

**Cadre de référence de  
la participation publique  
(Démocratique, utile et crédible)**

Proposé pour avis aux citoyens actifs du Québec,

par le groupe de travail sur la qualité de la participation publique formé à la  
suite du Forum sur le développement social.

Un texte de  
André Thibault, UQTR  
Marie Lequin, UQTR  
Mireille Tremblay, CRPDI

Le 9 octobre 2000

---

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

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

Conseil de la santé et du bien-être  
880, chemin Sainte-Foy, RC  
Québec (Québec) G1S 2L2  
Téléphone : (418) 643-3040  
Télécopieur : (418) 644-0654  
Courrier électronique : [csbe@msss.gouv.qc.ca](mailto:csbe@msss.gouv.qc.ca)  
Internet : [www.msss.gouv.qc.ca/csbe](http://www.msss.gouv.qc.ca/csbe)

Dépôt légal - 2001  
Bibliothèque nationale du Québec, 2000  
Bibliothèque nationale du Canada, 2000  
ISBN :  
© Gouvernement du Québec

Toute reproduction totale ou partielle de ce document est autorisée, à condition que la source soit mentionnée.

**Ce texte a été rendu possible grâce à la collaboration de**

Pierre Laurence, Régie régionale de la santé et des services sociaux de la Mauricie et du Centre-du-Québec, Bernard Normand, Institut canadien de l'éducation des adultes, Gisèle Tremblay, Bureau du Curateur public, Hélène Harvey, Conseil du statut de la femme, Suzanne Doré, Office des personnes handicapées du Québec, Réal Lacombe, Réseau québécois de Villes et Villages en santé, Lorraine Carrier, Association des régions du Québec et Jean-Pierre Bélanger du Conseil québécois de la recherche sociale.

**Ce projet a bénéficié de la contribution financière du Conseil de la santé et du bien-être et du Laboratoire en loisir et vie communautaire de l'Université du Québec à Trois-Rivières.**

**Proposé pour avis aux Québécois actifs, ce cadre de référence se veut en constante évolution. Ceux qui l'utiliseront sont invités à faire connaître leurs commentaires et leurs suggestions d'amélioration en s'adressant aux auteurs qui s'engagent à produire annuellement une version enrichie de ces contributions.**

Envoyez vos avis à

[Andre\\_Thibault@uqtr.quebec.ca](mailto:Andre_Thibault@uqtr.quebec.ca)

UQTR, C.P 500, Trois-Rivières, G9A 5H7

Télécopieur: 819-373-1988

---

## Un cadre de référence pour la participation publique

---

### 1. Pourquoi un cadre de référence ?

Quand une collectivité prend les décisions qui affectent son avenir et celle de ses citoyens et le fait de façon démocratique, elle invite à la participation publique.

Quand une collectivité veut assurer son développement social, elle invite ses citoyens à devenir des acteurs (non des consommateurs, des clients, des exclus ou des marginaux). Être acteur, c'est prendre part à la chose publique.

En avril 1998, le Forum sur le développement social a souhaité mettre en œuvre un cadre de référence de la qualité de la participation publique pour en rendre la pratique démocratique, utile et crédible.

La rencontre entre les citoyens, entre les gouvernements et les citoyens ou entre les organismes de la communauté et leurs membres est au cœur de la participation. Elle ne peut réussir sans que les participants n'aient convenu de valeurs, de références, d'un langage et de codes communs. Voilà ce que propose ce cadre de référence.

### 2. Le champ de la participation publique

La participation publique est l'action de prendre part aux décisions collectives au sein du gouvernement, d'une institution publique ou d'un organisme de la société civile (groupe communautaire, association de citoyens, organisme de développement, etc.). Pour être démocratique, utile et crédible, elle doit reposer sur des valeurs partagées, des références, un langage et un code communs.

On exclut de la participation publique d'autres formes de rapports à l'État ou aux institutions sociales comme la participation électorale, l'action politique, l'action autonome ou les manifestations publiques. Par la participation publique, les membres d'une collectivité s'associent directement au processus de prise de décision d'une organisation, ou d'une institution gouvernementale à laquelle ils appartiennent.

La participation publique, c'est donc la participation du public à une décision publique, d'un organisme public.

Elle est une des formes de la participation sociale.

La participation sociale peut prendre diverses formes : travail rémunéré, investissement humain et financier dans une entreprise ou dans un projet communautaire, entraide et bénévolat, engagement dans les institutions démocratiques, etc. Elle prend aussi des formes plus informelles : ainsi l'implication dans sa propre famille constitue également une forme de participation sociale. En conséquence, elle se manifeste d'abord à l'intérieur du lien existant entre l'individu, sa famille et ses proches. Elle prend ensuite forme dans les relations entre l'individu et ses différents milieux de vie que sont l'école, le milieu de travail, la vie communautaire, etc. Finalement, la relation entre l'individu et sa collectivité traduit elle aussi un aspect de la participation sociale.<sup>1</sup>

### 3. Les cibles du cadre de référence

En visant l'amélioration de la pratique démocratique, utile et crédible de la participation publique, le cadre de référence veut apporter sa contribution à ce défi collectif que sont l'identification et l'appropriation du bien collectif. En effet, la qualité d'une collectivité se reconnaît à sa capacité de maîtriser ce qu'elle perçoit comme le bien commun et à prendre des décisions démocratiques. Cela dans un univers complexe où l'individualisme risque parfois d'occulter le bien commun, pourtant nécessaire au bien-être des individus.

Le cadre de référence s'adresse aux citoyens, acteurs de la participation publique : parents des élèves qui participent à l'école, citoyens qui s'impliquent dans les affaires de leur municipalité, de leur établissement de santé ou de services sociaux ou simplement dans la vie de leur association ou de leur organisme communautaire. Il s'adresse également aux décideurs, élus, administrateurs publics et dirigeants de groupes, d'associations et d'institutions qui initient ou acceptent la participation citoyenne et veulent appliquer les principes de la démocratie.

Son intention ultime est de contribuer à cet effort général de renforcement du capital social et de développement social du Québec au travers l'amélioration de la citoyenneté et de l'espace démocratique. Pour ce faire, il est utile de renforcer les valeurs démocratiques, soutenir les citoyens et les citoyennes dans leur processus collectif de délibération, accroître la disponibilité du pouvoir, diversifier et multiplier les lieux de négociation du

contrat collectif, garantir la participation légitime de ceux et celles qui représentent les intérêts de tous les citoyens et les citoyennes.

Le cadre de référence offre des repères et des balises tout en laissant à chacun le soin d'identifier les applications propres à son milieu. Il est plus une carte routière qu'une norme de conduite. Il devra être complété en fonction des particularités de chacun des programmes particuliers de participation.

#### **4. Une entreprise collective fondée sur l'expérience et l'analyse**

La confection du cadre de référence a été menée par un groupe de travail formé de praticiens et d'universitaires. Une recension de la littérature scientifique et l'évaluation d'expériences concrètes ont permis de définir les principaux concepts et problèmes identifiés en participation publique. Sur cette base, a été constitué un premier cadre de référence qui est adressé aux acteurs régionaux et nationaux pour critique, validation et amélioration des repères et des balises de la qualité de la participation publique.

## **La participation publique est essentielle au développement du Québec**

### **1. Le choix des valeurs, compétence unique des citoyens en démocratie.**

*Quelle est la meilleure façon qu'a une collectivité de prendre les décisions qui affectent son avenir et celle de ses citoyens ? Dans notre société, la méthode « constitutionnelle », c'est la méthode démocratique.*

Au premier chef, la participation publique trouve sa légitimité dans l'idéal démocratique du gouvernement du peuple, par le peuple. Pratiquement, dans un monde complexe où la technique et l'administration dominent, quelle est la compétence particulière inaliénable des citoyens ?

*La contribution unique des citoyens au débat porte sur le choix des valeurs qui guident la technique et l'administration. La participation, disait Fernand Dumont<sup>2</sup>, « c'est la rencontre des valeurs et de la technique ».*

Toutes les décisions publiques émergent de valeurs dont la détermination relève, en démocratie, de la collectivité. Ces valeurs influencent par la suite la mise en œuvre de lois, de politiques, de programmes ou d'aménagements. Il s'agit là de la compétence sociale et démocratique première des citoyens.

Il y a trente ans, une cheminée d'usine qui crachait une fumée noirâtre symbolisait le progrès industriel. Aujourd'hui, la même cheminée est inacceptable. Ce sont aussi les valeurs collectives qui déterminent la priorité accordée au Québec à la santé et à l'éducation. Le niveau d'accueil des immigrants est une décision appuyée sur les valeurs collectives et non seulement sur la rationalité technique et économique. Dans un quartier, l'aménagement d'un parc ou d'une zone industrielle, relève ainsi des

valeurs de la collectivité qui balisent l'équilibre entre la qualité de vie des résidents et le développement économique.

Bref, les valeurs sont au cœur de la plupart des décisions publiques et nourrissent les débats publics. Elles sont elles-mêmes objets de débat et servent de repères dans le débat de politiques, de projets de développement ou de tout autre objet de décision.

Ces débats de citoyens sont l'occasion pour une société évoluée, une communauté locale en santé et un quartier de qualité de garder un contrôle sur leur destinée dans le monde dominé par la globalisation et la technique. Le débat public fait les collectivités gagnantes.

La participation a aussi une dimension affective<sup>3</sup>, elle améliore le sentiment d'appartenance à une communauté. Ce sentiment est essentiel pour relever les défis de la mondialisation, de la qualité de vie de la collectivité et des personnes. Voilà pourquoi les régions du Québec qui tirent le mieux leur épingle du jeu ont toutes comme caractéristique une forte concertation d'acteurs sociaux qui participent.

### **2. La participation est acte de citoyenneté**

Si la citoyenneté passive se fonde sur les droits civils, les droits politiques et les droits sociaux des individus, la nouvelle citoyenneté ou "citoyenneté active" se définit davantage par la participation des membres d'une communauté aux orientations et aux activités de la sphère publique.

