

COLLECTION PARTAGE

# LA CONSULTATION PAR CONSENSUS INFORMÉ

QUAND CITOYENS ET EXPERTS PARTICIPENT  
ENSEMBLE À ÉCLAIRER LES DÉCIDEURS

## GUIDE DE BONNES PRATIQUES

Pierre De Coninck, Ph. D. et Michel Séguin, Ph. D.

Éditions du RÉFIPS  
2ième édition - Montréal 2010



RÉFIPS

Réseau francophone international  
pour la promotion de la santé  
section des Amériques

COLLECTION PARTAGE

# LA CONSULTATION PAR CONSENSUS INFORMÉ

**QUAND CITOYENS ET EXPERTS PARTICIPENT  
ENSEMBLE À ÉCLAIRER LES DÉCIDEURS**

## GUIDE DE BONNES PRATIQUES

Pierre De Coninck, Ph. D. et Michel Séguin, Ph. D.

Éditions du RÉFIPS

2<sup>ème</sup> édition - Montréal 2010



RÉFIPS

Réseau francophone international  
pour la promotion de la santé  
section des Amériques

## LA RESPONSABILITÉ DE CETTE PUBLICATION

a été confiée à la section des Amériques du Réseau francophone international pour la promotion de la santé.

### **Sous la coordination de :**

Ginette Lafontaine

### **Comité de lecture :**

Ginette Lafontaine

Denis St-Amand

Marie-Dominique Charier

France Alarie

### **Avec la collaboration de :**

Pauline Brassard

Michel Morel

### **Révision :**

Denys Goulet

### **Infographie et graphisme :**

Virginie Hébert

### **Responsable de la logistique :**

France Alarie

**Dépôt légal :** novembre 2008 (Montréal – Canada)

**No de dépôt :** ISBN-978-2-9804155-7-9

Bibliothèque nationale du Québec, 2008

Bibliothèque nationale du Canada, 2008

La publication de ce document a été rendue possible grâce à une subvention du ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec

[www.msss.gouv.qc.ca](http://www.msss.gouv.qc.ca)

# PRÉFACE

*Le droit des individus et des communautés  
de participer aux décisions qui les concernent  
fait partie des ingrédients reconnus parmi  
les plus prometteurs pour améliorer leur santé et leur bien-être.*

Comité ministériel sur la réduction des inégalités de santé et de bien-être liées à la pauvreté (2002)

Impliquer les citoyens dans les décisions qui les concernent devient de plus en plus un incontournable pour les décideurs. Cette pratique a un impact important tant sur la qualité de la décision que sur la santé et le bien-être des communautés concernées. En promotion de la santé, la participation citoyenne aux décisions est maintes fois nommée comme une stratégie essentielle pour bâtir des communautés en santé et solidaires.

Au Québec, la participation des citoyens dans les décisions qui les concernent prend plusieurs formes. On peut penser à différents conseils d'administration d'établissements publics comme les établissements de la santé, au Bureau d'audiences publiques en environnement, aux conseils d'établissements des écoles. D'autres pays ont aussi expérimenté des moyens novateurs desquels nous pouvons nous inspirer. Pour faire connaître différentes pratiques reconnues dans ce domaine, le ministère de la Santé et des Services sociaux a d'ailleurs publié, en 2006, un document intitulé *La participation citoyenne au cœur de la responsabilité populationnelle* qui peut aussi vous être utile dans le cadre de votre réflexion à cet égard.

La consultation par consensus informé, utilisé dans de nombreux pays, est un de ces moyens qui vise à obtenir l'avis de citoyens représentatifs de la communauté sur un sujet qui a un impact sur leur quotidien, notamment en matière de santé et de bien-être. Je félicite le Réfips d'avoir pris l'initiative de produire un guide de bonnes pratiques à l'intention des décideurs et intervenants qui choisiront de s'engager dans un tel processus. Ce guide leur facilitera la tâche et les aidera à implanter une telle démarche avec le maximum de potentiel de succès.

