contribuent à l'équilibre dans les rapports de forces entre celles-ci. Enfin, la mise en commun du savoir scientifique et du savoir local permettrait de réduire les incertitudes et de rapprocher les parties. »

2.4.4 Traçabilité et continuité

« La capacité de retracer les décisions et les modifications tant dans la démarche que dans le projet comme tel apparaît nécessaire pour les parties prenantes. La production de comptes rendus (en ligne ou en papier) de même que les activités de validation et de bilan permettent chaque fois de faire le point et la mise à jour entre les parties. Cette façon de procéder leur permet de prendre en considération leurs intérêts dans le projet ou de comprendre s'il y a lieu pourquoi cela n'est pas possible. La continuité des échanges quant à elle facilite le suivi avec certaines parties prenantes. En ce sens, elle favorise le développement et l'entretien d'une relation de dialogue avec les parties prenantes et institutionnalise la participation. Ce type d'activité encouragerait le développement de la confiance et la transparence par rapport à la démarche de participation. »

2.4.5 Égalité d'accès et des ressources

« Qu'il s'agisse de ressources disponibles comme du temps dont disposent les parties prenantes, la consultation préalable ne se fait pas dans un vacuum de relations de pouvoir. Le manque d'expertise et de temps est souvent un obstacle à la participation. Cela peut être mal perçu par les parties prenantes et la population, et ce, au point d'être présenté comme un atout pour le promoteur qui bâtira en partie sa stratégie sur celui-ci. Il est donc important de contribuer à partager les ressources nécessaires à la consultation et à donner aux parties le temps requis pour participer. »

2.4.6 Clarté des objectifs et des règles

« La clarté des objectifs permet aux parties prenantes de comprendre et de s'entendre sur les attentes réciproques qu'elles ont envers la démarche. Il est important de ne pas laisser croire aux parties prenantes que, par exemple, le consensus devra être atteint ou que les ressources matérielles et temporelles sont illimitées. Chaque activité doit comporter des objectifs clairs et partagés. La clarté des règles est également un principe à respecter afin d'éviter la manipulation ou les situations inéquitables entre les parties prenantes. Les critères et les actions constituant le processus de consultation doivent être connus à l'avance et, idéalement, il ne saurait être question de revenir sur ces règles en fonction de la situation ou d'une des parties en particulier. »

2.5 Conclusion

En conclusion, il n'existe pas de pratique idéale en matière de participation publique. L'évolution des typologies de la participation publique nous informe de la nécessité d'adapter toute analyse en vertu de chaque processus de consultation publique. Le cadre théorique que nous avons choisi correspond aux objectifs de la présente recherche, en ce qu'il est fidèle aux connaissances actuelles ; il est utile pour les praticiens canadiens, et il permet l'analyse d'une variété de processus de consultation publique. Les constats proposés par Simard et Côté guideront notre analyse de chaque processus de consultation. Enfin, nous estimons que ces constats permettront de répondre aux questions de base de la recherche, soit : Comment les acteurs de la société civile perçoivent-ils leur rôle et leur contribution ? Quelles améliorations pourraient être apportées aux activités de consultation canadiennes ?

L'objectif de la présente étude est d'obtenir la perception des organisations de la société civile quant à leur rôle au sein des consultations publiques des autorités gouvernementales canadiennes et quant à la manière dont ces consultations pourraient être améliorées. La recherche documentaire nous enseigne qu'il n'existe pas de formule prédéfinie, de cadre consultatif idéal. Pour évaluer la participation publique, il est nécessaire de moduler son analyse en vertu de critères, appelé ici constats, variés. En utilisant les constats de Simard et Côté, nous proposons une grille

d'analyse permettant de structurer le rapport et l'analyse selon une variété d'éléments ayant des fondements théoriques éprouvés.

Chapitre 3 : Méthodologie

Nous croyons que les personnes ou les organisations les plus à même de nous informer sur les façons d'améliorer les activités d'engagement du public sont celles qui sont constamment invitées à y participer. Afin d'apporter un regard spécifique sur les perceptions des personnes qui participent à de telles activités, nous avons élaboré une stratégie de recherche reposant sur leur expérience propre.

En fait, notre stratégie s'apparente à la réalisation d'études de cas concentrées sur les expériences de trois groupes de participants. Avec des situations et des contraintes de participation différente, il nous a été possible de comparer et d'analyser originalement les représentations que se font ces participants par rapport à la participation publique.

Dans les prochaines sections, nous expliquons d'abord comment nous avons choisi les cas qui ont été étudiés. Par la suite, nous décrivons notre méthode de collecte de données, soit l'entrevue semi-dirigée.

3.1 Le processus de sélection des études de cas

Comme nous l'avons vu plus haut, les activités de participation du public peuvent être de différentes formes. En fonction des objectifs recherchés, la participation du public sera plus ou moins engageante. Pour répondre à nos questions de recherche, nous avons cru bon sélectionner trois activités hétérogènes d'engagement du public, qui se démarquent entre elles aussi bien dans leur forme que dans leur finalité. Toutefois, pour nous permettre d'avoir des expériences qui soient comparables entre elles, nous avons restreint cette hétérogénéité à des activités d'engagement que l'on pourrait associer au niveau trois et supérieurs selon la typologie de Patterson, Wallace et Kirk telle que présentée au Chapitre 2. Il a été important pour nous de choisir des lieux de participation publique qui permettent des échanges significatifs entre les parties prenantes et les organisateurs. L'objectif premier de la présente recherche est de faire la lumière sur l'expérience de participation publique des parties prenantes.

Nous avons dû nous limiter dans le choix des activités de participation à étudier. En effet, en raison de la grande fréquence de ces activités, il serait difficile voir impossible, de toutes les recenser. Celles-ci peuvent avoir lieu à différentes échelles, s'adresser à la population d'un quartier, d'une ville, d'une province ou d'un pays, ou même à des types de clientèles spécifiques : les aînées, les jeunes, les patients, etc. Bref, répertorier l'ensemble de la population de notre étude s'avère une tâche colossale qui ne semble pas pertinente. À remarquer que la finalité de notre étude n'est pas de permettre une généralisation des résultats pour toutes les consultations

publique. Nous proposons plutôt de fournir des informations et des recommandations pour mieux comprendre les implications de la participation publique et du rôle des organisateurs des trois consultations publiques sélectionnées. Enfin, les analyses et recommandations produites dans ce rapport peuvent toutefois servir de pistes de réflexions pour tous les praticiens de la consultation publique voulant s'informer de l'expérience de participation publique telle que vécu par les participants.

Dans ce contexte, sélectionner nos études de cas (3 activités dans cette recherche) ne pouvait s'opérer de manière probabiliste. En effet, il était impossible et non désirable d'utiliser une méthode aléatoire. C'est pourquoi nous avons utilisé une série de critères pour sélectionner notre échantillon.

Tout d'abord, nous souhaitions avoir des activités de consultation assez similaires pour pouvoir analyser de manière cohérente les données recueillies. En effet, il aurait été difficile de comparer les perceptions des participants qui auraient répondu à un sondage en ligne avec celles de personnes engagées à long terme dans un comité consultatif. Nous avons donc décidé de ne sélectionner que des activités engageantes pour les parties prenantes, afin de nous assurer que les organismes rencontrés puissent être en mesure de discuter significativement sur le sujet.

Un deuxième critère de sélection portait sur le format de l'activité (qui est également lié au niveau d'engagement). Nous souhaitions avoir des activités où les participants s'engageaient de manière importante, soit des activités où les rencontres se font en personne et où les interactions entre les participants et les organisateurs sont fortes.

Nous souhaitions aussi intégrer au moins une activité de participation du public où les participants recevraient une contribution financière pour le développement d'une expertise indépendante ou d'un argumentaire.

Le sujet des activités ne faisait pas partie de nos critères d'analyse. Toutefois, nous ne souhaitions pas interroger deux fois les mêmes acteurs dans le cadre de deux activités de participation différentes. Nous nous sommes donc tournés vers des enjeux variés pour maximiser nos chances d'avoir des réponses d'organisations distinctes. C'est ainsi que les thèmes abordés se sont trouvés reliés aux aliments, à l'énergie et à la santé.

Finalement, dans le but d'obtenir un haut taux de participation, nous avons choisi des activités de consultation où les auteurs des présentes études étaient impliqués. En effet, notre connaissance des enjeux et des participants nous permet d'avoir une bonne sensibilité théorique, qu'il s'agisse du jargon utilisé, des subtilités du langage, de la fine connaissance de l'environnement et du contexte. Tout cela nous aide à comprendre le sens des propos. Bref, « l'expertise spécifique reliée à l'étude³² » nous

³² Savoie-Zajc, L. 1997. « L'entrevue semi-dirigée ». Dans *Recherche sociale – De la problématique à la collecte des données*, Benoit Gauthier (Ed), p. 263-285.

est déjà familière, ce qui nous confère un avantage pour l'analyse des données qui seront recueillies.

Un autre avantage à sélectionner des activités où nous sommes impliqués tient au fait que nous avons facilement accès aux intervenants. Nous croyons que cela nous permet d'avoir un plus grand nombre de participants à notre recherche.

Ainsi, nous avons sélectionné trois cas, soit la Table ronde des consommateurs de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, les audiences de la Régie de l'énergie du Québec et, finalement, le Comité consultatif sur la réglementation des aliments de Santé Canada (voir le chapitre 4 pour une description plus en profondeur de ces cas). À noter que, dans les trois cas, il s'agit d'initiatives des autorités gouvernementales.

Tableau 3 : Critères de sélection des études de cas

| Critères | Études de cas sélectionnées | | |
|------------------------------|-----------------------------|-------------|--------------|
| | Régie de l'énergie | ACIA | Santé Canada |
| Niveau d'engagement | 4 | 3 | 3 |
| Activité en personne | □ | □ | □ |
| Remboursement des frais | □ | Déplacement | Déplacement |
| Accessibilité des répondants | □ | □ | □ |

3.2 La collecte de données

Dans le but de répondre à nos questions de recherche et d'émettre des recommandations auprès de différents ordres de gouvernement, nous avons procédé à des entrevues semi-dirigées auprès des participants représentant des organisations de la société civile au sein de ces études de cas.