Par exemple, on limite de moins en moins les réflexions ou les discussions portant sur la citoyenneté à la question de l'accueil et de l'intégration des nouveaux arrivants en terre

québécoise. La question est beaucoup plus vaste comme l'a souligné le Conseil des relations interculturelles en proposant la définition d'un "cadre civique" commun<sup>4</sup> qui repose sur la démocratie, le pluralisme, la primauté de la loi, le respect des droits fondamentaux que sont l'égalité, la liberté, la sécurité ainsi que le devoir de solidarité.

*L'exercice de la citoyenneté réfère souvent aux différentes avenues de participation publique qui sont offertes et à la façon dont les citoyens s'en saisissent pour enrichir la société et contribuer à son développement.*

### 3. Le capital social, ressource première de la société gagnante

Le Québec relèvera avec succès les défis qui le confrontent s'il bénéficie d'un capital social élevé, c'est-à-dire s'il peut compter sur la capacité d'agir solidairement du plus grand nombre d'hommes et de femmes conscients des enjeux et partageant une vision du bien commun.

*Ne compter que sur un groupe de nobles citoyens, c'est se condamner à n'être que des consommateurs, des clients et des administrés. C'est n'exploiter qu'une faible partie de son capital social.*

À l'ouverture du Forum sur le développement social, Marc Renaud affirmait que

Dans l'extraordinaire bouleversement que nous connaissons (mondialisation, révolution des communications, diminution radicale du nombre de cols bleus, diminution des revenus moyens, vieillissement de la population, migrations massives, changement de la nature et de l'ampleur du filet de sécurité sociale, renforcement de l'économie sociale, etc.), il est à peu près certain que les sociétés gagnantes seront celles (1) qui investissent dans le savoir, l'apprentissage, la connaissance tout en gardant (2) une forte solidarité, une forte confiance les uns dans les autres; ce que les sociologues appellent un fort capital social. (...).

La tâche la plus importante des pays développés dans la prochaine décennie sera d'essayer de maximiser, dans la mesure où faire se peut, à la fois la création de richesse, la cohésion sociale et la liberté politique, tout en réalisant que la promotion de l'un ou l'autre de ces buts se fera au détriment des autres<sup>5</sup>.

Dans un contexte de concentration des pouvoirs économiques, il y a croissance du sentiment d'impuissance des individus devenus des consommateurs plus que des acteurs. Ce sentiment va à l'encontre du capital social. Il s'enracine

particulièrement dans l'exclusion, la marginalité, la pauvreté et le chômage.

Le capital social ne se construit pas à la loterie, il demande des investissements que soutiennent les efforts de développement social.

### 4. Le développement social, un investissement nécessaire

Si leur capital social permet aux collectivités modernes de mieux s'en tirer dans le contexte de la mondialisation de l'économie et de la globalisation des cultures, le développement social permet d'optimiser le capital social et au plus grand nombre de personnes d'y participer pour leur propre qualité de vie et celui de leur communauté.

C'est dans cet esprit qu'il faut comprendre la définition que donne du développement social le Conseil de la santé et du bien-être :

*Le développement social fait référence à la mise en place et au renforcement, au sein des communautés, dans les régions et à l'échelle de la collectivité, des conditions requises pour permettre d'une part, à chaque individu de développer pleinement ses potentiels, de pouvoir participer activement à la vie sociale et de pouvoir tirer sa juste part de l'enrichissement collectif, et, d'autre part, à la collectivité de progresser, socialement, culturellement et économiquement, dans un contexte où le développement économique s'oriente vers un développement durable, soucieux de justice sociale. Dans cette optique, le développement social, tout comme le développement économique et le développement culturel, est une dimension interdépendante d'un projet de société<sup>6</sup>.*

Toute action d'aide et d'atténuation des problèmes sociaux n'est du développement social que dans la mesure où elle contribue à rendre les personnes actrices au lieu de consommatrices. Par exemple, une banque alimentaire fait du développement social quand elle ajoute à sa programmation des activités qui fournissent à ses usagers les moyens de planifier et de cuisiner leurs repas, puis de partager leurs trouvailles. Elle agit alors sur son organisation pour que des clients, des exclus, des marginaux, des usagers, bref, des citoyens deviennent des acteurs. Si elle se contente de distribuer des aliments, elle soulage des personnes qui, par ailleurs, continuent de se percevoir dépendants et, jusqu'à un certain point, doivent le demeurer pour bénéficier des services de la banque.

Travailler au développement social, c'est agir auprès des institutions de l'État et des groupes de la société civile pour qu'ils soutiennent et facilitent l'émergence de citoyens acteurs de leur propre milieu.

Au congrès mondial des réseaux de villes et villages en santé, Camil Bouchard constatait l'impuissance des gouvernements devant ces bouleversements mondiaux, le cynisme des citoyens devant les gouvernements et le fatalisme qui nous mène aux portes de l'acceptation d'un nombre important de maladies sociales. Il posait alors la question :

Alors que faire, si l'on n'admet pas au départ comme inévitable l'augmentation des exclus, des sans-abri, de la misère, du quart-monde, de la violence familiale et communautaire, des écarts entre riches et pauvres, de la mortalité infantile, de l'abandon scolaire, de la détresse psychologique ? Que faire, si l'on refuse cette brutale analogie à laquelle avait recours un homme d'affaires lorsque, candidement, il affirmait : «Que voulez-vous, pour que les grosses carottes arrivent à pousser, il faut se débarrasser des petites» ?

Celle que j'ai élaborée (laborieusement) et que je vous propose envisage trois niveaux d'analyse. Le premier a trait à la *conscience* prise dans le sens américain d'*awareness*. Le second réfère à ce que l'on convient de nommer *le capital social*. Le troisième invoque l'idée d'un apprentissage et d'une formalisation de la participation à la vie de la Cité, i.e. *l'apprentissage de la citoyenneté*<sup>7</sup>.

*La participation à la vie publique s'apprend donc et elle est une responsabilité inhérente à la citoyenneté.*

## 5. La participation publique, une pratique à apprendre

*La participation publique est une pratique qu'il importe de développer et de s'approprier. Elle ne peut jamais être prise pour acquise. Comme tout apprentissage de comportements sociaux, celui de la participation publique passe par la maîtrise en théorie et en pratique de codes, de règles, d'un vocabulaire, d'attitudes et d'une éthique.*

Le besoin de cet apprentissage vient obligatoirement de la conscience des enjeux collectifs et du bien commun. La participation requiert des attitudes de

confiance, de solidarité (entre individus et entre clans), de réciprocité et de pro-activité.

Ces pratiques et ces attitudes se développent à l'usage.

Une société qui veut encourager une participation active et directe de ses citoyens au développement et au bien-être des individus et des communautés devrait, me semble-t-il, se préoccuper de deux vecteurs fondamentaux. Le premier a trait aux opportunités, aux occasions et aux situations d'apprentissage de l'exercice de la citoyenneté, de ce que c'est qu'être un membre d'une communauté. Le deuxième a trait à la nature des organisations et des institutions sociales où peut s'exercer, dès la toute petite enfance et jusqu'à l'âge adulte, la citoyenneté<sup>8</sup>.

## 6. La participation publique, essentielle à la santé des collectivités et des personnes

La participation publique est une condition essentielle au développement du capital social et de la qualité de vie des personnes. Elle est le passage obligé, la pédagogie principale du développement social.

En effet, la participation publique s'impose comme ingrédient essentiel à la santé des individus, à la compétitivité et au développement économique, à la qualité de vie des collectivités et à l'accueil des jeunes et des nouveaux arrivants dans la société pour une citoyenneté active et productive.

Nous connaissons tous des communautés qui réussissent à tirer leur épingle du jeu. On y retrouve de la confiance entre les acteurs (même envers les nouveaux arrivés), de la réciprocité (ou son espoir) dans les échanges, une valorisation très grande de la participation active aux solutions des problèmes, une reconnaissance de bénéfices mutuels escomptés de l'action commune et, surtout, une capacité à résoudre les conflits ou divergences. Ces communautés possèdent un fort capital social qu'il importe de développer<sup>9</sup>.

*Revigorer la solidarité au niveau local, reconstruire le capital social, revigorer les liens qui nous unissent, cela est une question de survie dans le contexte actuel. C'est bon pour notre santé, et c'est aussi bon pour le progrès économique. On sait maintenant que l'État a des moyens limités, qu'il ne peut pas tout faire et même qu'il y a des choses que l'État ne fait pas nécessairement bien...*

## État des lieux de la participation publique au Québec

Au cours des années soixante, ont eu lieu les premières expériences modernes de participation des Québécois et des Québécoises à la prise de décision sur des objets collectifs et publics. Notons les expériences d'animation du quartier de la Petite Bourgogne à Montréal, de planification participative du Bureau d'aménagement de l'est du Québec et de la réflexion des citoyens à la Commission Parent. Depuis lors, le Québec s'est doté de nombreux processus de participation publique. Ce mouvement s'accroît à la faveur de la diminution des interventions de l'État providence et de l'émergence de l'État partenaire.

Pourtant il reste des flous et les jeux du pouvoir, de la séduction et des paternalismes continuent à contaminer les pratiques de participation publique.

### 1. Au Gouvernement

Au gouvernement, commissions parlementaires, commissions d'enquête, Bureau d'audience publique sur l'environnement et commissions itinérantes font partie des mœurs. « Une commission peut, par avis publié à la *Gazette officielle* et dans les journaux par le secrétariat des commissions, inviter toute personne ou organisme qui le désire, à lui transmettre, dans un délai minimum de trente jours, un mémoire exprimant son opinion »<sup>10</sup>. Dès la page d'accueil du portail (web) du gouvernement du Québec, on indique les consultations en cours.

Le gouvernement du Québec a convoqué une première Conférence socio-économique, en mars 1996, suivie, à l'automne 1996, d'un Sommet de prise de décision avec ses principaux partenaires. Cette concertation, même si elle est parfois semée d'embûches et de difficultés, reflète aussi une autre réalité : le gouvernement n'est plus seul à partager la mise en œuvre des solutions aux problèmes qui nous confrontent.