Je vous invite à réfléchir aux différents enjeux de santé publique pour lesquels une telle consultation serait bénéfique et de vous inspirer de ce document pour réaliser cette démarche. Plus nous susciterons l'implication de nos concitoyens et concitoyennes dans l'adoption des différentes politiques ou décisions qui les concernent, plus nous contribuerons à créer des environnements physiques et sociaux qui se préoccupent de santé et d'équité.

**Alain Poirier**  
Directeur national de santé publique  
et sous-ministre adjoint  
Québec

# REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier toutes les personnes qui ont collaboré à l'élaboration de cette publication. Sans leur contribution, la qualité de celle-ci n'aurait pas été la même. Tout d'abord les auteurs, Pierre De Coninck et Michel Séguin, qui par la richesse de leur texte, l'originalité et le caractère professionnel de leur démarche ont concouru à faire connaître dans la francophonie cette forme de consultation publique qu'est la consultation par consensus informé.

Des remerciements sont adressés aux membres du comité de lecture qui ont permis de faire le lien entre les besoins des intervenants-terrain et ceux de l'écriture d'un tel guide. Il faut souligner l'apport tout particulier de madame Ginette Lafontaine, vice-présidente de la section des Amériques qui a su généreusement donner de son temps afin d'allier les désirs des auteurs avec le respect de l'échéancier, les exigences financières et les attentes des promoteurs de la santé de la francophonie.

N'hésitez surtout pas à poursuivre la réflexion, mais également à mettre en application cette consultation par consensus informé, processus permettant d'éclairer les décideurs en misant particulièrement sur l'implication et les savoirs de citoyens ordinaires, épaulés par des experts.

Bonne lecture et bonne utilisation de ce guide.

**Hélène Valentini**

**Présidente du conseil d'administration**

**Réseau francophone international pour la promotion de la santé**

**Section des Amériques**

# TABLE DES MATIÈRES

## INTRODUCTION

*Un outil pour se faire entendre, en toute connaissance de cause* ..... 6

## CHAPITRE 1

*Mode d'emploi* ..... 8

• Qu'est-ce que la consultation par consensus informé ? ..... 8

• Sept caractéristiques ..... 9

## CHAPITRE 2

*Une action en 3 phases et 10 étapes* ..... 12

### PHASE I: LA PRÉPARATION

*Le commanditaire et le comité de pilotage jettent les bases*

*de la consultation et préparent l'entrée en scène du comité de citoyens* ..... 13

ÉTAPE 1: Le commanditaire décide de tenir une consultation ..... 13

ÉTAPE 2: Le commanditaire recrute le comité de pilotage ..... 16

ÉTAPE 3: Le commanditaire et le comité de pilotage circonscrivent

le thème de la consultation et établissent les règles du jeu ..... 18

ÉTAPE 4: Le comité de pilotage prépare la consultation ..... 22

ÉTAPE 5: Le comité de pilotage sélectionne le comité de citoyens et l'accueille ..... 26

### PHASE II: LA CONSULTATION

*Le comité de citoyens fait son boulot* ..... 31

ÉTAPE 6: Le comité de citoyens s'approprie les connaissances

et les compétences nécessaires à son travail et il amorce l'échange avec les experts ..... 31

ÉTAPE 7: Le comité de citoyens tient une assemblée publique ..... 36

ÉTAPE 8: Le comité de citoyens délibère à huis clos

et formule ses recommandations ..... 39

ÉTAPE 9: Le comité de citoyens présente ses recommandations et se dissout ..... 43

### PHASE III: LA DIFFUSION DES RECOMMANDATIONS ET LE BILAN

*L'heure du bilan* ..... 45

ÉTAPE 10: Le comité de pilotage diffuse les recommandations,

fait le bilan de la consultation et se dissout ..... 45

## EN SOMME

*Une formule qui a ses avantages et ses limites* ..... 47

• Les principaux avantages de la CCI ..... 47

• Les principales limites de la CCI ..... 49

• Des bénéfiques... marginaux ..... 50

• La consultation ..... 51

• Des questions à vous poser avant de vous lancer dans l'aventure ..... 51

**Références bibliographiques** ..... 53

**Annexe 1:** Exemple d'échéancier - Projet du CREM ..... 56

**Annexe 2:** Exemple de recommandations d'un comité de citoyens -  
RRSSS des Laurentides/CSSMI - Le suicide chez les jeunes ..... 59

## INTRODUCTION

### **Un outil pour se faire entendre, en toute connaissance de cause**

Il est de moins en moins possible, dans nos sociétés, de prendre une décision dont on connaît mal les risques ou les effets sur une collectivité sans y associer, d'une façon ou l'autre, les citoyens qui les subiront.

