Canadian Policy Research Networks
Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques

Fostering Canadians' Role in Public Policy: A Strategy for Institutionalizing Public Involvement in Policy

Résumé

Lori Turnbull, Ph.D.
Peter Aucoin, Ph.D.

Department of Political Science
Dalhousie University

Mars 2006

Canadian Policy Research Networks Inc.
Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques
600-250 Albert Ottawa Ontario K1P 6M1
(613) 567-7500 (613) 567-7640

Résumé

La participation des citoyens se situe au sommet de la pyramide de la participation du public. En termes concrets, cela signifie que les citoyens sont des partenaires à part entière dans le processus d'élaboration des politiques et qu'un poids considérable est accordé à leur apport dans la prise de décision en matière de politiques. Au Canada, la participation des citoyens ne constitue pas un élément normal du processus des politiques. Des exercices de consultation publique, comme des assemblées publiques locales, se déroulent fréquemment, mais l'apport des citoyens n'est habituellement sollicité que dans les dernières étapes du processus d'élaboration des politiques, lorsque les principaux objectifs ont déjà été définis et que des solutions de remplacement ont été écartées. Pour être significative, la participation publique doit remplir les conditions suivantes : se dérouler *tout au long* du processus d'élaboration des politiques, avant que des décisions majeures ne soient prises; refléter la diversité de la population; présenter aux participants des renseignements crédibles et équilibrés concernant les enjeux à l'étude; utiliser un processus équitable; et transmettre les résultats à l'ensemble de la population.

Des données d'enquête indiquent que les Canadiens veulent remplir un rôle plus significatif dans le processus de formulation des politiques et qu'ils sont moins enclins à s'en remettre à l'expertise des élites dans le domaine de l'élaboration des politiques. Compte tenu de l'apathie croissante des électeurs, comme en témoignent leur faible participation aux scrutins et la baisse du nombre de membres des partis politiques, il est dans le meilleur intérêt des citoyens et des gouvernements de s'en remettre à des méthodes innovatrices de participation publique, qui donnent aux citoyens une voix plus forte au chapitre. Pour cette raison, nous soutenons que des exercices de participation des citoyens, en vertu desquels les citoyens sont invités à participer et à faire un apport aux diverses étapes du processus d'élaboration des politiques, devraient devenir une caractéristique régulière et institutionnalisée de la formulation des politiques au Canada.

La participation publique aux politiques contribue à renforcer et non pas à menacer la démocratie participative. La participation publique habilite, et même oblige, les citoyens à se renseigner, à formuler des opinions arrêtées et à les débattre avec d'autres, notamment avec des gens avec lesquels ils ne sont habituellement pas en contact. Ce processus permet de renforcer le capital social, la confiance sociale et les connaissances des affaires civiques. La participation publique aide les leaders politiques à se faire une meilleure idée des opinions, des valeurs et des priorités de la population, ce qui contribue à les appuyer dans leur rôle en tant que représentants des citoyens[1]. Elle peut contribuer à la formulation de meilleures politiques publiques, puisque les réactions des citoyens aux réussites et aux échecs des politiques du passé permettent de donner un meilleur éclairage aux décisions en matière de politiques[2]. Et, le caractère inclusif du processus permet de mieux légitimer les politiques adoptées, puisque des groupes possédant des opinions diversifiées ont eu une possibilité raisonnable d'y participer.

---

[1] Peter Levine, *The New Progressive Era: Toward a Fair and Deliberative Democracy*, Rowman and Little Field, États-Unis, 2003.
[2] Phillips, p. 11.

Une analyse d'études de cas préparées par l'OCDE et une série d'entrevues réalisées auprès de responsables des politiques au Canada ont permis de déterminer quatre grands critères d'une institutionnalisation efficace de la participation publique à l'élaboration des politiques :

- La participation publique est un élément fondamental du processus d'élaboration des politiques;
- Un poids considérable est accordé à l'apport du public aux processus d'élaboration des politiques; il ne peut s'agir d'un effort qui serait perçu ou qui serait dans les faits « symbolique »;
- L'engagement envers l'institutionnalisation de la participation publique reçoit l'aval de l'ensemble de l'appareil gouvernemental, au lieu de se concentrer dans certains ministères; et
- Les efforts déployés en vue d'institutionnaliser la participation publique mettent en cause la fonction publique et le Parlement.