### 2. Dans le réseau de la santé et des services sociaux

Dans le réseau de la santé et des services sociaux, conseils d'administration d'établissement, comités d'usagers, processus de plaintes et assemblées publiques mobilisent des milliers de citoyens. La loi de 1991 a voulu cerner le rôle et les pouvoirs des citoyens décideurs et des citoyens usagers.

De façon fort significative, cette loi a défini la santé comme étant « la capacité physique, psychique et

*sociale d'une personne d'agir dans son milieu et d'accomplir les rôles qu'elle entend assumer, d'une manière acceptable pour elle-même et pour les groupes dont elle fait partie.* »<sup>11</sup>. Voilà une définition qui invite les personnes à participer à la vie de leur collectivité.

Les personnes les plus en santé sont souvent celles qui contribuent au capital social de leur collectivité. Elles ont le sentiment d'exercer un certain contrôle sur leur environnement, une estime d'elles-mêmes assez élevée et une forte capacité de résilience, c'est-à-dire une capacité développée de retomber rapidement sur leurs pieds en cas de coup dur. Cela est aussi vrai pour les collectivités. Le « verglas » de 1998 en a fait la preuve.

### 3. Dans les villes

Dans les villes, des commissions, conseils de quartier et bureaux de relation avec la population ont vu le jour de même que des ententes de partenariat avec les associations de citoyens notamment en matière de loisir, d'environnement et de prévention du crime.

Le maintien de la cohésion sociale, probablement le principal défi des prochaines décennies, se posera avec une acuité particulière en milieu urbain, compte tenu des transformations provoquées par les bouleversements économiques actuels et la multiplicité des valeurs et des groupes. Les phénomènes de ségrégation spatiale et de "relégation" des populations démunies sur certains territoires des villes acquièrent un peu partout à travers le monde une visibilité qu'il n'est plus possible d'occulter. La crise de l'État providence est particulièrement visible dans les villes qui ont à faire face, en première ligne, à ces phénomènes de rupture des liens sociaux et qui ont à imaginer des politiques novatrices capables d'aider à la reconstruction des réseaux de solidarité.

### 4. En développement régional

La politique récente affirme que « Le ministre des Régions a pour mission de susciter et de soutenir le développement local et régional, dans ses dimensions économique, sociale et culturelle, en favorisant sa prise en charge par les collectivités intéressées, dans le cadre d'un partenariat entre elles et l'État. »<sup>12</sup>

Les centres locaux de développement (CLD) ont un conseil d'administration composé de représentants des municipalités, des institutions locales (santé et éducation), des affaires et du commerce, des



syndicats, du milieu coopératif et des organismes communautaires. Le mandat de ces CLD est principalement axé sur le développement économique et la création d'emploi, mais il a aussi à se préoccuper du développement de l'économie locale. Ainsi, la plupart des intervenants dynamiques du milieu sont appelés à participer et à travailler ensemble au niveau local à la réalisation d'un mandat qui a aussi une dimension sociale.

### 5. En éducation

En éducation, en plus des conseils de commissaires des commissions scolaires, les récentes réformes ont créé les conseils d'établissement où les citoyens jouent un rôle de plus en plus significatif dans les affaires de l'école. Les jeunes participent également à la vie scolaire dans les établissements.

En présentation de cette réforme, la Ministre de l'Éducation déclarait que « celles et ceux qui offrent les services éducatifs sont plus en mesure, avec les parents et la communauté, de les adapter aux besoins et aux caractéristiques des élèves et de leur milieu. Pour y arriver, il faut établir un nouveau partage des responsabilités entre l'école, la commission scolaire et le ministère de l'Éducation.(...) Le conseil d'établissement doit traduire à la fois l'autonomie plus grande de l'école et le renforcement de ses liens avec la communauté. »<sup>13</sup>

### 6. Dans la société civile

« La sphère publique, selon Habermas<sup>14</sup>, c'est ce domaine de notre vie sociale où, notamment, se forme l'opinion publique... Les citoyens agissent comme public quand ils traitent de questions d'intérêt général sans être soumis à quelque coercition. » À l'intérieur de cet espace public, émerge la société civile comme cet espace entre l'espace privé des individus et la sphère de l'État. « C'est la sphère des associations par lesquelles les citoyens entrent dans la sphère publique en s'associant aux autres autant pour former une ligue de balle-molle que pour assurer la protection de leur environnement »<sup>15</sup>.

Le rôle principal de la société civile est de contribuer à la santé de la vie publique, une des sphères légitimes de l'action sociale. Dans sa conception la plus simple, la société civile constitue un réseau d'associations autonomes que des citoyens conscients de leurs droits et responsabilités créent pour s'occuper des problèmes collectifs, partager des intérêts communs et promouvoir des aspirations collectives. À titre d'acteur public, la société civile participe à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques publiques destinées à

solutionner des problèmes collectifs et à améliorer le bien commun en partenariat avec l'État et le milieu économique.<sup>16</sup>

En tant que sphère publique, la société civile obéit elle-même aux valeurs collectives, notamment aux valeurs de la démocratie. La participation publique a donc aussi lieu à l'intérieur de la société civile et ne saurait se limiter au sein de la sphère de l'État ou du gouvernement.

L'État providence avait nié, d'une certaine façon, l'existence et l'importance de la société civile en cherchant souvent à s'y substituer. De même, les acteurs potentiels de cette société peuvent maintenir une attitude de dépendance face à l'État.

Le gouvernement du Québec, discute en l'an 2000 d'un projet de politique intitulé « Le milieu communautaire : acteur essentiel au développement du Québec<sup>17</sup> » dans lequel il affirme le rôle croissant de cette société civile et en reconnaît le rôle spécifique. Le débat autour de cette politique et la façon de la mettre en œuvre constituent des indicateurs importants de la santé de la société québécoise.

Les récentes enquêtes sur le bénévolat et l'action volontaire montrent une croissance claire de l'implication des citoyens dans le devenir de leurs collectivités.

### 7. Le bilan, éléments positifs et critiques

L'impact de la participation publique sur la société québécoise est évident. Plusieurs décisions du gouvernement, des institutions publiques et parapubliques et des associations citoyennes ont pu être modifiées, certaines ont même été abandonnées. Les décideurs ont été éveillés à de nouvelles dimensions, les citoyens ont exprimé des craintes, des oppositions, des accords et des avis sur nombre de questions.

Cette participation a aidé les citoyens participants, notamment dans le cas des projets communautaires, à augmenter leur sentiment d'appartenance, leur sens civique et leur connaissance des mécanismes de la démocratie. Elle a permis d'élever leur niveau de conscience des questions importantes, comme les impacts environnementaux.

En 1983, lors d'un premier bilan de la participation au Québec moderne, Jacques Godbout concluait que « les expériences de participation ont été essentiellement les instruments de légitimation du pouvoir d'un groupe social, mais l'idée de participation demeure très riche en capacité de transformation de la société actuelle. »<sup>18</sup>

En 1996, André Thibault<sup>19</sup> présentait un second bilan en affirmant que « certains constats nouveaux s'imposent, alors que d'autres plus anciens perdurent. À l'évidence, on constate encore, comme l'a fait Godbout, une confusion des concepts et des buts et on observe une pratique de participation plus utilisée pour sa valeur symbolique démocratique que pour sa contribution effective aux processus décisionnels. Les citoyens demandent de plus en plus que s'appliquent les notions d'efficience et d'efficacité sociales, politiques et administratives. On constate, de plus, la montée en nombre et en influence des groupes d'intérêts, la prédominance des discours techniques et économiques (de la rationalité installée par les professionnels) et, en corollaire, la faiblesse du recours aux valeurs et à la participation populaire... »

Dans une étude comparative sur le rôle des citoyens au terme des réformes de l'administration publique dans six pays de l'OCDE,<sup>20</sup> on concluait que :

À l'évidence, le citoyen est devenu un client. Comme le client du secteur marchand, il est sondé, bénéficie de garanties de qualité et de mécanismes pour obtenir satisfaction. À l'évidence aussi, l'État, délaissant la rame pour le gouvernail, demande le partenariat des citoyens et des communautés laissant à ces derniers une marge accrue de pouvoir d'exécution pour adapter à leur milieu et aux personnes les orientations de l'État pilote. Restent entières des questions soulevées dans les premières phases des réformes (de l'administration publique) comme celles de la participation publique aux décisions collectives et du rôle des fonctionnaires dans leurs relations avec les collectivités.

Bref, le recours à la participation publique est croissant et soutenu par des lois et des règlements, mais la pratique de la participation reste soumise aux enjeux de pouvoir et de réduction de l'État, les enjeux mêmes de la pratique de la démocratie.

### **8. L'autre face du bilan : crédibilité et utilité menacées**

Quand un ministre du gouvernement annonce ce qu'il écrira dans le rapport d'une commission dont les travaux ne font que débiter, les citoyens peuvent douter du poids de leur participation.

Quand une ville consulte les résidents d'un quartier sur l'emplacement des bancs d'un parc, ils ont l'impression qu'on les consulte pour rien.

Quand un conseil d'administration d'un établissement du réseau de la santé et des services sociaux ou d'un conseil d'établissement scolaire a le sentiment de ne

faire qu'entériner des décisions prises ailleurs, son pouvoir lui apparaît nul.

Quand des élus refusent de faire appel à la participation des citoyens par crainte d'éveiller des besoins qu'ils ne peuvent satisfaire, on peut se demander si le citoyen n'est pas devenu un client.

Quand un groupe de citoyens refuse de participer parce que leur avis n'a pas été retenu, on peut enfin se questionner sur le sens de sa participation : sont-ils déjà eux-mêmes des clients préoccupés par leur seul intérêt sans référence au bien commun ?

Enfin, quand un organisme communautaire confond participation et paternalisme dans ses relations avec les personnes qu'il défend, réunit ou sert, il est bien évident qu'il y a confusion entre développement social et acte caritatif, entre pouvoir des personnes et compassion.