Il n'y a pas si longtemps, les choses étaient plus simples... Un petit groupe de décideurs économiques et politiques, secondés par quelques experts, pouvaient s'entendre entre eux sur un projet économique ou technologique, « annoncer » leur décision à la population et la mettre rapidement en œuvre. C'est ainsi, par exemple, qu'on a rasé des quartiers urbains pour y faire passer des autoroutes, installé des usines polluantes en périphérie de zones densément peuplées, harnaché des rivières pour y ériger des barrages hydro-électriques, planté des aéroports en plein cœur des meilleures terres agricoles... Tout au plus, au besoin, fallait-il accompagner cette décision d'une campagne d'« information » efficace pour « vendre » le projet à la population, la convaincre de son bien-fondé et étouffer tout questionnement. Les citoyens<sup>1</sup>, en particulier ceux qui auraient à vivre avec les effets directs de cette décision, faisaient rarement partie du processus décisionnel<sup>2</sup>. C'était la belle époque ! Comme la décision était prise pour le bien des citoyens, elle pouvait être prise sans eux.

Depuis quelques décennies, l'évolution du contexte social rend de moins en moins acceptable cette façon traditionnelle de prendre à huis clos des décisions qui se répercuteront sur toute une population ou une communauté, surtout quand ces répercussions sont incertaines. C'est que les choses ont changé. Les citoyens sont généralement plus sensibles aux impacts environnementaux et à la nécessité d'un développement durable. Ils comprennent davantage les liens directs qui existent entre, d'un côté, leur santé et leur bien-être, et de l'autre, leur milieu de vie et leurs conditions de vie. Ils sont de plus conscients que s'ils se regroupent et se mobilisent, ils renforceront d'autant leur communauté et, inévitablement, leur pouvoir d'agir. En somme, ils comprennent de plus en plus clairement que si une décision industrielle, économique ou technologique transformera leur vie quotidienne et leur milieu de vie, ils peuvent légitimement revendiquer le droit de faire entendre leur voix aux discussions qui y conduiront.

**« Ce ne sont pas les jeunes, les vieux, les femmes, dont il faut assurer la représentativité, ce sont les problèmes qu'il faut gérer avec ceux qui les vivent – ce qui n'est pas la même chose. »<sup>3</sup>**

<sup>1</sup> La forme grammaticale employée dans ce guide désigne autant les femmes que les hommes.

<sup>2</sup> Morel, L., 2000, p.796

<sup>3</sup> Theys, J., 2009, p.25

La *consultation par consensus informé*<sup>4</sup>, qui est l'objet de ce guide, fait donc partie des nouvelles façons qu'ont les citoyens de participer au processus décisionnel<sup>5</sup>. Elle repose sur un postulat simple : des citoyens et des citoyennes, regroupés en comité, ayant pris soin de bien s'informer des tenants et des aboutissants du projet ou de la question qu'ils examinent, peuvent fournir des recommandations pertinentes, susceptibles d'être prises en compte par des décideurs pendant le processus qui conduit à une décision. Ces recommandations, formulées après un échange ouvert et rigoureux, s'inscrivent dans un registre différent de celles des experts, mais elles sont tout aussi valables. Elles introduisent en effet dans la prise de décision des éléments additionnels d'acceptabilité sociale, que les citoyens sont, sinon les seuls, du moins les mieux à même de fournir. Ce faisant, elles favorisent des retombées plus positives sur la qualité de vie et le développement de l'ensemble de la communauté.