En effet, d'après notre recherche documentaire, qui s'est effectuée dans des sources gouvernementales et des sources universitaires (voir chapitre 2.1), l'approche qualitative - l'entrevue semi-dirigée - que nous avons sélectionnée est appropriée³³. Cette approche était également jugée adéquate pour répondre à nos questions de recherche.

³³ Comme le remarquent Dietz et Stern, l'utilisation des entrevues semi-dirigées est une pratique courante pour évaluer les activités de participation publique : Dietz, T. et Stern, P.C. 2008. *Public Participation in Environmental Assessment and Decision-Making*, Washington, The National Academies Press.

On peut également faire référence aux travaux de Lowndes qui utilisent une stratégie similaire à celle de cette recherche : Lowndes, V. et al. 2002 « Trends in Public Participation ». *Public Administration* Vol 79 : 1. p. 205-222.

3.2.1 Les entrevues semi-dirigées

Selon Lorraine Savoie-Zajc, professeure à l'Université du Québec en Outaouais : « L'entrevue semi-dirigée consiste en une interaction verbale animée de façon souple par le chercheur. Celui-ci se laissera guider par le flux de l'entrevue dans le but d'aborder, sur un mode qui ressemble à celui de la conversation, les thèmes généraux sur lesquels il souhaite entendre le répondant, permettant ainsi de dégager une compréhension riche du phénomène à l'étude³⁴. »

L'entrevue semi-dirigée nous est apparue comme la méthode la plus efficace pour recueillir des données sur une série de thèmes liés à la participation publique, tout en laissant une certaine latitude aux acteurs interrogés. Le ton et le rythme de la conversation fournissent aux participants l'occasion d'approfondir leurs perceptions et de faire de nombreux commentaires.

Pour nous aider à orienter l'entrevue autour des thèmes appropriés à notre recherche, nous avons utilisé une grille d'entrevue (aussi appelée un guide d'entretien). Comme l'exprime Russel, cette grille sert à clarifier « quels points l'interviewé devra être amené à aborder, soit spontanément, soit en y étant incité par l'intervieweur. Il arrive que ce guide se réduise à une simple série de questions. Quand il utilise son guide d'entretien, l'intervieweur est libre de choisir de quelle manière et à quel moment il posera ses questions. Pour effectuer ce choix, il n'a qu'à se référer aux informations dont il dispose déjà [...] ou encore la manière dont l'interviewé réagit aux questions qui lui sont posées (comme l'étendue de ses connaissances, ou son aisance à aborder des sujets variés). Le guide d'entretien est là pour aider l'intervieweur à s'assurer que tous les thèmes prévus seront bien abordés à un moment ou l'autre au cours de l'entrevue ».³⁵

Le développement de cette grille a suivi un processus interactif en trois étapes qui est inspiré de la technique de Richard A. Krueger³⁶. Tout d'abord, nous avons produit une liste exhaustive de questions (environ une cinquantaine). Par la suite, nous avons déterminé les questions et les thèmes clés. Finalement, nous avons reformulé les questions et donné une certaine cohérence au tout. Nous avons constamment à l'esprit que le déroulement de l'entrevue ne serait pas aussi rigide que le guide d'entretien.

Pour chacun des cas sélectionnés, nous avons sollicité les participants officiels des activités de consultation publique qui représentaient des organisations de la société civile. Au total, nous avons contacté 17 participants (6 de l'ACIA, 5 de Santé Canada et 6 de la Régie de l'énergie). De ceux-ci, 11 ont accepté de participer à nos

³⁴ Savoie-Zajc, L. 1997. « L'entrevue semi-dirigée ». Dans *Recherche sociale – De la problématique à la collecte des données*, Benoit Gauthier (Ed). p. 263-285.

³⁵ Russel A., J. (2000). *Méthodes de recherche en sciences humaines*. Paris ; Bruxelles : De Boeck Université.

³⁶ Krueger, R. (1988). *Focus Groups: A Practical Guide for Applied Research*. Newbury Park, CA: Sage.

entrevues semi-dirigées, ce qui équivaut à un taux de réponse de près de 65 %. Ces entrevues ont duré en moyenne un peu plus d'une heure et ont été effectuées directement par les deux auteurs de cette recherche.

La totalité des entrevues s'est faite sur une période de cinq semaines au cours des mois de mars et avril 2011. Certaines entrevues ont été effectuées par téléphone pour les répondants ne pouvant être rencontrés en personne. Plusieurs intervenants sont très occupés, ce qui a rendu difficile leur participation à notre recherche. Les sujets abordés étant parfois délicats, certains répondants ont insisté pour que leur identité ne soit pas révélée, ce qui allait de soi pour nous. Dans les prochaines sections, nous utilisons des citations et faisons référence aux participants. La forme masculine est utilisée sans égard au sexe réel du répondant, dans un souci de confidentialité. Par ailleurs, nous n'avons pas utilisé les citations qui auraient pu être facilement associées à une personne précise. Les répondants ont apprécié le sérieux avec lequel nous avons traité l'information et se sont sentis rassurés par le respect de leur anonymat.

Chapitre 4 : Présentation des études de cas

Avant de nous lancer dans l'analyse des entrevues semi-dirigées et de tenter de répondre à nos questions de recherche, il convient d'abord de présenter plus en détail les cas qui seront étudiés. Comme nous l'avons spécifié précédemment, ces cas diffèrent grandement, certains sont plus formels que d'autres.

4.1 Étude de cas 1 : La Table ronde des groupes de consommateurs de l'Agence canadienne d'inspection des aliments

L'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) a été créée en 1997 par la Loi sur l'Agence canadienne d'inspection des aliments. À l'époque, l'intention était de regrouper sous un même toit toutes les activités d'inspection du gouvernement du Canada en ce qui a trait aux aliments, aux animaux et aux végétaux. Dans le préambule de la loi, on estimait « que le regroupement de ces services sous les auspices d'une agence unique contribuera à la protection des consommateurs et facilitera l'application uniforme et coordonnée des normes de salubrité, de sécurité et de qualité et des méthodes d'inspection fondées sur les risques³⁷ ».

La mission de l'organisation est la suivante : « Veiller à la santé et au bien-être des Canadiens, à l'environnement et à l'économie en préservant la salubrité des aliments, la santé des animaux et la protection des végétaux³⁸. » Plus spécifiquement, l'organisation est chargée d'assurer et de contrôler l'application de 13 lois et 38 règlements³⁹, notamment la Loi sur les aliments et drogues et la Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation.

La crise de la listériose, qui a provoqué la mort d'une vingtaine de Canadiens, a été un événement marquant dans la courte histoire de l'ACIA. Depuis 2008, l'Agence canadienne d'inspection des aliments travaille à la mise en place de la Table ronde des groupes de consommateurs. Cette table ronde a comme finalité « d'assurer le dialogue entre le gouvernement fédéral et les consommateurs canadiens par le biais d'un échange continu avec les associations de consommateurs clefs⁴⁰ ».

Sans avoir de pouvoir décisionnel, la table ronde discute « de questions relatives à la salubrité des aliments et à d'autres sujets liés aux priorités, aux politiques, aux programmes et aux services de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) qui peuvent tirer profit de la rétroaction des consommateurs⁴¹ ». Cette table ronde est présidée par le Dr Brian Evans, chef de la salubrité des aliments du Canada depuis 2010.

³⁷ <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-16.5.pdf>.

³⁸ <http://www.inspection.gc.ca/francais/agen/val/visionf.shtml>.

³⁹ <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2010-2011/inst/ica/ica-fra.pdf>.

⁴⁰ <http://www.inspection.gc.ca/francais/agen/constablf.shtml>.

⁴¹ <http://www.inspection.gc.ca/francais/agen/constablf.shtml>.

Au niveau de sa structure et de son organisation, la Table ronde des groupes de consommateurs n'a pas encore de cadre formel. Depuis sa fondation, un consultant externe, Myles Frost, appuie l'ACIA dans l'organisation, l'encadrement et le suivi des activités de l'ACIA.

4.2 Étude de cas 2 : Comité consultatif sur la réglementation des aliments à Santé Canada

Santé Canada a comme mission « d'aider les Canadiennes et les Canadiens à maintenir et à améliorer leur état de santé ». Santé Canada est divisé en une dizaine de départements, dont celui de la Direction générale des produits de santé et des aliments, qui adopte « une approche intégrée à la gestion des risques et des avantages pour la santé liés aux produits de santé et aux aliments »⁴²

La Direction des aliments est « l'autorité fédérale en matière de santé, chargée d'établir des politiques et des normes et de fournir des avis et des renseignements sur l'innocuité et la valeur nutritive des aliments ». Elle vient appuyer Santé Canada dans sa mission sur les enjeux de l'alimentation. En plus de la Direction des aliments, la Direction générale des produits de santé et des aliments compte sur l'expertise de son Bureau de la participation des consommateurs et du public. Ces derniers ont une longue expérience en processus de consultation.

Le Comité consultatif sur la réglementation des aliments a été créé pour conseiller la Direction des aliments : « La mise sur pied de ce comité consultatif fait partie d'une série de mesures visant à moderniser le système de réglementation régissant les aliments pour faire en sorte que la prise de décisions ministérielles soit plus ouverte, transparente et responsable pour les intervenants et le public. »⁴³

Ce comité est constitué d'une vingtaine d'experts provenant de divers horizons. Leurs champs d'expertise touche aussi bien les statistiques que la nutrition. Même s'ils siègent en leur nom propre, ces experts sont issus des milieux suivants : recherche et milieu universitaire; milieu de la santé et de la réglementation; industrie; groupe de patients et de consommateurs.

Depuis sa création, le comité est présidé par M. Paul Paquin de l'Université Laval et M. Keith Mussar consultant auprès de Canada export. Ce comité se réunit deux fois l'an pour une période de deux jours, des conférences téléphoniques ou des vidéo conférences viennent compléter les rencontres « en personne ». Un consultant externe est chargé de l'animation et de la production du verbatim de la rencontre.