Que de confusions, que de méprises et d'agacements pour ceux qui, décideurs ou citoyens, ont vécu une expérience de participation.

Chez les citoyens, on se questionne sur sa capacité d'influencer les décisions et sur la clarté des règles de ce jeu de la participation. Souvent, on a l'impression que celui qui sollicite la participation a plus une intention de relations publiques ou de validation et que d'autres puissances ont préséance sur ses décisions. Maintes fois, a-t-on fait sentir aux citoyens leur peu de compétence à traiter de questions techniques, scientifiques ou légales appartenant à des champs du savoir appropriés par les professionnels.

Des décideurs et des technocrates, pour leur part, ont fréquemment perçu la participation comme un exercice inefficace, sans contribution nouvelle à la question en jeu ou comme un lieu propice à éveiller la contestation ou le mécontentement.

Le citoyen, c'est-à-dire nous, sait qu'il vit dans une démocratie qui fonctionne mal. C'est la raison pour laquelle nous sommes mécontents. C'est la raison pour laquelle les politiciens et les technocrates, tant dans le secteur privé que dans le secteur public, ne savent pas comment s'y prendre avec nous parce qu'ils savent que nous ne sommes pas heureux mais que nous sommes mécontents (...). La seule manière de s'en sortir, c'est par la démocratie. Mais comment rendre réelle cette démocratie qui est, en ce moment à moitié réelle ? L'idée que seule la démocratie peut nous sortir de la crise sociale et économique — car nous sommes effectivement en crise, en dépression économique depuis 1973 — n'est pas du tout acceptée par la technocratie privée ou publique. Ce n'est pas une idée qui est dans l'esprit des technocrates. Toutes les actions

qu'ils posent (...) tendent plutôt au renforcement du corporatisme...<sup>21</sup>

*Le cadre de référence est proposé parce qu'en deçà des idéologies et des discours, la participation est une*

*pratique, une pratique qui évolue et peut s'améliorer au fur et à mesure que les participants la vivent et la maîtrisent.*

## Le rôle et l'organisation du cadre de référence

### 1. Guider la pratique de la participation publique

À l'évidence, au Québec, des milliers de personnes participent au processus de décision publique, cela en des lieux multiples.

Comme toute pratique, la participation publique doit satisfaire un certain nombre de standards pour atteindre une qualité à la hauteur de sa mission. Les intentions, les processus et les règles de pratique, les objets, le moment, les modèles, les acteurs, le suivi et le vocabulaire de la participation publique doivent faire l'objet de consensus.

Tout exercice de participation peut cacher des intentions contradictoires, voire contraires à l'objectif annoncé.

Trop souvent, il y a confusion dans le vocabulaire, dans les moyens, dans les niveaux de participation et dans les buts des participants et des décideurs. Comme entreprise de communication et de vie en société, la participation exige des règles du jeu et des codes qui soient clairs et réalistes.

Les citoyens et les décideurs demandent que la participation soit utile et crédible et qu'elle mène à quelque part et qu'on ait confiance dans son processus.

Le défaut de reconnaître ces exigences de qualité entraîne non seulement des ratées dans la pratique, mais il donne emprise à toutes sortes de manipulations par les uns et les autres, décideurs et citoyens, groupes et institutions. Il y a risque de provoquer toutes sortes de déviations de la démocratie et exclure de ces jeux complexes les simples citoyens, laissant à une nouvelle noblesse de décideurs et de super citoyens le soin de pratiquer le jeu de la démocratie. On risque ainsi de compromettre la santé des collectivités nécessaire pour prendre avantageusement leur place dans la culture et l'économie globales.

Soutenir la qualité de la participation publique devient clairement un devoir collectif social, économique et culturel.

Le cadre de référence sur la participation publique propose à ses utilisateurs des points de repères et des balises pour la pratique de la participation. Des repères pour connaître sa position, des balises pour tracer sa route.

La participation étant vécue par des personnes, des groupes et des institutions réelles, dans un contexte non moins réel, les repères et les balises proposés devront être mis en contexte et en situation par les usagers du cadre de référence.

### 2. Des repères pour se situer ( )

*Larousse définit les repères comme une marque permettant de s'orienter.*

Les repères aident à identifier les diverses pratiques de participation démocratique et à reconnaître celles qui s'appliquent en participation publique

Voter à une élection ou lors d'une assemblée générale, faire une marche de protestation ou présenter un mémoire à une commission parlementaire ne sont pas des gestes qui ont lieu dans les mêmes territoires. Être informé, être consulté et négocier une entente de partenariat sont des gestes de participation publique distincts les uns des autres puisqu'ils n'accordent pas le même pouvoir aux participants.

Les points de repère dressent la carte 1) des lieux et 2) des niveaux de participation.

En plus, ils présentent les éléments qu'il faut rechercher sur cette carte pour repérer et identifier les occasions de participation auxquelles s'engagent ou sont invités les citoyens et les décideurs.

### 3. Des balises pour tracer les conditions de la pratique de la participation publique (Δ)

*Les balises indiquent le tracé d'une voie  
« Larousse »*

Les balises guident les citoyens et les décideurs tout au long d'un processus de participation. Elles sont de l'ordre des conditions gagnantes de la participation publique

Un premier groupe de balises indique les valeurs et les attitudes des participants et des initiateurs de participation et marquent les caractéristiques de ce processus.

Enfin, d'autres balises proposent les conditions critiques ou gagnantes au déroulement de la participation, à ses étapes et aux qualités de ces étapes.

Elles fournissent aux usagers du cadre de référence les critères pour identifier leurs propres conditions. Par exemple, on le devine, la qualité de l'information sur la question soumise à ceux qui participent est un ingrédient important de succès. On comprend que les conditions précises de la qualité de l'information varient selon qu'on s'adresse à des enfants ou à des adultes, à des Québécois de souche ou à de tout nouveaux arrivants. Ces précisions appartiennent à l'utilisateur du cadre de référence.

## 1-Repères pour situer la participation publique dans l'ensemble des pratiques de participation en démocratie

La vie démocratique de notre société offre aux personnes les deux grandes avenues que sont la démocratie par délégation ou représentation et la démocratie directe. La participation publique est une des avenues de la démocratie directe qu'il importe de distinguer des autres.

La démocratie par représentation appelle les citoyens à élire des hommes et des femmes qui exercent le pouvoir en leur nom. La participation électorale et l'action partisane se situent dans cette sphère.

La démocratie directe appelle les citoyens à prendre part eux-mêmes aux décisions publiques. En démocratie directe, les citoyens mènent des actions autonomes ou s'investissent à l'intérieur de processus convenus avec ceux qui détiennent les responsabilités du pouvoir. La participation publique a lieu dans cette dernière sphère.

Définissons ces repères sur la route de la participation démocratique.

### 1. La participation publique au-delà de la participation électorale ou partisane

Quand il s'agit de la participation des citoyens qui consiste à prendre part au pouvoir des décideurs publics, deux écoles politiques s'affrontent, selon Kweit and Kweit<sup>22</sup>.

La première, dite réaliste, affirme la primauté du gouvernement par délégation. Ainsi une fois élu, un décideur doit prendre ses responsabilités et *exercer seul le pouvoir* dont il est investi. Ici, le vote constitue le seul pouvoir des citoyens et la participation publique est déniée. Ce décideur qui « assume ses responsabilités » peut s'éclairer des spécialistes que sont les technocrates et valider ses orientations par des sondages.

Par ailleurs, on constate de plus en plus que l'élection sert à choisir les porteurs de responsabilités plutôt qu'à avaliser dans les détails des programmes politiques qu'il faut de toute façon ajuster constamment à des environnements qui changent rapidement, même à l'intérieur des mandats de quatre ou de cinq ans. Dès lors, une seconde approche, considère que *l'élu décideur doit inviter les citoyens à l'accompagner dans l'exercice* du pouvoir principalement dans des matières qui touchent les gens et celles qui confrontent les valeurs. C'est là le fondement de la participation publique.

La participation publique se place donc au-delà de l'action de choisir ceux qui exerceront le pouvoir, elle consiste à prendre part aux processus de décisions publiques par l'intérieur du système.

### 2. La participation publique en deçà de l'action autonome des citoyens

Les chartes des droits et libertés des citoyens reconnaissent au premier chef la liberté d'expression et d'association. Le droit de s'associer et de choisir ses propres moyens de faire valoir ses opinions est inaliénable. Dès lors, existe l'action autonome, ce mode d'action publique où les citoyens sont libres de choisir les objectifs poursuivis, les méthodes d'action sans devoir les négocier. Cela dans la mesure où ils se situent à l'intérieur des lois régissant la liberté et la sécurité des autres. Par exemple les citoyens exercent un droit démocratique fondamental quand ils recourent aux tribunaux, mènent une campagne de presse ou marchent dans la rue pour réclamer une décision.

L'action autonome des citoyens influence les décisions en agissant à l'intérieur des cadres des lois, mais à l'extérieur des processus formels administratifs et politiques par lesquels les citoyens sont invités à prendre part aux décisions.

### 3. Interaction des trois types de participation démocratique

À l'évidence, il y a entre ces modes de participation démocratique des interactions. Par exemple, l'action militante peut forcer la mise en œuvre d'un processus de participation publique et la participation électorale amener au pouvoir des personnes ou un parti politique plus favorable à la participation publique. De même, une expérience insatisfaisante de participation publique peut mener à l'action militante ou à un engagement partisan électoral.

### 4. Repères pour reconnaître la participation publique

- ✳ En participation électorale, le processus est généralement initié et encadré *par une loi* et opéré par le directeur général des élections qui assure la neutralité du processus.
- ✳ En participation militante, le processus est initié et encadré *par les citoyens* dans le respect général des lois.

- ✿ **En participation publique**, le processus est initié et encadré formellement par ceux qui ont le mandat de décider par décision, règlement ou loi.
- ✿ La participation publique agit à l'intérieur du système.
- ✿ La participation publique se situe dans le territoire du système démocratique : celui de la relation entre les citoyens et ceux à qui a été confié le pouvoir autant dans les affaires de l'État que dans les institutions de la société civile.
- ✿ La participation publique consiste à prendre part au processus de décision publique avec un pouvoir plus ou moins étendu.
- ✿ La participation publique intervient dans une société de droit, selon des lois, des règlements ou des règles convenues entre les acteurs.