On a déjà beaucoup écrit au sujet de cette méthode de consultation publique, mais, jusqu'à maintenant, aucun guide pratique ne lui était consacré. L'ouvrage qui se rapproche le plus de cette perspective est *Conférences de citoyens, mode d'emploi* de Dominique Bourg et Daniel Boy (2005), qui retrace l'histoire et la mise en œuvre des conférences de citoyens. (Voir l'encadré : *Une idée et une pratique... p. 11*).

Ce guide ne se limite pas à cerner et à analyser le concept de *consultation par consensus informé*. Il vise surtout à exposer le plus concrètement possible les différentes étapes qui permettront de préparer et de réaliser cette méthode particulière de consultation, à présenter ses principaux acteurs et à préciser leur rôle, à discuter des situations auxquelles cette démarche se prête le mieux, de ses avantages et de ses limites, des résultats qu'on peut en attendre.

C'est un guide qui se veut résolument pratique et opérationnel, destiné spécifiquement à ceux et celles qui songent à s'engager dans cette démarche précise de consultation. C'est un outil fabriqué à partir des écrits et des recherches sur le sujet, mais qui fait appel avant tout à l'expérience acquise par les auteurs à travers trois projets réalisés dans différentes régions du Québec (Canada) entre 1996 et 2002<sup>6</sup>.

Faut-il le préciser, ce guide, pas plus que la méthode de consultation qu'il décrit, ne garantissent le succès de la démarche (même un livre de recettes, ce que ce guide n'est pas, ne peut offrir une telle garantie...). Cependant, plus on en respectera les étapes et les facteurs de réussite, plus on aura de chances d'atteindre les objectifs visés par la consultation : faire entendre une voix citoyenne informée dans la prise de décision, mais aussi aider une communauté à se mobiliser et à se doter de bases plus solides pour façonner son propre développement, un développement démocratique, durable et viable.

**« La démocratie, c'est ce qui permet aux individus contrôlés de devenir eux-mêmes contrôleurs et d'assumer ainsi responsabilité et solidarité »**

Edgar Morin, *Itinérance*

4 La *consultation par consensus informé* est aussi appelée «conférence de consensus informé» ou «conférence citoyenne»

5 Séguin, M., et al., 1995 ; Séguin, M., 2005

6 Voir De Coninck, P., et al., 1995a ; 1995b ; 1996a ; 1996b ; 1997 ; De Coninck, P., et Séguin, M., 2007

# CHAPITRE 1

*marcheur, il n'y a pas de chemin,  
on fait son chemin en marchant*  
Machado, Chant XXIX, Paysages de Castille

## **Mode d'emploi... ou ce qu'il est bon de savoir sur cette démarche de consultation avant de s'y engager**

### **Qu'est-ce que la consultation par consensus informé ?**

La *consultation par consensus informé* (CCI) est une méthode de consultation qui cherche à établir un dialogue entre un décideur, des experts et des citoyens, afin que ces derniers puissent fournir au décideur un avis informé et éclairant sur une initiative qu'il projette, qui aura un impact sur leur milieu de vie ou leurs conditions de vie, mais pour laquelle une décision n'est pas encore prise.

Résumée à ses grandes lignes, elle donne lieu à la démarche suivante.

Une instance (le *commanditaire*), ayant à prendre une décision qui aura un impact (dont certains aspects sont imprévisibles ou controversés) sur une collectivité, forme un comité d'experts (*le comité de pilotage*) qui l'aidera à préciser les limites du thème ainsi que la question sur laquelle il veut consulter la population et organisera cette consultation.

Le *comité de pilotage* gère l'ensemble de la démarche et s'assure de son objectivité en veillant au respect de l'esprit et des règles rigoureuses de la CCI. Il recrute un *comité de citoyens*, formé d'une quinzaine de citoyens qui n'ont pas d'intérêt direct dans le projet et n'ont pas d'expertise sur les questions abordées. Le comité de pilotage fournit au comité de citoyens les outils nécessaires à sa réflexion : un *facilitateur* qui animera et guidera ses travaux, un *guide de référence* qui fournira des éléments d'information et d'analyse essentiels à la réflexion, un *expert de la méthode* et un *expert du contenu* qui soutiendront sa réflexion, sa délibération et ses recommandations.