Les thèmes abordés sont larges et pourraient toucher tout ce qui tombe sous la juridiction de la Direction des aliments de Santé Canada. L'ordre du jour est suggéré

⁴² <http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/branch-dirgen/hpfb-dgpsa/index-fra.php>

⁴³ <http://www.hc-sc.gc.ca/fn-an/consult/frac-ccra/tor-mandat-fra.php>

par Santé Canada, révisé par les présidents et vice-présidents, avant d'être soumis à l'ensemble des participants.

Comme c'est le cas avec la Table ronde des associations de consommateurs de l'ACIA, les frais associés à la participation de membres du comité sont remboursés par Santé Canada. La direction des aliments a créé un petit secrétariat pour gérer les questions relatives et faciliter la participation à ce comité.

4.3 Étude de cas 3 : Audiences publiques à la Régie de l'énergie du Québec

La Régie de l'énergie (Régie) est un organisme de régulation économique sous la responsabilité du ministère québécois des Ressources naturelles et de la Faune. Elle fut mise sur pied en 1997. Sa mission consiste à :

« assurer la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs. Elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif. »⁴⁴

Le rôle de la Régie est de réglementer les activités monopolistiques liées au transport et à la distribution d'électricité ainsi qu'à la distribution de gaz naturel. Dans les autres secteurs énergétiques où il n'y a pas de monopoles, comme celui des produits pétroliers, la Régie a un rôle de surveillance afin d'assurer le libre jeu des forces du marché.

4.3.1 Audiences publiques

Afin de réaliser sa mission, la Régie tient régulièrement des audiences publiques sur toutes questions relevant de sa compétence, comme le définit l'article 25 de la Loi sur la Régie de l'énergie (LRE)⁴⁵. De manière générale, les audiences publiques sont déclenchées par une demande d'une entreprise active dans le secteur sous la réglementation de la Régie. Par exemple, pour la période 2009-2010, la Régie a accusé réception de 31 demandes et a rendu 115 décisions. Les audiences ont pour but de consulter les parties intéressées afin d'informer la Régie des points de vue de la société civile et l'aider à prendre ses décisions. Comparativement à d'autres lieux de participation publique, les audiences de la Régie de l'énergie se déroulent dans un cadre plus officiel. Les travaux sont régis par la LRE et le Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie⁴⁶. Lors du

⁴⁴ <http://www.regie-energie.qc.ca/regie/mission.html> Site Internet de la Régie de l'énergie. Consulté le 25 septembre 2010.

⁴⁵ L.R.Q., chapitre R-6.01 Loi sur la Régie de l'énergie. Disponible en ligne : http://www.regie-energie.qc.ca/regie/Loi/Loi_RegieEnergie_FR.pdf.

⁴⁶ http://www.regie-energie.qc.ca/regie/Decrets/Decret_437-2006_24mai06.pdf.

choix du processus de consultation publique, la Régie dispose d'une panoplie de moyens afin d'entendre les parties et de rendre ses décisions. En plus des audiences publiques, ces moyens consistent notamment en des rencontres préparatoires, des séances d'information, des réunions techniques, des groupes de travail et des processus d'entente négociée. Le processus de consultation publique le plus fréquemment utilisé à la Régie est celui des audiences publiques. Celui-ci peut être résumé en quelques étapes :

1. La demande d'une entreprise réglementée
2. Les demandes d'intervention de la part des intéressés de la société civile
3. La reconnaissance des intervenants par la Régie
4. Les demandes de renseignements de la part de la Régie et des intervenants
5. Le dépôt de la preuve des intervenants
6. Les demandes de renseignements de la part du demandeur
7. Les audiences publiques
8. La décision de la Régie
9. Le remboursement des frais des intervenants.

4.3.2 Remboursement des frais des intervenants

Les participants aux audiences de la Régie peuvent se faire rembourser par celle-ci une partie ou l'entièreté des frais engendrés par leurs représentations. Qu'il s'agisse de frais professionnels pour des procureurs ou des experts, les intervenants n'ont pas à supporter entièrement le fardeau financier de leur participation auprès de ce tribunal. La Régie juge essentiel l'apport public à ses travaux. Ainsi, le remboursement des frais de participation des intervenants permet à ceux-ci un engagement plus en profondeur.

Le processus de remboursement des frais est décrit dans un document de la Régie intitulé « Guide de paiement des frais des intervenants 2009⁴⁷ ». À l'intérieur de ce document, on trouve les critères qu'utilise la Régie afin de déterminer l'utilité de la participation d'un intervenant ainsi que le caractère nécessaire et raisonnable des frais et du budget présenté par celui-ci. Selon le rapport annuel 2009-2010 de la Régie, le remboursement de ces frais est effectué dans le cas de participations actives, ciblées et structurées.⁴⁸

Le remboursement des frais est prévu à l'article 36 de la Loi sur la Régie de l'énergie:

« La Régie peut ordonner au transporteur d'électricité ou à tout distributeur d'électricité ou de gaz naturel de payer tout ou en partie des

⁴⁷ http://www.regie-energie.qc.ca/regie/FraisInterv/GuidePaiementFrais_25juin09.pdf.

⁴⁸ http://www.regie-energie.qc.ca/documents/rapports_annuels/rapp_ann_2009-2010.pdf.

dépenses relatives aux questions qui lui sont soumises et à l'exécution de ses décisions ou ordonnances.

Elle peut ordonner au transporteur d'électricité ou à tout distributeur d'électricité ou de gaz naturel et, dans le cas des audiences qu'elle tient en vertu du chapitre VI.2, à tout distributeur d'énergie de verser, en tout ou en partie des frais, y compris des frais d'expert aux personnes dont elle juge la participation utile à ses délibérations.

Lorsque l'intérêt public le justifie, la Régie peut payer de tels frais à des groupes de personnes réunis pour participer aux audiences publiques ».⁴⁹

Le remboursement des frais occasionnés par une consultation publique est une pratique reconnue pour favoriser la participation de la société civile.

4.3.4 Le caractère unique des audiences publiques de la Régie de l'énergie

Les audiences publiques de la Régie de l'énergie possèdent des caractéristiques qui en font un lieu de consultation publique d'intérêt particulier pour notre projet de recherche. Ces caractéristiques sont les suivantes :

- l'étendue dans le temps
- l'intensité des interactions entre les intervenants
- la judiciarisation des débats
- le remboursement des frais des intervenants

L'étendue dans le temps

Les audiences publiques de la Régie sont un processus se déroulant sur une période allant de plusieurs semaines à plusieurs mois. Qui plus est, il peut s'agir de plusieurs semaines consécutives.

L'intensité des interactions entre les intervenants

Comme les audiences publiques se déroulent devant un tribunal, toute intervention d'une partie prenante est considérée comme un élément de preuve. Les intervenants doivent donc être au courant de chacun de ces éléments, ce qui leur demande de suivre avec exhaustivité l'ensemble des activités des parties prenantes. D'autre part, de nombreux partenariats entre les intervenants sont possibles et même encouragés par le tribunal afin d'alléger le processus réglementaire. Les parties prenantes sont donc appelées régulièrement à collaborer.

La judiciarisation des débats

La Régie de l'énergie est un tribunal administratif qui requiert que chaque partie prenante soit représentée par un avocat. Cet état de fait entraîne de nombreuses conséquences particulières, par exemple : en plus de considérer les

⁴⁹ http://www.regie-energie.qc.ca/regie/Loi/Loi_RegieEnergie_FR.pdf.

éléments techniques de chacun des enjeux, un intervenant doit aussi se soucier de la procédure administrative et judiciaire. Enfin, les parties prenantes doivent avoir les ressources financières et humaines pour s'offrir les services d'un avocat.

Le remboursement des frais des intervenants

Les intervenants devant la Régie peuvent se voir rembourser leurs frais par la Régie. Ces frais peuvent toutefois être réduits en vertu de l'appréciation de leur apport par la Régie.

Chapitre 5 : Analyse et discussion

Les entrevues semi-dirigées nous ont permis de recueillir une importante quantité d'informations, allant de la perception des acteurs quant à leur rôle dans les activités de participation publique en passant par des informations de tout genre sur les mécanismes de celles-ci, jusqu'à certaines frustrations ou déceptions. Bref, nous avons dû catégoriser les informations et parfois choisir de ne pas traiter certains sujets qui, sans manquer d'intérêt, ne répondaient pas à nos questions de recherche.

Afin de permettre une bonne analyse des entrevues, nous avons procédé en deux étapes. D'abord, nous avons écouté et codé les réponses des participants. Par la suite, nous avons regroupé les extraits de réponse en fonction du thème abordé par le répondant. Ce codage s'inspirait des six catégories utilisées dans notre grille d'entretien (voir section 2.4).

Dans les sections suivantes, nous revenons sur chacun de ces thèmes en expliquant les perspectives des acteurs sociaux consultés. Une attention particulière est accordée aux constats faits par les acteurs stratégiques ainsi qu'aux propositions avancées par les répondants pour faire face à des problématiques qu'ils ont identifiées.

5.1 L'inclusion des participants

« Les activités de participation ne doivent pas a priori exclure aucune des parties prenantes. L'identification de celles-ci est primordiale et peut se faire par différentes techniques. La diversité et la qualité des parties prenantes sont également un critère important. La démarche de consultation doit donc être envisagée de manière ouverte et inclusive. »

Les perspectives des acteurs sociaux consultés quant à l'inclusion sont relativement diverses et nuancées. Les principaux thèmes abordés portent sur le processus de nomination, sur la diversité des acteurs présents et sur les freins à l'inclusion effective. Les acteurs sont à la fois critiques et pragmatiques au sujet de la manière dont ont été constitués les groupes ainsi que de leur diversité.