L'objectif de l'institutionnalisation s'est révélé difficile à atteindre, tant au Canada que dans d'autres pays de l'OCDE. Plusieurs gouvernements tiennent fréquemment des consultations publiques, mais aucun gouvernement n'a encore fait de la participation publique une caractéristique permanente du processus d'élaboration des politiques.

Comme on pouvait s'y attendre, les élites dans le domaine de l'élaboration des politiques – politiciens, fonctionnaires et groupes d'intervenants – sont réfractaires à l'idée d'une participation publique accrue et ce, pour de nombreuses raisons. Plusieurs sont réticents à se départir du contrôle du programme d'élaboration des politiques et certains croient que les citoyens ne sont pas suffisamment bien renseignés pour faire un apport valable aux débats sur les politiques. Le système parlementaire de gouvernement au Canada, avec sa concentration excessive du pouvoir dans les mains de l'autorité exécutive, rend difficile la possibilité de faire une place à la participation publique dans le processus d'élaboration des politiques.

Pour institutionnaliser de façon significative l'engagement des citoyens dans le processus de formulation des politiques, le Canada doit surmonter plusieurs obstacles de nature structurelle, culturelle et pratique.

D'abord, il faudra réorganiser les structures actuelles de formulation des politiques pour faire place au public autour de la table réunissant les responsables de l'élaboration des politiques. À notre avis, cet effort doit être déployé avant tout au Parlement, notamment par l'intermédiaire d'une utilisation plus poussée des comités parlementaires en vue de mobiliser le public. La réforme parlementaire n'est qu'une question de temps : le gouvernement doit se donner un plus grand nombre de freins et de contrepoids sur son exercice du pouvoir et une bonne partie de cela doit venir du Parlement. À tout événement, la participation des citoyens, en l'absence d'une réforme parlementaire, demeurera un phénomène marginal.

L'expérience collective permet de croire qu'il y a peu, ou pas, de domaines des politiques qui sont « interdits » à la participation publique. Ceci dit, les modèles de délibération

publique varient en fonction de leur capacité d'aborder des types précis de questions de politiques. Il n'existe pas de solution idéale pour toutes les situations. La diversité des stratégies est un atout et non pas un frein à la mise en valeur de la participation des citoyens. La fonction publique spécialisée doit développer une masse critique d'expertise sur la participation publique, de sorte que différentes méthodologies en matière d'exercices de la participation seront déployées d'une façon appropriée et que les citoyens participants seront bien servis sur le plan de leurs besoins d'information et de sensibilisation, et des exigences en matière de délibérations bien dirigées. Une fonction publique qui est favorable à une institutionnalisation de la participation publique s'emploiera à mettre en valeur le bien-fondé de l'apport du public auprès des élites politiques, des spécialistes des politiques et des intervenants.

Les obstacles culturels et psychologiques soulèvent un défi de taille en ce qui concerne l'institutionnalisation, notamment parce que la résistance à l'égard de la participation publique parmi les élites et le public a tendance à se renforcer réciproquement. Il y a lieu de croire que la résistance des élites de l'élaboration des politiques à l'égard de la participation publique contribue à alimenter le sentiment d'apathie parmi les électeurs. De plus, l'indifférence des électeurs à l'égard de la faible participation aux scrutins favorise l'indifférence des élites à l'égard de la participation publique, et le cycle se poursuit. Pour rompre ce cycle, il faut cibler les attitudes tant des élites que des masses. La mobilisation des citoyens nécessite que ceux qui sont en position d'autorité délaissent ou réduisent une partie de leur pouvoir de prendre des décisions afin de le partager avec les citoyens. Les partis politiques, en tant que véhicules qui sont censés relier ces deux groupes, peuvent servir de point de départ fondamental à cet égard. Les partis politiques doivent mieux mobiliser leurs membres et le public dans le contexte de la formulation de leurs politiques. Ils doivent faire un effort particulier pour se rapprocher des jeunes électeurs, qui sont de plus en plus déconnectés des partis. Des fondations chargées de la formulation des politiques des partis, si elles étaient instituées par les partis canadiens, pourraient remplir un rôle de chefs de file en favorisant la tenue d'exercices de participation publique. De plus, en réalisant de nouvelles recherches et en publicisant leurs résultats, elles pourraient contribuer à améliorer l'éducation civique, ce qui est une étape essentielle pour cultiver l'intérêt public à l'égard de la politique.