- ✿ Généralement l'initiative de la participation appartient aux décideurs.

Les façons de vivre cette participation sont multiples et sont déterminées par le niveau de pouvoir consenti, le caractère plus ou moins public de l'exercice, les moments de l'interaction dans le processus de décision et le caractère plus ou moins central de la question débattue.

*La participation publique, c'est le processus d'échange volontaire entre une organisation qui accorde un certain degré de pouvoir aux personnes touchées par elle et ces personnes qui acceptent en retour un certain degré de mobilisation en faveur de l'organisation.*<sup>23</sup>

## 2-Repères: classification des modalités de la participation publique

« Selon le type de société dans lequel nous serons, nous aurons des formes précises de division du pouvoir et pour autant des formes précises de participation <sup>24</sup>(Fortin, 1970, 158)

### 1. Pluralité des modalités de participation publique

Au Québec, comme dans la plupart des pays comparables, il existe plusieurs voies et moyens par lesquels la participation publique a lieu, plusieurs occasions par lesquelles les citoyens peuvent prendre part aux décisions publiques.

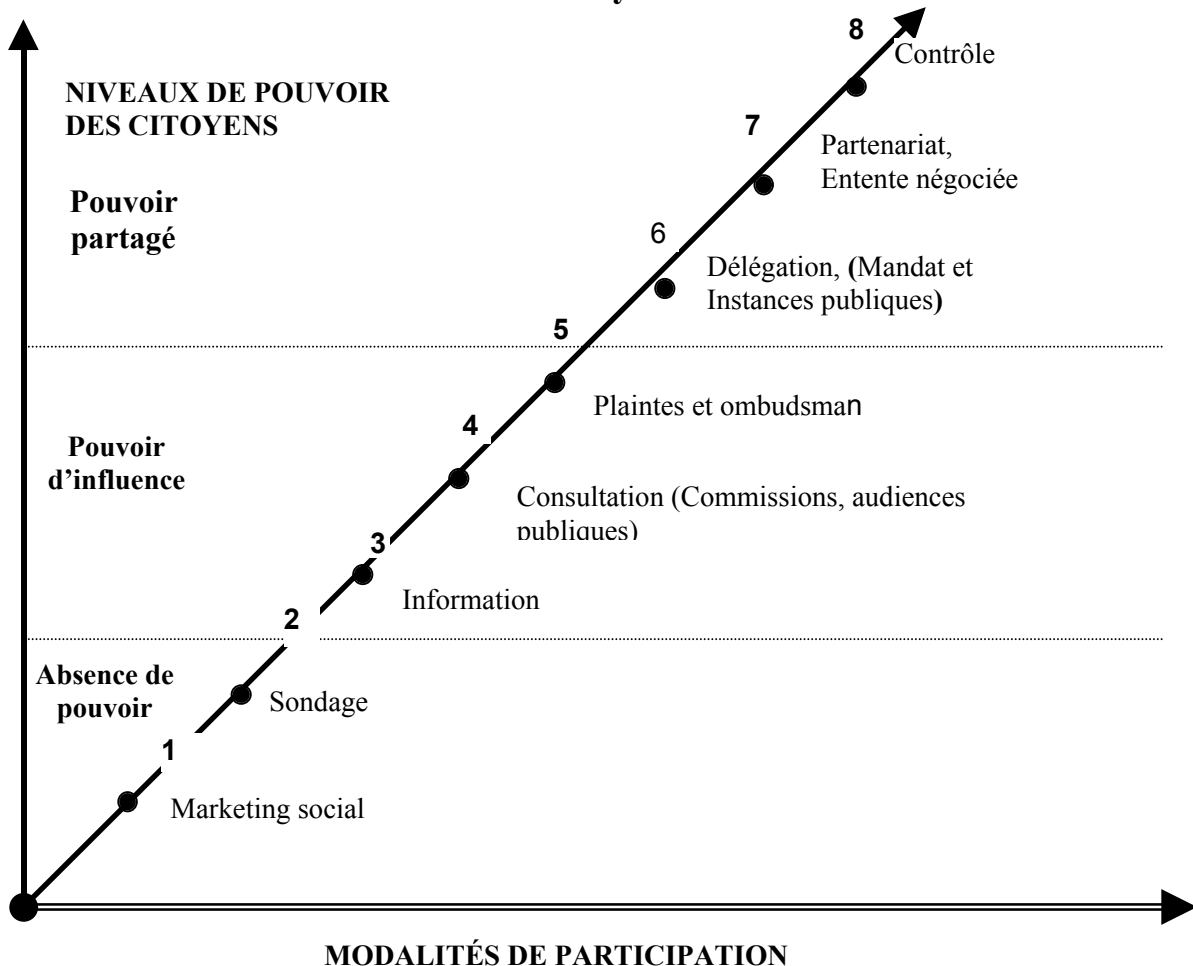
Il importe de repérer les principales modalités de participation pour en reconnaître les intentions et le pouvoir des participants et ainsi réduire les confusions fréquemment constatées.

### 2. Le degré de pouvoir : critère de reconnaissance des diverses modalités de participation publique

Le principal critère de distinction des types de participation publique correspond essentiellement au degré de pouvoir des citoyens dans le processus décisionnel auquel il participe.

La figure qui suit adaptée de Arnstein<sup>25</sup> (1969), présente huit niveaux de participation des citoyens répartis selon le partage de pouvoir consenti aux participants par le décideur.

### Modalités de participation publique selon le niveau de pouvoir consenti aux citoyens



## 1. La participation sans pouvoir : communication-marketing, sondage

La première section de l'échelle représente une non-participation des citoyens, c'est-à-dire que le décideur use d'une autorité totale et que le contact avec les citoyens n'existe qu'aux seules fins de promouvoir son projet ou d'étudier les citoyens comme des objets ou des clients, sans qu'il n'y ait d'échange ou de dialogue véritable. N'entend-on pas fréquemment des décideurs annoncer que la participation a comme objectif de faciliter l'adhésion des citoyens à tel ou tel projet ?

- Dans cette catégorie, le marketing-social cherche à persuader et le sondage à étudier les citoyens.

## 2. Le pouvoir d'influence : information, consultation et plainte

La deuxième section de l'échelle, soit les niveaux 3 à 5, correspond à un pouvoir des citoyens qui dépend de la volonté des décideurs et, en conséquence, ne pourrait être que symbolique.

Ici, l'objectif du décideur est d'informer les citoyens sur un projet de façon à obtenir leur soutien par de l'information ou, encore, de tenter d'obtenir par la consultation, ou par le système de plaintes, les points de vue et les recommandations de personnes concernées par le projet, cela, en n'en tenant compte que s'il le juge à propos. Les citoyens bénéficient au mieux d'un pouvoir d'influence.

Le dialogue et l'échange avec les citoyens permettent d'atténuer les conflits ou divergences qui pourraient surgir (conciliation). Par ailleurs quand la consultation est publique, qu'il y a eu engagement de rendre compte publiquement du traitement de l'apport des citoyens et que les citoyens s'y sont impliqués, le poids de l'opinion publique exerce un pouvoir certain.

Dans cette deuxième section de l'échelle de participation, le seul pouvoir détenu par les citoyens est la capacité d'**influencer** les responsables. L'attitude prise par les responsables en est une de **déférence** envers les citoyens.

- Dans cette catégorie, l'information constitue un ingrédient de base, un capital pour la participation. Toutefois, si elle n'est pas utilisée

en rétroaction ou en un pouvoir concret, elle reste lettre morte.

- La consultation est définie comme l'action de prendre part à un processus de décision en donnant son avis à l'invitation de décideurs qui conservent leur pouvoir, en bout en course. En début de consultation, les décideurs s'engagent à l'égard du poids qu'ils accorderont à la contribution des participants. La consultation publique est aussi occasion de débat public.
- Le processus de plaintes, généralement réglementé, permet aux citoyens d'influencer des décisions de corrections au terme du traitement de leur plainte.

## 3. Le pouvoir partagé : délégation, partenariat

À la dernière section de l'échelle de participation, les niveaux 6 à 8 représentent un réel partage du pouvoir de décision entre l'autorité et les citoyens.

- ✿ Ce partage se traduit par un partenariat où le décideur et les citoyens prennent « ensemble » la décision suite à un processus de négociation. La participation de partenaires égaux sollicite la concertation entre chacun d'eux et leur implication active dans la réalisation du projet.
- ✿ La *délégation* signifie un transfert du pouvoir de décision vers un autre palier ou organisme qui assumera le cheminement de la décision finale<sup>26</sup>. Le partage ultime du pouvoir est, sans contredit, le *contrôle* absolu par les citoyens (ce qui se produit rarement).

Dans cette section de l'échelle, le niveau de participation atteint par les citoyens est celui d'une véritable collaboration (participation effective) où le pouvoir est réellement partagé entre les deux parties, soit un pouvoir de **co-décision**, ce qui implique un partage de l'information.

En somme, le partage du pouvoir dépend du degré de confiance mutuelle des partenaires, leur implication dans l'action ainsi que de la transparence des activités administratives.



# 1 - Balises: les valeurs et les attitudes gouvernant la participation publique

Quand vient le temps de pratiquer la participation publique, les processus, les techniques et le soutien mis en œuvre ne sont que des moyens au service de la vision et des intentions des protagonistes (citoyens et décideurs). Cette vision et ces intentions se manifestent par des valeurs et des attitudes précises qui constituent des balises pour assurer la cohérence des paroles et des gestes des uns et des autres.

Ces balises qui permettent de caractériser la volonté des protagonistes face à la participation publique sont donc de l'ordre des valeurs et des attitudes.

## Valeurs des acteurs face à

- △ la démocratie;
- △ la recherche du bien commun.

## Attitudes des acteurs relatives à

- △ l'usage à la participation publique;
- △ aux autres acteurs de la participation publique.