5.1.1 Sélection des participants

À propos du processus de nomination, la majorité des répondants ont mentionné que le processus était relativement adéquat. Selon eux, il n'existe pas de moyen parfait, il faut donc accepter de faire des compromis. Plus spécifiquement, on dénotait que le processus de sélection des participants à la consultation publique doit dépendre du type de consultation que l'on veut mener et du genre d'intervenants que l'on souhaite avoir autour de la table. Par exemple, on mentionnait qu'une journée de réflexion sur des enjeux exploratoires nécessite probablement moins d'efforts que la constitution d'un groupe de travail ou d'un comité de travail qui devrait durer dans le temps.

Les modèles utilisés par la Régie de l'énergie, l'ACIA et Santé Canada pour recruter des participants aux activités de consultation publique sont fort distincts. À la Régie de l'énergie, une partie prenante doit répondre aux exigences de la Section I du Chapitre IV du Règlement de la procédure de la Régie de l'énergie⁵⁰. L'ACIA a pour sa part constitué son groupe en faisant des invitations directement à des intervenants stratégiques. Finalement, Santé Canada a fait appel à un processus de mise en candidature ouvert. Comme mentionné précédemment, les participants de l'ACIA et de Santé Canada ont semblé trouver la démarche relativement adéquate, alors que certains participants de la Régie de l'énergie ont soulevé des enjeux importants (nous y reviendrons plus loin).

Prenons par exemple le processus qui a servi à constituer la Table ronde des consommateurs de l'ACIA - des invitations seulement. Les intervenants ont noté que ce processus a l'avantage d'être relativement simple et qu'il permet de cibler des groupes ou des acteurs jugés incontournables. Même s'ils sont conscients du biais que comporte un tel processus, celui-ci a l'avantage de permettre d'avancer rapidement et à faible coût.

Toutefois, des participants de tous les groupes ont mentionné la responsabilité pour les instances gouvernementales de consulter un large éventail d'acteurs sociaux dans leurs activités de consultation.

5.1.2 Diversité

Les intervenants reconnaissent l'importance de l'inclusion dans un processus de consultation publique. Plusieurs s'interrogent sur la manière de faire les invitations. Notamment, on constate fréquemment l'absence de certains groupes spécifiques. Si certains acteurs et certains réseaux sont identifiés comme étant absents des consultations, des participants s'inquiètent du fait que la philosophie et la perception des participants sont souvent similaires. On parle alors de « club select » où certains types d'acteurs sont reconnus, alors que d'autres sont ignorés, voire marginalisés. Pour un participant de Santé Canada, les modèles actuels de consultation publique ne permettent pas de recueillir des opinions moins « mainstream ». Il poursuit en mentionnant que « c'est tout un univers parallèle de gens qui ont une toute autre relation avec la nourriture que l'on échappe ».

Nous avons également observé une certaine confrontation entre, d'une part, des acteurs aux mandats et aux objectifs très spécifiques et pointus, qui représentent un certain nombre d'individus (ex. : groupes de patients, allergies), et, d'autre part, des acteurs aux enjeux plus globaux qui nous concernent tous (ex. : les tarifs d'électricité). Cette diversité entre les acteurs est accompagnée d'attentes divergentes quant aux contenus et aux thèmes des consultations. Est-ce qu'il faut

⁵⁰ Gouvernement du Québec, 2006. Décret 437-2006. Gazette Officielle du Québec. 7 juin 2006, 138^e année, no 23, p 2280. [en ligne] http://www.regie-energie.qc.ca/regie/Decrets/Decret_437-2006_24mai06.pdf.

combiner au sein d'une même consultation des groupes aux intérêts que l'on peut qualifier de spécifiques avec d'autres qui ont des missions plus globales ? Disons que les avis sont partagés. Nous y reviendrons dans le processus, mais concrètement, une grande diversité de participants n'est pas toujours perçue comme un élément positif, du moins selon certains participants.

5.1.3 Freins à l'implication

Au-delà de l'invitation à participer, le processus et la nature même de la consultation peuvent générer des barrières à la participation publique. Par exemple, la judiciarisation des processus, la technicité des enjeux, la quantité des documents produits et les coûts associés à la participation sont des éléments qui restreignent le nombre de participant.

Les barrières à la participation peuvent émaner des organisateurs des consultations publiques. Par exemple : le choix du processus de consultation peut exclure certains participants, le refus d'autoriser des assouplissements au calendrier, ou une trop grande passivité face aux demandeurs / promoteurs de projets. Certains répondants sont d'avis qu'il serait injuste de reprocher à un organisateur de consultation publique la présence de barrières naturelles à la participation aux travaux d'un tribunal administratif. Par contre, ils demeurent convaincus qu'il est de la responsabilité de l'organisateur de reconnaître ces barrières à la participation, et de mettre en place des processus afin de les repousser, et non pas en ajouter.

Au-delà du nombre de participants, l'importance d'assurer l'inclusion s'illustre par la diversité de ceux-ci. Malgré les difficultés inhérentes au format et à la nature de la consultation, des barrières additionnelles peuvent émaner des organisateurs des consultations. Selon certains répondants, le confinement des participants dans des rôles circonscrits ainsi que le nombre réduit de ces derniers restreignent la capacité de la société civile à jouer son rôle au sein d'une consultation publique. Qui plus est, dans le cas où des participants pourraient représenter des groupes d'intérêts similaires, la variété de leurs analyses, leurs recommandations, ainsi que les moyens pour atteindre les objectifs devraient être d'une importance significative pour les organisateurs de consultations publiques.

Plus précisément en ce qui a trait au modèle particulier de la Régie, certains intervenants ont l'impression que la Régie souhaite voir peu d'intervenants et ne fait pas les efforts nécessaires pour que d'autres groupes d'intérêts soient mieux intégrés dans le processus de consultation. Voici une citation provenant d'un répondant :

« On a l'impression que les intervenants sont perçus [par la Régie] comme un fardeau financier et organisationnel, sans pour autant mettre dans la balance les bénéfices [de la participation des intervenants] pour la réglementation, pour la société. C'est toujours perçu comme une dépense que des gens viennent s'exprimer, on sent parfois que l'on est de trop. »

5.2 La traçabilité et la continuité des échanges

« La capacité de retracer les décisions et les modifications tant dans la démarche que concernant le projet comme tel apparaît nécessaire pour les parties prenantes. Par exemple, la production de comptes rendus permet de faire le point. La continuité des échanges quant à elle favorise une relation de dialogue avec les parties prenantes et institutionnalise la participation. »

L'impact qu'a la participation à des activités de consultation sur les politiques ou les processus règlementaires est une question qui transcende l'ensemble de nos répondants. Tous s'interrogent sur la pertinence et l'utilité de leur participation à ces activités. Le suivi des organisateurs est constamment mentionné par les participants comme une façon de mesurer la pertinence de la mobilisation de ressources pour participer à un groupe spécifique. Les processus de consultation étudiés ici divergent grandement dans leur manière de fonctionner.

5.2.1 Les comptes rendus

À un extrême, la Régie de l'énergie met à la disposition du public un imposant système d'archivage et de mise en ligne des documents présentés et des décisions du tribunal administratif. Les répondants trouvent ce système fort utile. Par contre, ils semblent douter de la capacité d'intervenants inexpérimentés à s'y retrouver. La quantité importante de documents et de procédures serait à l'origine de ces éventuelles difficultés. Selon certains répondants, cette situation est de nature à restreindre la participation, surtout pour des nouveaux acteurs.

Pour ce qui est des processus mis en place par Santé Canada et de l'ACIA, les participants remarquent une certaine, voire une trop grande informalité. Si des comptes rendus sont publiés, il est difficile de saisir l'essence des enjeux, mis à part leurs grandes lignes.

Un participant note que le processus de décision pour déterminer la manière de faire les comptes rendus a été très laborieux à l'ACIA. Celui-ci a nécessité beaucoup de temps, alors que, aux yeux du participant, il était assez périphérique : « C'est très long pour très peu. » Cet épisode inquiète le participant qui s'interroge sur la capacité du groupe à prendre des décisions lorsque les enjeux seront complexes. Bref, il note un certain manque de leadership qui pourrait miner la crédibilité du processus et porter ombrage au groupe.

Un autre participant à Santé Canada associe les enjeux du suivi et de la production de comptes rendus à la clarté du cahier des charges des participants qui n'est pas suffisamment spécifique. Cela entraîne une certaine confusion quant à ce qui doit être publié et quant aux responsabilités de chacun dans le suivi à effectuer.

5.2.2 La capacité de mesurer l'impact sur les décisions gouvernementales

Il semble très dur d'évaluer l'impact des interventions des participants sur les décisions gouvernementales prises. Les répondants sont d'avis que sont les décisions et publication gouvernementales, ainsi que les pratiques qui sont la principale source d'information. À cet effet, les répondants ont noté qu'il leur était plutôt difficile d'évaluer leur apport aux consultations seulement en se fiant à ces éléments. Un des répondants se risque à évaluer l'impact de ses interventions à la Régie :

« En regardant les décisions, on estime qu'environ 15 % des éléments que nous apportons sont utilisés par la Régie, que 15 % sont explicitement mis de côté par la Régie, alors que nous avons aucune indication de l'appréciation de la Régie des 70 % restants de notre intervention. C'est très frustrant de ne pas avoir l'occasion de savoir pourquoi ces éléments n'ont pas retenu l'attention de la Régie. »

Un autre répondant mentionne plutôt des mesures d'évaluation quantitative. On évalue la progression d'un dossier en fonction de l'intérêt qui lui est accordé, du sérieux de la réponse et du suivi.

De manière générale, la plupart ont démontré un vif désir d'obtenir plus d'information sur l'influence de leurs interventions relativement à certains enjeux. En quelque sorte, les participants ont le sentiment que c'est en soi une sorte de responsabilité de l'organisateur de faire le suivi des enjeux abordés par les participants et d'y répondre.

5.3 Flexibilité et coconstruction de la consultation

« Il est important de placer au cœur de la démarche de consultation les notions de flexibilité tant à l'endroit du processus envisagé, de l'information que des enjeux du projet dans sa substance. »

Cette section du questionnaire est certainement celle qui a suscité le plus de réactions de la part des répondants des trois groupes. En effet, la détermination des enjeux et des thèmes abordés, ultimement de l'ordre du jour, est perçue comme étant capitale. Ici, nous allons revenir sur la question de la priorisation, sur l'ouverture et sur le niveau d'analyse.