Le *comité de citoyens*, à l'aide de ces outils, se donne les éléments d'information et de formation nécessaires à sa réflexion, il formule des questions à des *experts externes*, d'abord par écrit, puis en dialoguant avec eux lors d'une *assemblée publique*, à laquelle la population est invitée à participer. Après cette assemblée, le comité de citoyens délibère à huis clos. Il formule alors, sur une base consensuelle, des *recommandations* à l'intention du commanditaire. Ces recommandations visent à aider le commanditaire à prendre une décision éclairée en lui fournissant le point de vue des citoyens sur certains impacts sociaux ou certains aspects problématiques ou controversés de son projet. Après avoir présenté publiquement ses recommandations, le comité de citoyens se dissout. Le comité de pilotage prend alors le relais pour faire un bilan global de la démarche et y mettre fin.

## Sept caractéristiques

Il existe plusieurs formes de consultation publique : simple sondage d'opinion, forum public où « Monsieur et Madame Tout-le-Monde » sont appelés à intervenir, commission formelle où des commissaires reçoivent en audience des groupes constitués qui leur présentent des mémoires, etc. La consultation par consensus informé se distingue de ces formules par plusieurs aspects.

### 1 Une voix citoyenne mieux informée, plus neutre et de plus grande portée.

À la différence d'autres formes de consultation publique, la CCI donne aux citoyens « ordinaires » une voix à la fois neutre, éclairée et collective dans la démarche. Dans les autres formes de consultation, les citoyens interviennent généralement selon deux modalités : soit à titre individuel, ce qui peut affaiblir leur voix, soit au sein d'un regroupement militant ou ayant des intérêts directs dans un projet, ce qui risque de donner un biais à leur intervention. La CCI permet une autre approche : le comité de citoyens est un échantillon représentatif de la communauté, qui intervient du point de vue de l'intérêt général, non de celui d'individus, de militants ou de lobbyistes qui défendraient un ensemble d'intérêts cohérents.

### 2 Une délibération, progressive et étoffée.

Alors que d'autres formes de consultation se résument à des commissaires qui demandent l'avis des citoyens, se contentant tout au plus de leur poser des questions, la CCI permet aux citoyens de discuter entre eux et avec les experts. C'est un mode de délibération progressif, qui fait alterner l'information et la réflexion personnelle, les échanges en petits groupes, le dialogue avec des personnes-ressources et avec le public avant de déboucher sur une position publique, prise de façon informée, indépendante et consensuelle.

### 3 Une aide à la décision.

La consultation par consensus informé ne cherche pas à prendre le pouls des citoyens et à connaître leur opinion sur un projet ou une question donnée, elle vise à intégrer le fruit de leur délibération au processus de décision. Elle n'est ni un outil d'*information* pour les décideurs ni un outil de *négociation* entre eux et les citoyens : elle est un outil d'*aide à la décision*. La participation de citoyens au processus décisionnel reste toutefois consultative. Au sens strict, ils ne participent pas à la prise de décision, ils éclairent et influencent l'instance qui la prendra. À la rigueur, le décideur peut faire fi des recommandations du comité de citoyens. Cela dit, si la démarche a été menée de manière rigoureuse et transparente, il se sentira sans doute obligé de justifier ses choix devant l'ensemble des citoyens.

### **Mais pourquoi pas un simple sondage ?**

Les limites d'une consultation par sondage apparaissent rapidement dès lors que l'on tente de comprendre les fondements sur lesquels les personnes sondées émettent leurs réponses. D'un côté, on ignore le contexte et les informations de base que les citoyens avaient avant de se prononcer. De l'autre, le niveau de considération que permet cette stratégie de participation se résume essentiellement à un choix parmi plusieurs options prédéterminées. On ne permet pas aux répondants de remonter plus en amont, ni de questionner le processus de conception qui a permis l'élaboration des choix proposés. Qui plus est, il ne leur est aucunement possible de fournir des arguments pour appuyer leurs réponses. Par ailleurs, le sondage est privé d'une dynamique d'apprentissage qu'il est possible de retrouver dans les

consultations de groupe. Enfin, le sondage se limite à additionner des perceptions individuelles, alors la consultation par consensus informé fait une synthèse collective de ces perceptions.