Pour comprendre ces balises, il importe de cerner l'environnement et les enjeux de la participation publique comme pratique démocratique ayant lieu à un moment précis de l'histoire d'une collectivité et vécue par des personnes ayant chacune leurs propres intérêts.

## 1. Les valeurs gouvernant la participation publique

### A. Les valeurs démocratiques fondamentales

Les acteurs de la participation publique adhèrent aux valeurs universelles des démocrates modernes.

- △ Le pouvoir du peuple et non de quelques-uns.
- △ Le rôle central du débat public exercé dans une aire d'autonomie
- △ La liberté d'expression.
- △ L'accessibilité, sans discrimination, à la parole.

### B. Les valeurs relatives à la recherche du bien commun

La pratique de la participation est confrontée de plus en plus à la recherche de l'équilibre entre le bien individuel et le bien collectif.

Aujourd'hui, à certains égards, la démocratie est victime de son succès, particulièrement dans les pays riches dont nous sommes. En effet, les révolutions

démocratiques du siècle dernier ont valorisé la personne en lui accordant des droits et des libertés et en cherchant son bien-être. Les individus ont largement utilisé ces droits démocratiques oubliant parfois le bien commun et les obligations qu'il porte.

Faut-il rappeler, par ailleurs, cette notion sociologique fondamentale que la société ne peut être réduite à ses parties. Le bien collectif est, dans ce sens, garant du bien individuel et le débat public ne peut être démocratique s'il ne se réfère pas et ne cherche pas le bien collectif.

Dès lors, la participation publique consiste essentiellement à prendre part au processus de choix des affaires du bien commun et repose essentiellement sur le débat.

- △ La volonté du peuple ne saura être l'addition des désirs et opinions des individus, elle est le résultat de l'interaction et du débat à la recherche du bien commun.
- △ Les questions et les objets, soumis à la participation publique réfèrent systématiquement au bien commun.
- △ La participation publique constitue un geste d'identification à sa communauté, à son association, à son organisme et contribue à redéfinir l'identité collective.

## 2. Les attitudes envers la participation publique

### A. Les attitudes envers le processus de la participation publique

La démocratie est à la fois un idéal général et une pratique vécue dans un milieu précis, dans un environnement unique. Ce milieu configure la participation au travers ses valeurs, son histoire, ses lois et ses chartes. Tout en référant à des valeurs universelles, la participation publique s'incarne donc dans la culture propre à chacun des peuples et des communautés.

La pratique de la démocratie d'un village réuni sur la grande place n'a sûrement pas la même couleur que celle des habitants d'un quartier multiethnique de Montréal ou d'un village frontalier des Cantons de l'Est.

Il est souvent dit de la démocratie qu'elle souffre d'un excès de signification, se situant entre une manière d'être des institutions et une exigence morale. Ceci suggère que le sens du mot démocratie varie dans le temps et l'espace, et selon le contexte dans lequel il se trouve. De plus, une idée de dynamisme est inhérente à la notion de démocratie et « fait d'elle l'un des facteurs les plus puissants d'évolution des sociétés »<sup>27</sup>.

Le respect de la communauté, de sa culture et de ses symboles, c'est aussi le respect des citoyens, de leur rythme, de leur langage et de leur compétence propre quant aux valeurs qui orientent les décisions. Ce respect heurte fréquemment la culture de décideurs et de « ceux qui savent », qui voient dans la participation une source de délais et dans la contribution de la population qu'une façon de bonifier leur décision plutôt que de l'orienter.

Dès lors s'imposent une série de balises pour assurer l'évolution des processus et la cohérence de la participation dans le milieu qui l'exerce.

- △ La pratique de la participation respecte les symboles et la culture d'un milieu dans sa façon de s'approprier les valeurs universelles de la démocratie.
- △ Comme les communautés évoluent, changent et apprennent de l'expérience, la façon de vivre la participation publique est constamment mise à jour et adaptée à la communauté.

### **B. Les attitudes relationnelles des acteurs de la participation publique.**

On considère que la participation appelle une communication efficace entre les citoyens et les décideurs. Une participation publique effective est une participation qui requiert une qualité de relations entre les participants d'une manière telle que chacun puisse en sortir gagnant.

Une participation publique effective est synonyme non seulement d'une implication intense et continue des citoyens dans le processus, mais également de la capacité d'influer sur les décisions. Cette capacité

d'influer sur les décisions dépend, en partie, de la structure du processus de participation. White et Mc Swain<sup>28</sup> soutiennent que dans la conception traditionnelle de la participation, où les gestionnaires jouent le rôle d'expert, la participation est structurée de façon à maintenir les gestionnaires au cœur du processus et le citoyen est considéré comme un « client » qui ne peut que réagir aux décisions<sup>29</sup>.

Dans le contexte d'une participation publique démocratique, crédible et efficace, le citoyen se situe au cœur du projet et y est directement lié et peut plus facilement influencer le processus et la décision.

Il est donc des attitudes relationnelles qui servent de garantie à la crédibilité de la participation publique en balisant les attitudes des uns par rapport à celles des autres.

- △ Il doit exister une relation minimale de confiance entre décideurs et citoyens, bref, entre tous les participants.
- △ L'interaction entre les participants doit être caractérisée par un esprit de coopération.
- △ Le décideur joue un rôle de collaborateur, de régulateur, de catalyseur et d'agent de cohésion.
- △ Le décideur, comme initiateur du processus, en assure l'intégrité, la transparence et l'équité.
- △ Le citoyen se perçoit comme partenaire d'un exercice dont le processus est communément convenu et comme coresponsable de son résultat pour la collectivité.
- △ Le citoyen présente une capacité d'évaluer les décisions, un esprit critique, du jugement, une capacité de délibération, de prise de parole régulée et fait preuve de sens de l'action, d'ouverture d'esprit.
- △ Cette dernière balise porte une obligation collective d'accessibilité de tous à ces compétences : elle peut appeler des actions de formation et des modalités de débats adaptées aux personnes selon leurs capacités et leurs limites.

## 2-Balises : les conditions pratiques de la participation publique

Comme conclusion à ce qui précède et contribution à la qualité des démarches de participation et à un certain apprentissage de la démocratie, il est possible d'énoncer huit conditions critiques minimales.

- △ Une décision est à venir.
- △ Celui qui initie la participation est habilité à décider.
- △ Le décideur accepte d'être influencé, l'affirme publiquement et s'engage à une reddition publique de compte.
- △ Le processus est accessible à tous.
- △ Le processus est public.
- △ Les règles et le processus de la participation doivent être clairs, connus et convenus.
- △ Doit être présente une phase d'information et de questionnement sur les questions objets de la participation.
- △ Le débat est public et fondé sur le bien commun.
- △ Les citoyens doivent être touchés par l'objet de participation.
- △ La participation doit avoir lieu au moment opportun.

Les trois premières conditions critiques balisent le partage du pouvoir entre le décideur et les citoyens.

Ces conditions sont des conditions *sine qua non*. Le défaut de l'une ou l'autre amène le décideur à choisir un autre mode de communication allant de la publicité, au sondage en passant par l'information ou l'éducation.

Ces conditions s'appliquent généralement à toutes les modalités de participation publique de la consultation à la délégation et au partenariat... puisque, dans tous les cas, il faut négocier la décision des personnes mandatées pour faire des choix, déléguer ou partager des pouvoirs.

- △ Une décision est à venir

Cette condition fréquemment oubliée affirme que la participation est essentiellement une participation au processus de prise de décision. Si la décision est prise ou si aucune décision n'est envisagée, il n'y a pas lieu de participer. Évidemment, il faut savoir que le processus de prise de décision peut être complexe, long et parfois progresser en spirale. La participation peut intervenir à chacune des étapes. Il convient

toutefois de bien identifier l'étape et la décision à venir qui s'y rapporte.

- △ Celui qui initie la participation est habilité à décider

Voilà, encore, une condition évidente, mais fréquemment omise. Par exemple, la décision d'inviter à la participation publique n'est pas toujours prise par le décideur (individu ou organisme), mais par des fonctionnaires qui ne possèdent qu'un pouvoir de recommandation auprès de leurs patrons. Dans ce cas, les citoyens ne sont appelés à participer à aucun pouvoir. Cette déviation de la démocratie, Jacques Godbout l'a observée et dénoncée dans son ouvrage "La participation contre la démocratie"<sup>30</sup>. Il y observe que nombre d'expériences de participation, notamment dans le cadre du Bureau d'aménagement de l'est du Québec, consistaient à activer des citoyens autour d'animateurs sociaux alors que les décideurs réels étaient absents des processus d'expression et de traitement des opinions des citoyens. D'un côté, on participe, de l'autre, on décide!

Bien sûr, les fonctionnaires et les professionnels peuvent techniquement mener une consultation,

sauf que la décision de la tenir, l'orientation et le poids à lui donner appartiennent au décideur. Au plan de la crédibilité même de la consultation, la visibilité et l'action du décideur sont importantes.

△ Le décideur accepte d'être influencé, l'affirme publiquement et s'engage à une reddition publique de compte

Si le décideur n'accepte pas *a priori* d'être influencé au point de modifier sa propre opinion, il ne veut pas la participation. Cherche-t-il à informer, à persuader la population ou à manifester son "esprit démocratique" ? Peut-être! Il ne veut pas pour autant partager son pouvoir.

Que se passe-t-il après la période de participation? Il y a, au gouvernement du Québec, un exemple de précision de la façon d'insérer les résultats de la participation dans le processus de décision. En effet, quand il a institué le Bureau d'audience publique sur l'environnement (B.A.P.E.), il a répondu à cette question de l'insertion des avis de la population dans le processus de décision. Le rapport du Bureau au ministre de l'Environnement est acheminé au Conseil des ministres en même temps que la recommandation du ministre. Il y a là un engagement formel qui assure à tout le moins que le décideur prend en considération les intrants de la consultation.