5.3.1 La priorisation des enjeux

« On a tous nos agendas ! Comment prioriser ? » Plusieurs participants sont amers face aux enjeux et aux thèmes des consultations. Certains ont l'impression que l'on priorise « l'agenda » de l'industrie, d'autres que c'est celui du gouvernement qui prévaut. Comment arriver à un agenda qui convient aux participants et qui reflète adéquatement leurs préoccupations ?

D'abord, on constate que chaque organisation consultée à son propre « agenda » et des raisons qui la poussent à participer à une activité de consultation. La capacité d'influer sur l'ordre du jour et sur les enjeux qui seront débattus est perçue comme une sorte de pouvoir d'influence.

Aussi bien à la Régie de l'énergie qu'à Santé Canada, des participants nous ont dit être trop souvent en mode réaction. En faisant référence à un dossier de santé publique, un intervenant a mentionné : « Au cours des dernières années, plusieurs organisations préoccupées par la santé des Canadiens ont été frustrées par des décisions ou l'absence de décision prise par Santé Canada. » Il poursuit qu'il perçoit un « certain empressement de répondre aux requêtes de l'industrie ». Bref, certains acteurs ont l'impression que les enjeux qui favorisent l'industrie sont priorisés face à des enjeux de santé publique.

Outre le pouvoir d'influence des entreprises, qui préoccupe plusieurs participants, l'impression d'être « utilisés » par le gouvernement pour justifier des décisions ou pour pouvoir affirmer l'existence d'un processus de consultation est récurrente. Plusieurs répondants ont au cours de l'entrevue mentionné le terme « rubber stamp ».

5.3.2 L'ouverture du processus

Plusieurs répondants ont dit souhaiter avoir plus d'influence sur le processus de détermination de « l'agenda ». En fait, cette plus grande ouverture est demandée à deux niveaux. D'abord, on veut avoir la possibilité d'aborder des thèmes et d'interroger les instances gouvernementales sans nécessairement qu'une consultation soit faite à ce sujet. Ensuite, on veut avoir l'occasion d'influer sur les sujets qui seront abordés lors des activités de consultations.

Un participant a émis certaines réserves quant à une plus grande ouverture, qu'il qualifie de « paradoxe de la consultation ». Il faisait référence à une expérience assez laborieuse où une conférence téléphonique a été tenue pour déterminer les thèmes de la prochaine rencontre.

Enfin, certains répondants ont commenté la capacité du processus de consultation de prendre en compte les besoins et contraintes des parties prenantes. Par exemple, la fixation du moment de la consultation ne prenait en considération qu'à de rares exceptions les disponibilités des parties prenantes. Dans la mesure où un organisateur souhaite obtenir une participation utile à une consultation, certains répondants sont d'avis qu'il devient de sa responsabilité de s'assurer que ceux-ci pourront se préparer adéquatement. Plus particulièrement dans le cas des audiences de la Régie de l'énergie, les répondants furent unanimes quant à l'impact négatif des contraintes de temps sur leur capacité à intervenir adéquatement.

5.3.3 Le niveau d'analyse

De grandes discussions ont eu lieu au sujet de ce que nous appelons le niveau d'analyse, ou le choix des enjeux des activités de consultation publique. On sent une forte tension entre les intentions des participants face au type d'enjeux à aborder.

Certains répondants disent souhaiter que les activités de consultation publique portent sur des enjeux plutôt globaux. Par exemple, un répondant du groupe de Santé Canada disait souhaiter que l'on aborde de front la modernisation de la Loi sur les aliments et drogues. Un autre participant mentionne la transparence à l'ACIA.

À l'opposé, certains acteurs souhaitent aborder des aspects techniques très pointus, craignant que l'on « ratisse large, peut-être un peu trop large ». Cela vient en contradiction directe avec cet autre commentaire : « Nous ne nous intéressons pas aux enjeux importants. Quelques participants se concentrent sur des enjeux très précis, sans prendre en compte le contexte plus global. »

Il semblerait que le choix des enjeux ouverts à la discussion doit être un processus qui permet aux parties prenantes de s'exprimer librement. Toute lacune à ce propos est un recul en matière de participation publique en ce qu'on muselle les intervenants et les force à s'exprimer uniquement sur l'ordre du jour. Les trois activités de consultation publique étudiées semblent ne pas satisfaire les besoins des parties prenantes en la matière et ont suscité les commentaires les plus virulents de la part des répondants.

5.4 L'égalité d'accès aux ressources

« Il est important de contribuer à partager les ressources nécessaires à la consultation et à donner aux parties le temps requis pour participer. Le manque d'expertise ou de temps peut être un obstacle à la participation. »

S'il est un enjeu à la fois délicat et controversé, c'est celui-ci. Un constat de base est cependant largement partagé : sans autonomie financière et sans les ressources pour prendre des décisions éclairées, les acteurs sociaux ne pourront intervenir de manière adéquate sur les enjeux soulevés par les consultations, ni en proposer une vision claire. Ainsi, des acteurs sociaux bien rémunérés sont garants d'un niveau d'expertise adéquat et même stable dans le temps.

Plusieurs répondants insistent sur la complexité des enjeux abordés par les consultations publiques. Le niveau d'expertise requis pour y participer pleinement semble être en constante évolution. À tel point qu'un répondant a mentionné :

« Si nous perdons nos analystes, nous devons envisager de ne plus intervenir. »
Ainsi, plusieurs répondants soulignent l'importance de conserver des personnes d'expérience, bien au fait des dossiers.

Il est clair que certains participants sont préoccupés par les capacités financières démesurées de l'industrie comparativement à celles des organisations de la société civile et des associations de consommateurs :

« [cette] iniquité est évidente. Nous sommes une équipe de trois ou quatre personnes alors que pendant les audiences on peut compter jusqu'à une quinzaine de personnes pour le distributeur [Hydro-Québec] ».

5.4.1 Faciliter la participation pour minimiser les inégalités

Pour faire face à ce qui est perçu comme un déséquilibre, voire une barrière à la participation effective de certains groupes, plusieurs répondants ont fait des recommandations. À noter que celles-ci ne concernent pas seulement les ressources financières, mais également d'autres ressources.

Plusieurs intervenants pensent qu'il faut bien financer la structure qui organise l'activité de participation du publique. En effet, avec les ressources adéquates, on pourra rendre plus aisé le travail des participants, leur fournir un secrétariat adéquat, les aider à identifier les ressources disponibles et les mettre au courant des nouvelles informations les concernant. Bref, il faut faciliter la vie des participants pour s'assurer qu'ils se concentrent sur les aspects importants de la consultation.

D'autres répondants suggèrent que des fonds soient alloués à la réalisation de recherches utiles à l'avancement des consultations. Pour l'un de ceux-ci, les sources de conflit sont souvent dues à des lacunes dans la connaissance et dans la science :

« Quand les faits scientifiques sont incertains ou qu'il y a une absence de connaissance, il devient presque impossible de concilier des opinions divergentes. »

Ces ressources pourraient servir à financer deux types de recherches. Dans un premier temps, on mentionne des recherches indépendantes faites par des scientifiques universitaires ou une firme reconnue. Dans un second temps, on suggère de constituer des programmes de contribution qui permettraient aux participants de développer une expertise autonome sur les sujets.

En outre, deux personnes se sont dites inquiètes du manque de connaissance des intervenants. Elles proposent la mise en place d'un type de formation ou d'éducation continue par les organisateurs des consultations. Une telle activité pourrait prendre plusieurs formes ; un répondant a notamment proposé qu'une journée optionnelle de formation soit offerte aux participants la veille de la consultation formelle. Cela permettrait de hausser le niveau des interventions.

Finalement, plusieurs personnes ont mentionné qu'elles trouvent que leur participation à ce type d'activité devrait être rémunérée. Une personne explique qu'il n'y pas de différence entre les services-conseils en marketing, en matière juridique ou en consommation. Pourtant, il existe un marché pour ces autres types de consultants.

En résumé, les répondants souhaitent retirer quelque chose de leur participation. Selon eux, cela peut se traduire par une rémunération, mais également par un avantage en matière de connaissances, de réseautage, ou encore une combinaison de cela. Un participant résume bien un sentiment abondamment partagé :

« A priori, nous n'exigeons pas d'être rémunérés, mais au bout du compte, il faut que l'on en retire des bénéfices, si ça ne fait que leur servir à eux. »

5.5 Clarté des règles et des objectifs

« La clarté des objectifs permet aux parties prenantes de comprendre et de s'entendre sur les attentes réciproques qu'elles ont envers la démarche. Chaque activité doit comporter des objectifs clairs qui doivent être partagés par les parties prenantes. La clarté des règles est également un principe à respecter afin d'éviter la manipulation ou des situations inéquitables. »

Des trois cas que nous avons étudiés, c'est celui de la Régie de l'énergie qui a établi les règles et les objectifs les plus clairs, et de loin. En fait, on parle littéralement à son propos de judiciarisation de la participation, le participant étant représenté par un procureur.

Tous les répondants de notre recherche affirment que le remboursement des frais est indispensable à la participation des intervenants dans un tel contexte. La technicité des enjeux et la judiciarisation du processus entraînent des coûts importants pour les organisations intéressées aux sujets débattus. Selon les répondants, le remboursement des frais aide à mitiger les inégalités financières entre les différents acteurs des travaux de la Régie de l'énergie.

Paradoxalement, la question des frais est à l'origine de nombreuses contraintes vécues. Selon les répondants, plusieurs de leurs interventions et actions dépendent de la possibilité qu'ils obtiennent le remboursement de leurs frais. Combiné à une judiciarisation de la participation, le remboursement des frais est :

« un couteau à deux tranchants ».

Contrairement à ce qui est vécu au sein de la Régie de l'énergie, la plupart des participants de l'ACIA et de Santé Canada ont noté que les termes de référence et les objectifs des deux groupes de consultation sont relativement vagues. Plusieurs déplorent que l'objet de la consultation soit très large.