**4 Des recommandations consensuelles.** Cette délibération informée débouche sur des recommandations formulées sur la base d'un consensus, à la suite d'une démarche fondée sur le dialogue et le respect des divers points de vue plutôt que sur la confrontation ou la volonté de convaincre.

► Un *consensus* n'équivaut pas nécessairement à un accord unanime. On peut faire consensus sur certains aspects et diverger d'opinion sur d'autres. Dans ce dernier cas, toutefois, il est important de s'entendre sur ce qui fait désaccord<sup>7</sup>. Le rapport public du comité de citoyens devra mentionner ces points de divergence.

**5 Une large autonomie par rapport au décideur.** Les acteurs principaux — le comité de pilotage, le comité de citoyens et les experts externes consultés — jouissent d'une large autonomie à l'endroit du commanditaire.

- Le comité de pilotage, une fois qu'il s'est entendu avec le commanditaire sur le thème de la consultation, la question générale et le budget dont il dispose, jouit d'une très large marge de manœuvre. Tout en assurant la liaison avec lui, il jouit de la distance nécessaire pour s'assurer que la consultation est menée en toute indépendance, notamment lors du recrutement du comité de citoyens et de leur délibération.
- Le comité de citoyens, une fois ses membres nommés, jouit lui aussi d'une grande autonomie. C'est lui qui décide de la manière dont il s'appropriera et utilisera les outils que le comité de pilotage a mis à sa disposition, qui décide des thèmes qu'il discutera avec les experts et le public, qui formule ses recommandations. Cette autonomie se traduit également dans le fait que le comité de citoyens, lors d'une conférence de presse, présente ses recommandations de manière simultanée au public et au décideur, qui en prend donc connaissance en même temps que la population.

**6 Un dialogue plus égal entre citoyens et experts.** Dans cette modalité de consultation, les citoyens n'occupent pas un rôle secondaire par rapport à celui des experts. Ils acquièrent, en collaborant avec les experts, l'information et la formation nécessaires pour pouvoir rapidement leur poser des questions pertinentes et engager un véritable dialogue avec eux, sur un pied de relative égalité.

**7 Une contribution à l'élargissement du débat.** Le décideur a la liberté d'intégrer ou non les recommandations du comité de citoyens dans sa décision. Mais le rapport du comité de citoyens (son analyse, son point de vue, ses questions, ses inquiétudes et ses recommandations) est désormais sur la place publique. Ses recommandations fournissent un élément supplémentaire au débat public et contribuent à en rehausser la teneur. Elles peuvent être relayées par d'autres citoyens ou d'autres groupes, avant que la décision ne soit prise, ou après.

---

<sup>7</sup> Campenhoudt, L., et al., 2005

# LA CONSULTATION PAR CONSENSUS INFORMÉ

## Une idée et une pratique qui ont déjà leurs lettres de noblesse

**Un concept issu du milieu médical.** Le concept de « conférence de consensus » a été mis en application pour la première fois en 1977 aux États-Unis, sous l'égide du *National Institutes of Health (N.I.H.)*. On voulait ainsi distinguer ce nouveau type de conférence, où l'on confrontait les données de la science aux contraintes de la pratique, des congrès scientifiques habituels. Cette formule d'aide à la décision, appliquée au domaine médical, voulait combler les écarts entre la recherche et la pratique des soins, entre le discours et l'action. La formule s'est ensuite étendue aux pays européens (Danemark, Suède, Allemagne, Royaume-Uni, Norvège, Pays-Bas et France).

**Deux tendances.** Pour résoudre des sujets médicaux controversés, les conférences de consensus ont alors adopté deux grandes tendances : selon l'une, le processus est dirigé *pour* et *par* les experts de la profession; selon l'autre, le processus consiste à promouvoir un *débat public* sur les sujets. Selon la tendance adoptée, la conférence mettra l'accent sur les experts ou sur le public, sur des recommandations à caractère scientifique ou sur des recommandations à caractère social, etc. Ce sont les pays scandinaves qui sont allés le plus loin dans la tendance « publique ». Ainsi, les recommandations de ce type de conférence s'adressent aussi bien aux décideurs politiques, aux décideurs administratifs et au public en général qu'aux médecins. Au Danemark, la conférence vise d'abord à éduquer le public, puis à guider les décideurs politiques et administratifs dans leurs décisions.