Celui qui prend des décisions en démocratie les prend publiquement, il ne saurait le faire autrement. Il en est de même pour le traitement qu'il fait des contributions des citoyens. D'ailleurs, au Québec, la loi d'accès à l'information donne une assise juridique à cette condition. Ayant accepté l'influence démocratique de la population et s'étant engagé dans un dialogue avec cette dernière, le décideur doit accepter de rendre compte des motifs qui l'ont amené à prendre telle décision. Cet engagement de transparence en est un de respect de la population. Son absence, avons-nous observé, est source de non-implication des citoyens à moyen terme.

△ Le processus est accessible à tous

L'accessibilité est une condition de base de l'exercice de la démocratie. Il importe de préciser concrètement quelques dimensions de cette accessibilité.

L'accessibilité sera d'abord physique par son lieu, ses horaires et un soutien au transport permettant la réduction des contraintes.

Elle sera aussi intellectuelle en assurant une vulgarisation des matières techniques et de la langue de bois.

Elle sera ensuite psychosociale, assurant des modes d'intervention et de prise de parole qui soient facilitants pour les non-initiés.

Enfin, l'accessibilité pourra requérir des supports financiers ou techniques à des personnes moins bien munies à cet égard.

△ Les règles et le processus de la participation doivent être clairs, connus et convenus

Étant une entreprise de communication entre des citoyens et une institution qui en prend l'initiative, la participation doit faire l'objet d'un consensus quant à son déroulement et à ses règles.

La clarté des règles du jeu garantit une équité et une justice minimales à ceux qui s'engagent dans ce jeu de la participation.

La crédibilité du processus est assurée par la mise en place de mesures qui assurent le respect des engagements, des règles et des procédures prédéfinies par l'organisme décideur et parfois négociées avant sa mise en oeuvre. Plus la participation s'adresse à un vaste ensemble, par souci d'équité et d'efficacité, des règles de fonctionnement doivent être fixées.

Personne, du décideur et de la population, ne change les règles du jeu en cours de "match" sans le consentement de chacun : c'est une question de crédibilité.

Ces règles portent généralement sur les étapes, leur échéancier et le déroulement de la démarche, sur le rôle, les droits et les devoirs des acteurs, la déontologie et sur les services (documentation, conseil, finances...) de tous ordres supportant le processus de participation.

La crédibilité s'incarne le plus souvent chez les personnes qui ont mandat de présider à la démarche de participation. La crédibilité se gagne essentiellement par la pratique et les résultats.

△ Doit être présente une phase d'information et de questionnement sur les objets de la participation

Pour qu'ils exercent leur rôle et leur pouvoir de façon équitable, les citoyens ont besoin d'être habilités.

Par-dessus tout, il y a nécessité de transmettre l'information sur toute question soumise à la participation.

Cette nécessité se justifie à plusieurs points de vue. Comment parler de participation au pouvoir sans information ? Quand le décideur garde l'information pour le moment "opportun", comment le citoyen peut-il penser influencer, se sentant incompetent, au sens strict du terme, pour émettre ses avis : il ne connaît pas à sa satisfaction la question ou le projet soumis?

Enfin, au nom de l'accessibilité au processus démocratique, les participants doivent être informés dans un langage et selon des modalités qui leur sont accessibles techniquement, intellectuellement et socialement.

À une époque où les questions ont fréquemment des dimensions techniques et scientifiques contrôlées par un aréopage de techniciens et de professionnels, la société doit assurer que les citoyens possèdent réponses à leurs questions.

△ Le débat doit être public et fondé sur le bien commun

Pour qu'il y ait débat, il doit y avoir interface entre les participants, même si cette interface n'a pas lieu par une présence physique et qu'elle est médiatisée, s'étale dans le temps.

Cette balise signifie aussi que le débat a lieu en public, permettant en cela à ceux qui se sentent touchés de se joindre. La démocratie d'officine ne saurait produire que de la technocratie, de la ploutocratie ou de l'autocratie.

Enfin, dans une société complexe où les intérêts sont multiples, les valeurs éclatées et les personnes considérées souvent plus comme des clients que des citoyens, il est parfois difficile de tenir un débat public qui porte plus haut que la recherche de la satisfaction des attentes individuelles. Pourtant, sans le bien commun, le bien individuel est menacé. Aussi, le débat public doit-il d'abord porter sur le bien commun et les arguments avancés énoncés en référence à lui.

△ Les citoyens doivent être touchés par la question, qui est objet de participation

Si quelqu'un ne ressent ou ne perçoit pas l'impact d'un projet sur lui-même, il a peu de motifs de s'engager dans un processus de participation. Les objets de participation doivent être significatifs, c'est-à-dire être des objets qui touchent et impliquent les participants et qui sont discutés au (x) moment (s) opportun (s) du processus de décision.

Cette balise est elle-même une condition de crédibilité du processus. Toute ou n'importe quelle question ne doit pas faire appel à un processus de participation. Autrement, le processus risque d'être banalisé ou être l'expression de l'incapacité du décideur de décider, cela au détriment de la société.

Cette condition relève surtout et fondamentalement d'une exigence de cohérence de notre système démocratique qui a réparti les pouvoirs et les responsabilités entre plusieurs instances. Chacun dans ce système ne peut jouer n'importe quel rôle.

Selon cette condition, si l'objet de la décision à venir ne touche pas la population, il n'y a pas matière à participation. En corollaire, plus une question touche ou affecte des publics, plus il est indiqué de la soumettre à la consultation.

Si un objet touche des gens qui n'en sont pas conscients, il faudra une campagne de sensibilisation.

△ La participation doit avoir lieu au moment opportun

La participation doit faire surtout appel à ce qui est de la compétence du public en démocratie, le choix des valeurs et la nécessité de leur présence dans les choix spécifiques. Ne serait-ce pas là ce qu'on appelle les choix de société qui font si cruellement défaut?

Il est bien évident que le choix des valeurs et des objectifs qui présideront à telle décision requiert une consultation en début de processus. De même, quand la participation prend la forme d'un partage de pouvoir (délégation, partenariat), les tâches confiées à l'action des citoyens ne peuvent se limiter au niveau de l'exécution, mais aussi intervenir au plan du choix des stratégies et des valeurs.

---

## Conclusion : la participation publique, une affaire de citoyenneté

---

Depuis quelques années déjà, les gouvernements des pays démocratiques ont entrepris d'importantes réformes de leur gouvernance et de leur administration publique. De l'État qui fait tout, on est généralement passé à l'État qui fait avec, à l'État pilote, à l'État « propulsif » qui, dans tous les cas, appelle la participation de la société civile et de ses citoyens.

Dès lors, les citoyens sont non seulement des électeurs, ils deviennent des partenaires. À titre de partenaires, les citoyens et les groupes communautaires se voient confier la responsabilité de plusieurs services publics, cela avec des degrés divers d'autonomie.

En effet, en lâchant la rame pour le gouvernail<sup>31</sup>, l'État partage le pouvoir dont il avait précédemment le monopole. Forcé de faire des choix et d'entrer en relation avec la société civile, l'État recherche alors la convergence entre sa vision des services publics et les valeurs civiques : il appelle le citoyen au dialogue. Cette rencontre des valeurs et du leadership, constitue l'ingrédient fondamental de la participation publique.

Il faut toutefois observer que sous la pression de la comparaison à tenir avec le secteur privé, les gouvernements ont aussi mis d'imposants efforts à améliorer leur prestation de services aux personnes, les transformant du même coup en client. La Nouvelle gestion publique (NGP) a, en effet, introduit un changement majeur dans la livraison des services publics aux individus : les individus ne sont plus des

“ administrés ”, ils sont des clients. On ne cherche plus à les modeler aux catégories des programmes, on adapte les ressources et les services à leurs besoins. Sous cette appellation de client, le citoyen devient sans doute moins un acteur et plus un consommateur. Comme au privé, sa satisfaction est au centre des objectifs, des standards et des décisions d'ajustement des systèmes. Dorénavant, on s'engage même à informer le citoyen des choix et des orientations des services, on met à sa disposition un processus de plaintes et on l'invite systématiquement à participer à la détermination des standards de qualité. Le citoyen devenu client caractérise l'ensemble des réformes, tous pays confondus. Que reste-il de la citoyenneté?

De même, dans la société civile, au côté et à l'intérieur des associations de citoyens se sont développées des structures permanentes de professionnels qui développent une légitimité à partir des services rendus aux personnes. Il y a là aussi danger de dérive démocratique au profit d'un clientélisme tout empathique soit-il.

La participation publique est, elle, acte de citoyenneté, essentielle à la qualité de vie et à la compétitivité des personnes et des communautés.

*Le présent cadre de référence veut soutenir cette dimension de la vie des personnes et contribuer à l'essor de la société. Il sera d'autant plus utile que ses usagers sauront transférer dans leur milieu les repères et les balises qu'il propose.*

## Sommaire

### Une définition de la participation publique

La participation publique est l'action de prendre part aux décisions collectives au sein du gouvernement, d'une institution publique ou d'un organisme de la société civile. Pour être démocratique, utile et crédible, elle doit reposer sur des valeurs partagées, des références, un langage et un code communs.

La participation publique est une dimension de la participation sociale démocratique, elle contribue au développement social et à la constitution du capital social en se fondant sur la citoyenneté active des personnes.