D'une part, on semble apprécier la possibilité d'influer sur le processus de consultation pour aborder les thèmes qui sont jugés prioritaires non seulement par les organisateurs, mais également par les participants ; d'autre part, on dit craindre que le manque d'objectifs clairs entraîne de la confusion et rende le groupe moins productif.

Cet avis n'était toutefois pas unanime, notamment dans le groupe de l'ACIA. Ce groupe, comme nous l'avons vu, est constitué à la fois d'organisations ayant un mandat très spécifique (par exemple l'Association québécoise des allergies alimentaires et Anaphylaxie Canada) et d'organisations de défense des consommateurs qui ont des mandats plus globaux. On sent une tension très nette entre ces deux catégories d'acteurs. Les premiers se disent inquiets que les débats et les rencontres portent sur des enjeux trop globaux, hors de leur mission ou plus éloignés de leur expertise, alors que les seconds disent craindre que l'on accorde trop d'importance à certains enjeux qu'ils considèrent comme moins importants, ou encore que l'on entre dans les détails et que le tout devienne très technique. Bref, l'hétérogénéité des groupes n'est pas sans conséquence.

De plus, les participants ne voient pas du même oeil les objectifs de la consultation. On ressent clairement chez certains groupes un besoin de faire avancer des enjeux très spécifiques et très précis, alors que, pour d'autres, les objectifs sont plus diffus. Et au-delà des objectifs de la consultation, les participants sentent le besoin de se tenir informés et d'être toujours vigilants face à l'organisateur : « La finalité ne se limite pas au changements des politiques ou des pratiques. »

Il est à noter que deux participants se sont montrés très cyniques à l'endroit des consultations et des activités de participation publique. L'un d'eux s'exprime de la sorte : « Les intervenants sont perçus comme un moindre mal avec lequel [l'organisateur] doit composer, et non pas comme une source d'information lui permettant de réaliser sa mission, soit de défendre l'intérêt public. »

S'il est une chose que plusieurs répondants veulent connaître de façon plus claire, ce sont les thèmes des consultations à venir. Le but est de pouvoir se préparer et organiser leurs ressources pour maximiser leur participation. Un répondant a même mentionné qu'il devrait y avoir un « exercice de planification stratégique de la consultation ».

5.6 Conclusion

Il est difficile de tirer une conclusion d'une section comprenant des pistes de réflexion aussi diverses et des messages qui, tout en étant simples, sont complexes à interpréter, ce qui exige de la prudence. Certains éléments méritent toutefois d'être relevés.

D'abord, nous avons été étonnés de constater qu'il y avait une certaine résistance de la part de nos répondants à participer à des consultations publiques. Cette résistance est accompagnée d'une méfiance envers les instances gouvernementales qui semblent se laisser influencer par des aspects économiques et délaissent parfois des aspects sociaux, économiques et environnementaux qui sont jugés importants par les participants. En outre, certains répondants semblent parfois déceler un manque de respect de la part des organisateurs des consultations.

Malgré cette résistance, les répondants demeurent convaincus de l'importance de telles activités et de l'importance d'y participer. Certains facteurs semblent expliquer pourquoi ils y accordent du temps et des ressources :

- le besoin d'influer sur les décisions gouvernementales et d'éviter qu'elles soient prises à leur insu ;
- le besoin d'établir des partenariats avec d'autres acteurs sociaux et avec les différents représentants gouvernementaux ;
- le besoin de voir reconnaître leur crédibilité ou celle du groupe représenté ;
- le besoin d'être informés et d'être tenus au courant ainsi que, à l'inverse, le besoin d'informer et de tenir les autres au courant.

Finalement, la participation à ces activités est perçue par certains comme une sorte de responsabilité, comme si c'était un peu leur devoir (voire une tradition) d'être présents. De la même manière, on voit comme un devoir pour les organisateurs de s'intéresser non seulement à leur propre « agenda », mais également aux enjeux soulevés par les participants.

CONCLUSION

Si elle est légitime et reconnue, la participation effective des organisations de la société civile, notamment des associations de consommateurs n'est pas nécessairement aisée. Face à la relative vulnérabilité des consommateurs, les associations doivent sélectionner les enjeux qui les touche le plus et intervenir de manière stratégique en fonction des priorités de l'heure. La participation a des consultations publiques, des groupes de travail ou des tables de concertations fait partie du mandat des association de consommateurs, c'est en soit une des manière de promouvoir et défendre les intérêts des consommateurs.

Il est clair que les opportunités d'interventions sont nombreuses pour les associations de consommateurs, dans un contexte de ressources limitées. De la même façon, les ressources gouvernementales ne sont pas infinies. Il est de la responsabilité du gouvernement et de l'administration publique de gérer de façon responsable l'argent des contribuables. Le gouvernement doit aussi trouver le juste équilibre entre l'importance de la consultation pour avoir des positions équilibrés et un processus efficient qui maximise les retombées, sans gruger inutilement dans les ressources.

Il existe plusieurs définitions de la participation publique. Dans le cadre de la présente recherche la participation publique est définie comme un processus où les individus, les groupes et les organisations jouent un rôle actif dans les processus décisionnels les affectant. Cette définition met l'emphase sur la participation des parties prenantes.

Les approches face à aux parties prenantes ont évoluées à travers diverses phases. Ces interprétations ne sont toutefois pas nécessairement en compétition, mais elles permettent plutôt de mieux évaluer la participation publique dans l'ensemble des contextes dans lesquelles elle est utilisée.

Dans le cadre de cette recherche nous avons basé notre analyse sur certains constats que Louis Simard et Guy-Serge Côté ont produit dans le cadre d'une étude réalisée pour le compte du Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE). Des huit constats proposés par Simard et Côté, six nous sont apparus pertinents pour les fins de cette recherche. Ces constats sont : inclusion des parties prenantes; flexibilité et coconstruction; information et transparence; traçabilité et continuité; égalité d'accès à des ressources; clarté des objectifs et des règles. Nous estimons que ces constats nous ont permis de répondre aux questions de base de la recherche, soit : comment les acteurs de la société civile perçoivent-ils leur rôle et leur contribution? Quelles améliorations pourraient être apportées aux activités de consultation canadiennes.

Pour répondre à nos questions de recherche, nous avons cru bon sélectionner trois activités hétérogènes d'engagement du public, qui se démarquent entre elles aussi

bien dans leur forme que dans leur finalité. Pour nous permettre d'avoir des expériences qui sont comparables entre elles, nous avons restreint cette hétérogénéité à des activités d'engagement que l'on pourrait associer au niveau trois et supérieurs, selon la typologie de Wallace and Kirk. Ainsi, nous avons sélectionné trois cas, soit la Table ronde des consommateurs de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, les audiences de la Régie de l'énergie du Québec et finalement le Comité consultatif sur la réglementation des aliments de Santé Canada.

Il est d'ailleurs hasardeux de prétendre pouvoir proposer un modèle universel de consultation publique. Sans surprise, les consultations doivent toujours être construites et menées en fonction des objectifs fixés. Ainsi, l'ampleur et le modèle de l'activité doit dépendra de nombreux facteurs, notamment son thème et ses enjeux sous-jacents. Toutefois, les organisateurs doivent accepter que leurs objectifs sont parfois complémentaires, mais également contradictoires aux objectifs des participants. Cette simple constatation invite à repenser les consultations publiques pour y inclure des meilleures pratiques qui répond à ces attentes et besoins des acteurs de la société civile.

À la lumière des entrevues réalisées, il appert également que les participants ont de sérieuses préoccupations par rapport à la flexibilité (aussi nommée coconstruction) et l'égalité d'accès aux ressources.

En matière d'égalité d'accès aux ressources, les répondants reconnaissent la difficulté de participer activement et efficacement aux processus de consultations publiques. Si la difficulté d'obtenir du financement pour ce type de travail est perçue comme un frein important, les participants ont également suggéré des stratégies pour maximiser leur participation à de tels événements.

Un constat de base est partagé par l'ensemble des répondants: sans autonomie financière et sans les ressources pour prendre des décisions éclairées, les acteurs sociaux ne pourront ni intervenir de manière adéquate sur les enjeux soulevés, ni en définir une vision claire. À terme, l'utilité même de certaines consultations publiques pourrait être affecté. À quoi bon faire des consultations publiques si aucune organisation ne détient les compétences pour émettre des positions éclairées.

Afin d'aider les organisations de la société civile à déployer des ressources humaines et financières, les organisateurs de consultations publiques doivent mettre en place des processus de partage des ressources. En termes financiers, la création de Fonds de représentation, ou tout simplement le remboursement intégral des frais de représentation, sont des exemples de moyens pouvant permettre à des organisations d'avoir une contribution utile aux processus de consultation publique. D'autre part, la complexité des enjeux nécessite pour les parties prenantes d'être en mesure d'avoir accès à du personnel compétent et très bien formé. Pour plusieurs champs d'expertise, cette main d'œuvre spécialisée est rare et tend à se concentrer chez les grands employeurs privés ou publics. À cause de leurs moyens limités, la plupart des

organisations de la société civile ne peuvent faire compétition aux grands employeurs. Il en résulte donc un roulement relativement élevé de personnel. À cet égard, la formation et la communication deviennent des outils permettant de palier à ces lacunes.

Enfin, les organisateurs de consultations publiques se doivent de saisir les iniquités entre les parties prenantes à leurs travaux. Ils ont une responsabilité malgré le fait que ces iniquités ne sont pas de leur ressort. Ils doivent ainsi mettre en place des processus afin de s'assurer que ces iniquités ne viennent pas diminuer la qualité des interventions de chaque partie prenante. Pour ce faire, les organisateurs peuvent prévoir des séances d'information et de formation. En assurant la transparence du processus de l'information véhiculée, ils peuvent aussi s'assurer que chaque partie prenante soit en mesure de saisir les enjeux, aussi complexes soient-ils.