Il appert que le sentiment du devoir civique – du moins en ce qui concerne l'exercice du droit de vote – est considérablement moins élevé parmi les jeunes Canadiens, contrairement à ce que l'on observe dans plusieurs pays européens. Pour contrer cette tendance, il faudrait envisager sérieusement d'abaisser l'âge de voter à 16 ans comme moyen d'aider les jeunes à développer l'habitude d'aller voter.

Il est possible de faire face à des obstacles pratiques, comme des considérations de coût, par l'intermédiaire d'une réaffectation de certaines ressources budgétaires, qui sont actuellement consacrées à des sondages et à de la publicité, et d'une certaine partie des budgets des comités parlementaires. Cette démarche pourrait contribuer à faire démarrer le processus d'institutionnalisation de la participation des citoyens. Toutefois, il faudrait pour ce faire pouvoir compter sur un solide appui en faveur de la participation publique de la part des élites gouvernementales. Il est largement reconnu que les participants à des

exercices de politiques délibératifs considèrent leur expérience comme étant positive et satisfaisante; de plus, la plupart d'entre eux expriment l'intérêt de s'impliquer davantage dans les affaires publiques, y compris une participation à d'autres dialogues. Il y a toujours certains éléments d'auto-sélection à cet égard, mais le signe prometteur, pour ceux qui veulent promouvoir la participation démocratique, est que la plupart des citoyens, qui n'avaient pas déjà participé à de tels exercices, en repartent avec un intérêt accru à l'égard de la participation. Cette conclusion en soi devrait suffire à justifier les ressources engagées par les gouvernements dans ces exercices.

Une utilisation plus poussée de l'Internet est primordiale pour l'institutionnalisation d'une participation publique significative au processus d'élaboration des politiques. Il ne s'agit pas d'une solution technologique qui est indiquée dans toutes les occasions, mais la technologie est indispensable pour surmonter les obstacles pratiques à la participation des citoyens que sont les coûts, l'accessibilité et la géographie. Une insistance de la part des députés à l'effet que les comités parlementaires passent plus de temps à l'extérieur d'Ottawa contribuera aussi à surmonter les obstacles géographiques.

Il est manifeste que la demande en faveur d'une participation publique significative est une tendance qui ne se renversera pas. La consultation traditionnelle continuera de constituer une partie importante de la participation publique, mais il est manifeste qu'on s'attend à plus. Nos recommandations sur la façon d'institutionnaliser la participation publique s'appuient sur les conclusions d'une table ronde, organisée par l'Institut de la gouvernance, qui s'est tenue en 2005 sur le déficit démocratique : la mise en place d'une infrastructure pour la participation publique à l'intérieur de l'appareil gouvernemental est une étape subséquente incontournable[3].

Il ne faut tout simplement pas considérer la faible participation des électeurs aux scrutins et la diminution et le nombre peu élevé de membres des partis politiques comme une indication d'une baisse de l'intérêt de la population à l'égard de la politique. Au contraire, ces tendances laissent entendre que les mécanismes actuels de la participation publique sont insatisfaisants. En effet, les pays qui ont procédé à des exercices de participation des citoyens reliés aux processus d'élaboration des politiques ont fait état de façon systématique de taux élevés de satisfaction de la part des participants. Il appert que les citoyens sont plus intéressés à participer à la vie politique s'ils ont l'impression que leur apport contribuera à changer les choses. L'institutionnalisation de la participation publique pourrait contribuer à raviver la vie politique canadienne en offrant aux citoyens des possibilités régulières de faire un apport significatif à des enjeux de politiques importants.

[3] Institut sur la gouvernance, « Rapporteur's Report – Roundtable on the Democratic Deficit: Citizen Engagement and Consultation », mars 2005. http://www.iog.ca/publications/2005_dem_deficit_roundtable.pdf.