## Repères

### 1. Repérer la participation publique dans l'univers de la démocratie

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>✳ En participation électorale, le processus est généralement initié et encadré <u>par une loi</u> et opéré par le directeur général des élections qui assure la neutralité du processus.</li><li>✳ En participation militante, le processus est initié et encadré <u>par les citoyens</u> dans le respect général des lois.</li><li>✳ <b>En participation publique</b>, le processus est initié et encadré formellement <u>par ceux qui ont le mandat de décider par résolution, règlement ou loi</u>.</li><li>✳ La participation publique agit à l'intérieur du système.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>✳ La participation publique se situe dans le territoire du système démocratique : celui de la relation entre les citoyens et ceux à qui a été confié le pouvoir autant dans les affaires de l'État que dans les institutions de la société civile.</li><li>✳ La participation publique consiste à prendre part au processus de décision publique avec un pouvoir plus ou moins étendu.</li><li>✳ La participation publique intervient dans une société de droit, selon des lois, des règlements ou des règles convenues entre les acteurs.</li><li>✳ Généralement l'initiative de la participation appartient aux décideurs.</li></ul> |
|---|--|

### 2- Repérer les divers modèles de participation publique

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>✳ Dans la catégorie où aucun de pouvoir n'est dévolu aux participants, le marketing-social cherche à persuader et le sondage à étudier les citoyens.</li><li>✳ Dans cette même catégorie, l'information constitue un ingrédient de base, un capital pour la participation. Toutefois, si elle n'est pas utilisée en rétroaction ou en un pouvoir concret, elle reste lettre morte.</li><li>✳ La consultation est définie comme l'action de prendre part à un processus de décision en donnant son avis à l'invitation de décideurs qui conservent leur pouvoir, en bout en course. En début de consultation, les décideurs s'engagent à l'égard du poids qu'ils accorderont à la contribution des participants. La consultation publique est aussi occasion de débat public et émerge du pouvoir d'influence.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>✳ Le processus de plaintes, généralement réglementé, permet aux citoyens d'influencer des décisions de corrections au terme du traitement de leur plainte.</li><li>✳ Le partage de pouvoir se traduit par un partenariat où le décideur et les citoyens prennent « ensemble » la décision à la suite d'un processus de négociation. La participation de partenaires égaux sollicite la concertation entre chacun d'eux et leur implication active dans la réalisation de projets.</li><li>✳ La <i>délégation</i> signifie un transfert du pouvoir de décision vers un autre palier ou organisme qui assumera le cheminement de la décision finale<sup>32</sup>. Le partage ultime du pouvoir est, sans contredit, le <i>contrôle</i> absolu par les citoyens (ce qui se produit rarement).</li></ul> |
|---|--|

## Balises

### 1. Baliser les intentions des acteurs

- △ Le pouvoir du peuple et non de quelques-uns.
- △ Le rôle central du débat public exercé dans une aire d'autonomie.
- △ La liberté d'expression.
- △ L'accessibilité, sans discrimination, à la parole.
- △ La volonté du peuple ne saura être l'addition des désirs et opinions des individus, elle est le

résultat de l'interaction et du débat à la recherche du bien commun.

- △ Les questions et les objets, soumis à la participation publique réfèrent systématiquement au bien commun.
- △ La participation publique constitue un geste d'identification à sa communauté, à son association ou à son organisme et contribue à redéfinir l'identité collective

### 2. Baliser les comportements des acteurs

- △ La pratique de la participation respecte les symboles et la culture d'un milieu dans sa façon de s'appropriier les valeurs universelles de la démocratie.
- △ Comme les communautés évoluent, changent et apprennent de l'expérience, la façon de vivre la participation publique est constamment mise à jour et adaptée à la communauté.
- △ Il doit exister une relation minimale de confiance entre décideurs et citoyens, bref, entre tous les participants.
- △ L'interaction entre les participants doit être caractérisée par un esprit de coopération.
- △ Le décideur joue un rôle de collaborateur, de régulateur, de catalyseur et d'agent de cohésion.

- △ Le décideur, comme initiateur du processus, en assure l'intégrité, la transparence et l'équité.
- △ Le citoyen se perçoit comme partenaire d'un exercice dont le processus est communément convenu et comme coresponsable de son résultat pour la collectivité.
- △ Le citoyen présente une capacité d'évaluer les décisions, un esprit critique, du jugement, une capacité de délibération, de prise de parole régulée et fait preuve de sens de l'action, d'ouverture d'esprit.
- △ Cette dernière balise porte une obligation collective d'accessibilité de tous à ces compétences : elle peut appeler des actions de formation et des modalités de débats adaptées aux personnes selon leurs capacités et leurs limites.

### 3-Baliser le processus

- △ Une décision est à venir.
- △ Celui qui initie la participation est habilité à décider.
- △ Le décideur accepte d'être influencé, l'affirme publiquement et s'engage à rendre compte de l'usage qu'il fait des contributions des citoyens
- △ Le processus est accessible à tous.
- △ Le processus est public.

- △ Les règles et le processus de la participation doivent être clairs, connus et convenus.
- △ Doit être présente une phase d'information et de questionnement sur les questions objets de la participation.
- △ Le débat est public et fondé sur le bien commun.
- △ Les citoyens doivent être touchés par la question objet de participation.
- △ La participation doit avoir lieu au moment opportun.



---

## Citations

---

- <sup>1</sup> Conseil de la santé et du bien-être, **Définition du développement social**, Bulletin d'information 1997.
- <sup>2</sup> Voir DUMONT, Fernand, **L'idée de développement culturel : esquisse d'une psychanalyse**, in Sociologie et Sociétés, Vol. XI, avril 1979, p.7-31.
- <sup>3</sup> WEINSTCK, Daniel M. : **Le concept de citoyenneté dans la philosophie politique contemporaine**, dans *Bulletin de la Ligue des droits et libertés*, Hiver 1996.
- <sup>4</sup> Conseil des relations interculturelles : **Un Québec pour tous ses citoyens : les défis actuels d'une démocratie pluraliste**, Avis présenté au ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, 3 février 1997, p. 28.
- <sup>5</sup> Marc Renaud, Conférence d'ouverture, Forum sur le développement social, Avril 1998.
- <sup>6</sup> Conseil de la santé et du bien-être, Forum sur le développement social: présentation de la démarche, 1996, p. 6.
- <sup>7</sup> Bouchard, Camil, **Tous dans le même bateau**, Conférence prononcée lors du 5<sup>e</sup> Colloque francophone des Villes et Villages en santé de l'O.M.S., 4-7 décembre 1999, Sousse, Tunisie, p.4.
- <sup>8</sup> *Idem.*
- <sup>9</sup> *Idem.*
- <sup>10</sup>, Règlement de l'Assemblée, Art. 166.
- <sup>11</sup> Loi sur les services de santé et les services sociaux, 1991, chapitre 42.
- <sup>12</sup> Loi sur le ministère des Régions, chapitre 1, art.1.
- <sup>13</sup> Notes pour la présentation de Mme Pauline Marois sur l'avant-projet de loi modifiant la Loi sur l'instruction publique, **Prendre le virage du succès, un nouvel équilibre dans la répartition du pouvoir : une école capable d'agir, La réussite des élèves**, Assemblée nationale, 16 avril 1997.
- <sup>14</sup> **Jurgen Habermas on Society and politics**: A Reader Edited by Steven Seidman, Boston, Beacon Press, p. 231.
- <sup>15</sup> McAfee, Noëlle, **Habermas, Kristeva, and Citizenship**, Cornell University Press, 2000, p. 82 ( traduction libre des auteurs).
- <sup>16</sup> Traduction libre de Naidoo, Kumi , directeur-général, et Tandon, Rajesh, président, CIVICUS' World Alliance for Citizen Participation, in **Civil Society at the Millennium**, Kumarian Press, West Hartford, 1999, p.6-7.
- <sup>17</sup> Secrétariat à l'action communautaire autonome, **Le milieu communautaire : un acteur essentiel au développement du Québec**, avril 2000, Gouvernement du Québec.
- <sup>18</sup> Godbout, Jacques, **La participation contre la démocratie**. Éditions Saint-Martin, Montréal, 1983. p.152.
- <sup>19</sup> Thibault, André, **Je participe, tu participes, il consulte**, repères et balises pour un bilan de la participation au Québec, in La participation du public à l'heure des bilans, Quatrième congrès annuel de l'AQDI, Collection Environnement de l'Université de Montréal, n<sup>o</sup>.5 ( hors série) 1996, p.5-19.
- <sup>20</sup> Thibault, André, **Les réformes administratives et les rôles des citoyens**, série Télescope, mars 1999, volume 6, n<sup>o</sup> 1. <http://enap.quebec.ca/Observatoire/Telescope/rolescitoyenst.htm>.
- <sup>21</sup> Saul, John, **Le citoyen dans un cul-de-sac ?** Anatomie d'une société en crise, Les grandes conférences, Musée de la civilisation, Fidès, 1996, p.11.
- <sup>22</sup> Kweit and Kweit, **Implementing Citizen Participation in a Bureaucratic Society**, Preager Publishers, New-York, 1980, p.20.

- <sup>23</sup> Godbout, Jacques, *op.cit.*, p. 35.
- <sup>24</sup> Fortin, Gérald. **Participation et société** in Economies et Sociétés, Cahier de I.S.E.A., Tome IV, n° 9, septembre 1970, Librairie DROZ, Genève, pp. 1570-1580.
- <sup>25</sup> Arnstein, Sherry R. **A Ladder of Citizen Participation**. *American Institute of Planners Journal*, vol. 35 (juillet), 1969, p. 216-224.
- <sup>26</sup> Beauchamp, André. **Le gestionnaire et les publics: Pour une collaboration fructueuse**, Montréal (Qué.) : Bureau de consultation de Montréal, 1993, 25 p.
- <sup>27</sup> Burdeau, Georges., **Démocratie**. *Encyclopédie Universalis*, 1989, p.151-156.
- <sup>28</sup> White, O. F. et C. J. Mc Swain. **The Semiotic Way of Knowing and Public Administration**, *Administrative Theory and Praxis*, vol. 15, n° 1, 1993, p. 18-35.
- <sup>29</sup> Simrell King, Cheryl, Kathryn M. Feltey et Bridget O'Neill Susel. **The Question of Participation : Toward Authentic Public Participation in Public Administration**, In *Public Administration Review*, July/August, Vol. 58, No. 4, 1998. p. 317-326.
- <sup>30</sup> Goudbout, Jacques T., **La participation contre la démocratie**, Saint-Martin, 1982.
- <sup>31</sup> Olson, David, and Gaebler, Ted, **Reinventing Government** How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, New-York, Plume Book, 1993.
- <sup>32</sup> Beauchamp, André. **Le gestionnaire et les publics: Pour une collaboration fructueuse**, Montréal (Qué.): Bureau de consultation de Montréal, 1993, 25 p.