L'autre enjeu d'importance capitale pour les organisations que nous avons rencontrées est en relation avec la flexibilité des consultations publique. Cette flexibilité (ou son absence) s'articule autour de deux éléments clés : le choix des enjeux des consultations publiques et la prise en compte des besoins des parties prenantes.

Premièrement, les organisations que nous avons rencontrées nous ont informé de leur méfiance face au processus qui mène à la détermination des enjeux ouverts aux discussions. Certains intervenants ont l'impression que les organisateurs font des consultations publiques simplement parce qu'ils y sont obligés. Il semble que, pour les parties prenantes, il leur est important d'avoir de l'influence sur le processus de détermination des enjeux qui seront abordés en consultations publiques. Si les parties prenantes sont exclues de ce processus, elles auront l'impression d'être muselées, voir que le processus lui-même est entaché. En bref, les parties prenantes veulent non pas discuter uniquement d'enjeux, mais elles veulent aussi pouvoir choisir quels enjeux feront l'objet de consultations publiques.

Enfin, les organisateurs de consultations publiques doivent prendre en compte les besoins et les contraintes des parties prenantes lors de l'élaboration du processus de consultation. Par exemple, il est important de s'assurer que les intervenants ont amplement de temps pour prendre connaissance de l'ensemble des documents préalablement, ou simplement que les parties prenantes seront disponibles pour les dates prévues. Dans la mesure où un organisateur souhaite obtenir une participation utile à sa consultation, il devient de sa responsabilité de s'assurer que les parties prenantes pourront se préparer adéquatement.

RECOMMANDATIONS

Les conclusions de l'étude nous amènent à faire des recommandations générales et spécifiques à certains constats. Globalement, les recommandations s'adressent aux autorités responsables. Il est de notre avis que ceux-ci ont la responsabilité d'assurer que les parties prenantes puissent participer pleinement aux consultations publiques. Qui plus est, les perceptions des parties prenantes se doivent d'être prises en compte dans l'élaboration de politiques et de règles en matière de consultations publiques.

Enfin, les parties prenantes ont aussi leur part de responsabilité dans toute consultation efficace. Il est de leur devoir de participer avec ouverture et diligence aux consultations publiques, de s'informer des protocoles d'intervention et de communiquer dans le respect de chacun. Toutefois, les difficultés sont nombreuses pour les organisations de la société civile. Il est de notre avis que les autorités responsables de consultations publiques doivent saisir les occasions qu'offrent ces échanges avec les organisations de la société civile afin d'améliorer leurs pratiques et d'être en mesure de demeurer perméables et flexibles. Nous sommes confiants que ces quelques recommandations, quoique simples, seront utiles lorsque viendra le temps pour les praticiens d'améliorer les activités de participation publique.

Recommandations générales

Les organisateurs de consultations publiques doivent mettre en place un processus de réflexion participatif où il serait possible pour les parties prenantes de faire part de leurs recommandations relativement à l'amélioration du processus de consultation.

Recommandations spécifiques

FLEXIBILITÉ / COCONSTRUCTION

Les organisateurs de consultations publiques doivent mettre en place des processus d'identification des enjeux en partenariat avec les parties prenantes en amont des consultations elles-mêmes.

TRACABILITÉ ET CONTINUITÉ DES ÉCHANGES

Les organisateurs de consultations publiques devraient mieux informer les parties prenantes des éléments qui ont été pris en compte à travers le processus de consultation. Une meilleure communication postérieure à la consultation permet aux parties prenantes de saisir les besoins des organisateurs et, ainsi, d'améliorer leurs représentations lors de consultations publiques futures.

ÉGALITÉ D'ACCÈS AUX RESSOURCES

Les organisateurs de consultations publiques doivent mettre en place des processus afin de réduire les inégalités des ressources financières et humaines entre TOUTES les

parties prenantes. Pour ce faire, le remboursement des frais des participants est une méthode répandue. Par contre, il est primordial que le remboursement de frais soit administré avec diligence, transparence et impartialité.

Les organisateurs doivent répondre aux besoins des participants en terme de connaissance et de formation. Ils devraient entre autre offrir des séances d'information parallèle aux activités de consultation publique. Dans la même optique, ils devraient favoriser le partage d'expertises des participants entre eux ainsi qu'entre ces derniers et la fonction publique.

BIBLIOGRAPHIE

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. 2011. *Consultation et participation*. [en ligne] <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/arp/cnl/index-fra.asp>

Agence canadienne d'inspection des aliments. 2010. *Mission et vision*. [en ligne] <http://www.inspection.gc.ca/francais/agen/val/visionf.shtml>

Agence canadienne d'inspection des aliments. *Budget des dépenses 2010-2011 Rapport sur les plans et les priorités*. [en ligne] <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2010-2011/inst/ica/ica-fra.pdf>

Agence canadienne d'inspection des aliments. 2010. *Table ronde des groupes de consommateurs*. [en ligne] <http://www.inspection.gc.ca/francais/agen/constablf.shtml>

ARNSTEIN, A. 1969. A ladder of citizenship participation. *Journal of the American Institute of Planners* **26**.

BIGGS, S. 1989. *Ressource-Poor Farmer Participation in Research : a Synthesis of Experiences From Nine National Agricultural Research Systems*. OFCOR Comparative Study Paper, vol. 3. International Service for Natural Agricultural Research, The Hague.

BOBBIO, N. 1984. « Le futur de la démocratie ». Cité dans Bastianutti, J. 2008. « Norberto Bobbio, la règle au coeur de la démocratie ». Dans *Le Libellio d'Aegis*, vol 4, no 2, p. 19.

DAVIDSON S. 1998. *Spinning the wheel of empowerment*. *Planning* ; 1262 : 14-15.

DIETZ, T., STERN, P.C. 2008. *Public Participation in Environmental Assessment and Decision-Making*, Washington, The National Academies Press.

FARRINGTON, J. 1998. Organisational roles in farmer participatory research and extension : lessons from last decade. *Natural Resource Perspectives* **27**, p. 1-4.

FREEMAN, R.E. 1984. *Strategic management : a stakeholder approach*. Pitman, Boston.

FREIRE, P. RAMOS, M.B. 1970. *Pedagogy of the oppressed*. Seabury, New York.

Gouvernement du Québec. 2010. Rapport annuel 2009-2010 La Régie de l'énergie. [en ligne] http://www.regie-energie.qc.ca/documents/rapports_annuels/rapp_ann_2009-2010.pdf

Gouvernement du Québec, 2006. Décret 437-2006. Gazette Officielle du Québec. 7 juin 2006, 138^e année, no 23, p 2280. [en ligne] http://www.regie-energie.qc.ca/regie/Decrets/Decret_437-2006_24mai06.pdf.

Guide du consommateur canadien. [en ligne] [http://www.ic.gc.ca/eic/site/oca-bc.nsf/vwapj/OCA_BC-vue_densemble_fra.pdf/\\$FILE/OCA_BC-vue_densemble_fra.pdf](http://www.ic.gc.ca/eic/site/oca-bc.nsf/vwapj/OCA_BC-vue_densemble_fra.pdf/$FILE/OCA_BC-vue_densemble_fra.pdf)

Industrie Canada. 2010. *Bureau de la consommation : vue d'ensemble*. [en ligne] [http://www.ic.gc.ca/eic/site/oca-bc.nsf/vwapj/OCA_BC-vue_densemble_fra.pdf/\\$FILE/OCA_BC-vue_densemble_fra.pdf](http://www.ic.gc.ca/eic/site/oca-bc.nsf/vwapj/OCA_BC-vue_densemble_fra.pdf/$FILE/OCA_BC-vue_densemble_fra.pdf)

JÉZÉQUEL, Myriam. Historique de la Loi sur la protection du consommateur. *Le Journal du Barreau*. Vol. 35. No 21. [en ligne] <http://www.barreau.qc.ca/publications/journal/vol35/no21/historique.html>

JOHNSON, N., Lijia, N., Ashby, J.A., Garcia, J.A. 2004. Practice of participatory research and gender analysis in natural resource management. *Natural Resources Forum* **28**.

LAWRENCE, A. 2006. 'No Personal Motive?' Volunteers, Biodiversity, and the False Dichotomies of Participation. *Ethics, Place and Environment* **9**, p. 279-298.

LOWNDES, V. et al. 2002 « Trends in Public Participation ». *Public Administration* Vol 79 : 1. p. 205-222.

MAPINDUZY, A.L., Oba, G., Weladji, R.B., Colman, J.E. 2003. *Use of indigenous ecological knowledge of the Maasai pastoralists for assessing rangeland biodiversity in Tanzania*. *African Journal of Ecology* **41**.

Ministre de la Justice. 2011. *Loi sur l'Agence canadienne d'inspection des aliments*. [en ligne] <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-16.5.pdf>

KING, C.S., K.M. FELTEY et B.O. SUSEL. 1998. « The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration ». Dans *Public Administration Review*, vol 58, no 4, p. 319.

KOLB, D.A. 1884. . *Experiential Learning : experience as the source of learning and development*. Prentice-Hall, New Jersey.

KRUEGER, R. (1988). *Focus Groups: A Practical Guide for Applied Research*. Newbury Park, CA: Sage.

L.R.Q., chapitre R-6.01 *Loi sur la Régie de l'énergie*. [en ligne] http://www.regie-energie.qc.ca/regie/Loi/Loi_RegieEnergie_FR.pdf.

REED, M. S., 2000. *Stakeholder Participation for Environmental Management : A Literature Review*. Sustainability Research Institute, School of Earth and Environment, The University of Leeds, page 9.

Régie de l'énergie. 2009. *Guide de paiement des frais des intervenants 2009*. [en ligne] http://www.regie-energie.gc.ca/regie/FraisInterv/GuidePaiementFrais_25juin09.pdf

RHOADES, R. 1982. *The Art of the Informal Agricultural Survey*. International Potato Center, Lima.

RICHARDS, C., Blackstock, K.L., Carter, C.E. 2004. *Practical Approaches to participation*, SERG Policy Brief No. 1, Macauley Land Use Research Institute, Aberdeen.

ROWE, G., FREWER, L., 2000. *Public participation methods: a framework for evaluation in science*. *Technology and Human Values* **25**, 3-29.

ROWE, G., MARSH, R., FREWER, L.J., 2004. *Evaluation of a deliberative conferences in science*. *Technology and Human Values* **25**, p. 88-121.

RUSSEL A., J. (2000). *Méthodes de recherche en sciences humaines*. Paris ; Bruxelles : De Boeck Université.

Santé Canada. 2000. *Politiques et boîte à outils concernant la participation du public à la prise de décisions*. p. 14. [en ligne] http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/alt_formats/pacrb-dgapcr/pdf/public-consult/2000decision-fra.pdf.

SAVOIE-ZAJC, L. 1997. « L'entrevue semi-dirigée ». *Dans Recherche sociale - De la problématique à la collecte des données*, Benoit Gauthier (Ed), p. 263-285.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. 2006. *Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation*. [en ligne] <http://www.tbs-sct.gc.ca/ri-gr/directive/directive00-fra.asp>

SIMARD, L. et G.-S. CÔTÉ, 2010. *La consultation préalable*, Université d'Ottawa. Rapport réalisé pour le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 64 p.

TIPPETT, J., HANDLEY, J.F., RAVETZ, J. 2007. *Meeting the challenges of a sustainable development - A conceptual appraisal of a new methodology for participatory ecological planning*. *Progress in Planning* **67**, p. 9-98

WANDERSMAN, A., 1981. *A framework of participation in community organisations*. *Journal of Applied Behavioural Sciences* **17**.

WILCOX, D. 2003. *The Guide to Effective Participation*. [en ligne]
<http://www.partnerships.org.uk/guide/>

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des organisations sollicitées

| Liste des organismes contactés pour participer aux entrevues | | |
|--|---|---------------------|
| Consultation | Organisation | Représentant |
| FRAC - Santé Canada | Dietitians of Canada | Mary Alton Mackey |
| | Canadian Council of Food and Nutrition | Francy Pillo-Blocka |
| | Canadian Celiac Association | James McCarthy |
| | Resource Conservation Manitoba | Josh Brandon |
| | Centre for Sustainable Community Development | Herb Barbolet |
| Régie de l'énergie | Union des consommateurs | Jean-François Blain |
| | Acef de Québec | Richard Dagenais |
| | Regroupement des organismes environnementaux en énergie | Bertrand Shepperd |
| | Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique | Dominique Newman |
| | Groupe de recherche appliquée en macro-écologie | Valentia Poch |
| | Réseau National des Conseils régionaux de l'environnement | Philippe Bourke |
| ACIA - importation | Consumer Council of Canada | Ken Whitehurst |
| | Anaphylaxis Canada | Marylin Allen |
| | People's Food Policy Project | Amanda Sheedy |
| | Association québécoise des allergies alimentaires | Sarah Dutilly |
| | Consumers' Association of Canada | Bruce Cran |
| | Dietitians of Canada | Pat Steele |

Annexe 2 : Grille d'entrevue

De la communication à la participation des organisations de la société civile

Grille de discussion

Dans le cadre de la présente recherche, nous rencontrons les représentants d'organismes ayant participé récemment à un processus de consultation publique. Lors d'entrevues semi-dirigées, nous tenterons de mieux connaître l'expérience de participation de ces acteurs. Plus spécifiquement, nous mesurerons qualitativement leur perception de divers facteurs déterminants de la participation publique. Afin de structurer les discussions, nous avons préparé un certain nombre de questions qui guideront l'intervieweur à travers les différentes notions que nous voulons explorer.

Nous proposons de scinder les discussions en différentes sections. Lors de la discussion, nous expliquerons brièvement chacune des notions et inviterons les participants à nous faire part de leurs perceptions relativement à chacune des notions et leur expérience de participation publique. Les notions à l'étude proviennent des

constats que L. Simard et G.-S. Côté (2010) ont produits dans le cadre d'une étude réalisée pour le compte du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE)⁵¹.

⁵¹ Simard, L. et G.-S. Côté, 2010. *La consultation préalable*, Université d'Ottawa, Rapport réalisé pour le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 64 p.

INCLUSION

Les activités de participation ne doivent pas a priori exclure aucune des parties prenantes. L'identification de celles-ci est primordiale et peut se faire par différentes techniques. La diversité et la qualité des parties prenantes sont également un critère important. La démarche de consultation doit donc être envisagée de manière ouverte et inclusive.

- 1) Comment votre organisation a-t-elle été informée de la consultation en question?
 - i. La consultation se faisait-elle uniquement sur invitation ou était-elle publique ?
- 2) Croyez-vous que l'organisateur de la consultation a déployé des efforts suffisants afin de s'assurer de la participation d'un nombre significatif et représentatif d'intervenants ?
 - i. Croyez-vous que la diversité des participants représente bien la diversité des points de vue relativement aux enjeux de la consultation ?
 - ii. Est-ce que les autorités publiques pertinentes au dossier étaient présentes lors de la consultation ?
- 3) Est-ce que les documents d'information reflétaient l'ensemble des perspectives (possiblement même des oppositions) ?
- 4) En général, la participation à cette consultation est-elle un processus relativement aisé, ou plutôt complexe pour votre organisation ?

TRACABILITÉ / CONTINUITÉ

La capacité de retracer les décisions et les modifications tant dans la démarche que concernant le projet comme tel apparaît nécessaire pour les parties prenantes. Par exemple, la production de comptes rendus permet de faire le point. La continuité des échanges quant à elle favorise une relation de dialogue avec les parties prenantes et institutionnalise la participation.

- 5) Suite à la consultation, est-ce qu'un suivi a été effectué par l'organisateur ?
 - i. La manière dont les résultats de la consultation seront utilisés seront-ils clairs pour votre organisation?

- 6) Êtes-vous en mesure de dire si les décisions qui ont suivi l'activité de consultation ont été influencées par les opinions émises par votre organisation?
- i. Les suivis effectués par l'organisateur de la consultation ont-ils permis à votre organisation de juger de l'utilité de votre participation?

FLEXIBILITÉ / CO-CONSTRUCTION

Il est important de placer au cœur de la démarche de consultation les notions de flexibilité tant à l'endroit du processus envisagé, de l'information que des enjeux du projet dans sa substance.

- 7) Avez-vous l'impression que les organisateurs sont sincèrement ouverts aux opinions émises par les participants? Selon vous, tiennent-ils réellement compte de celles-ci relativement aux enjeux en cause, mais aussi plus globalement en ce qui a trait au processus lui-même?
- i. A-t-il été possible de s'entendre pour produire de l'information en lien avec les enjeux qui font l'objet de la consultation (études, rapports)?
- ii. Lors de la consultation, était-ce possible pour votre organisation de discuter ouvertement, et de façon informelle avec les organisateurs et les participants?
- iii. Lors de la consultation, fut-il possible pour votre organisation de présenter sa position finale (période de plénière/mémoire/argumentaire final) après avoir entendu celle des autres intervenants?
- 8) Si nécessaire, était-il possible de modifier le processus de consultation afin d'accommoder les intervenants?

ÉGALITÉ D'ACCÈS / RESSOURCES

Il est important de contribuer à partager les ressources nécessaires à la consultation et à donner aux parties le temps requis pour participer. Le manque d'expertise ou de temps peut être un obstacle à la participation.

- 9) Est-ce que des lacunes en termes de ressources financières et/ou humaines ont restreint la participation de votre organisation?

- i. Est-ce que vous jugez que le manque de ressources financières et/ou humaines peut avoir réduit la qualité de l'intervention d'une des parties prenantes ?
- ii. Est-ce que vous jugez que suffisamment de temps fut alloué aux participants? Ou celui-ci était davantage dédié aux organisateurs et/ou autorités publiques ?

10) Est-ce que l'organisateur a mis en place des incitatifs afin de palier aux inégalités financières/humaines/temps entre les différents intervenants?

CLARTÉ DES RÈGLES / OBJECTIFS

La clarté des objectifs permet aux parties prenantes de comprendre et de s'entendre sur les attentes réciproques qu'elles ont envers la démarche. Chaque activité doit comporter des objectifs clairs qui doivent être partagés par les parties prenantes. La clarté des règles est également un principe à respecter afin d'éviter la manipulation ou des situations inévitables.

11) Est-ce que les règles de participation étaient claires (processus, étape, liste des participants, temps prévu) étaient claires?

12) Dès le début de votre participation à l'activité de consultation, avez-vous été informé adéquatement de sa portée, de ses objectifs ? (des éléments qui sont ouverts à la discussion et dépendent des résultats de la consultation, et de ceux qui ne font pas partie des enjeux).

- i. Est-ce que les objectifs de la consultation étaient partagés par l'ensemble des intervenants?
- ii. Est-ce qu'il a été possible pour votre organisation de commenter le choix des objectifs, ainsi que la portée de la consultation?

INFORMATION / TRANSPARENCE

L'accès à l'information et la transparence de l'organisateur de la consultation apparaissent comme des principes essentiels. La distribution de document et l'annonce des rencontres permettent aux parties prenantes de mieux comprendre le processus en cours ainsi que le contenu des enjeux. L'accès à l'information et la transparence contribuent à l'équilibre dans les rapports de force entre celles-ci.

13) Est-ce que votre organisation aurait bénéficié, à un moment lors de la consultation, d'une plus grande transparence de la part des organisateurs et/ou des autres parties prenantes?

i. Êtes-vous en mesure de dire quelle sera l'utilisation de votre contribution par l'organisateur de l'activité de participation publique?

14) Est-ce que vous juger que les documents d'information étaient appropriés pour le type de consultation?

i. Était-ce possible pour votre organisation d'identifier la(les) source(s) des documents d'informations utilisés lors de l'activité de consultation?

COMMENTAIRES FINAUX

Est-ce que votre organisation est en mesure de déterminer si sa participation à ce processus de consultation lui a permis de rencontrer les objectifs qu'elle s'était fixée?

Comment évaluez-vous l'efficacité de la participation de votre organisation à une consultation publique?

En général, comment percevez-vous les activités de consultation publique?