De 1977 à 1991, on répertorie à travers le monde plus d'une centaine de conférences de consensus appliquées à des sujets médicaux.

**Une application qui s'élargit.** À la toute fin des années 1980, la formule des « conférences de consensus » a essaimé hors du domaine de la médecine. Le Danemark, par le biais du ministère de la Technologie, semble à l'origine de cette nouvelle vague. Le comité, cette fois, n'est pas formé d'experts mais de citoyens « ordinaires », choisis à partir de critères de représentativité sociodémographique et n'étant pas partie prenante à la question abordée par la conférence. Ainsi, en 1989, un comité de citoyens se réunit afin de débattre de l'irradiation des aliments. En 1992, les manipulations biogénétiques dans les laboratoires de recherche font l'objet d'une démarche semblable. Ce sont les premières utilisations de la conférence du consensus « informé » répertoriées : en janvier 2000, le Danemark avait organisé dix-huit de ces conférences.

Ce mode de consultation fut repris en Allemagne, en 1993, afin de réfléchir à la question de la manipulation génétique sur les animaux. En 1994, le Royaume-Uni utilise à son tour cette méthode pour débattre des manipulations génétiques sur les plantes. En France, en 1998, on recourt à un processus semblable (les « conférences citoyennes ») pour débattre des organismes génétiquement modifiés (OGM), expérience répétée en 2002 par la Commission française du développement durable, en partenariat avec le Musée des sciences de la Villette, autour du thème « changements climatiques et citoyenneté ». Dans tous ces cas, il s'agissait de fournir une aide à la décision à des organismes gouvernementaux ou à des ministères chargés de concevoir des politiques nationales.

**Source :** De Coninck, P., et al., 1997. Pour plus de détails sur les différentes formules, voir également : Agersnap, T. (1992); Andersen, I., et al. (1995); Andreassen, B. (1988); Calame, M. (2006); Blondiaux, L. (2005); Donnet-Kamel, D. (1996); Fishkin, J. (1991); Fink, A., et al. (1984); Giraud, A. & Jolly, D. (1991); Goodman, C. & Baratz, S. (Eds) (1990); Joss, S. (1988); Perry, S. (1988); Sclove, R.E. (1994); Testart, J. (2005, 2006).

## CHAPITRE 2

### Une action en 3 phases et 10 étapes

Les personnes qui décident de s'engager dans une démarche de consultation par consensus informé se lancent dans une action qui franchira 10 étapes, organisées en trois phases.

- **La première phase** met principalement en scène le *commanditaire* et le *comité de pilotage*. Leur rôle est de mettre en place, en 5 étapes, le cadre dans lequel le comité de citoyens sera appelé à intervenir, l'organisation et les outils dont il aura besoin pour mener la consultation, et, enfin, de recruter les citoyens qui en feront partie et de les accueillir.
- **La deuxième phase**, dont l'action franchira 4 étapes, laisse le devant de la scène *au comité de citoyens*, soutenu toutefois par un important trio d'acteurs: un *facilitateur*, un *expert de la méthode* et un *expert du contenu*. C'est la phase où les citoyens prennent connaissance du sujet et s'approprient leur rôle, engagent le dialogue entre eux, avec des experts et avec le public, délibèrent, formulent leurs recommandations et les rendent publiques. C'est le temps fort de la consultation par consensus informé, ce qui la caractérise et lui donne son sens.
- **La troisième phase** conclut le processus. C'est celle qui suit l'action principale. Le *comité de citoyens* a quitté la scène. Le comité de pilotage revient brièvement avant de lui-même laisser toute la place au commanditaire et à sa décision.

Nous tenterons, dans ce chapitre, de décrire le plus précisément possible l'action qui se déroule à chacune de ces étapes, en mettant l'accent sur le rôle que les acteurs doivent y remplir.

# PHASE I: La préparation

## Le commanditaire et le comité de pilotage jettent les bases de la consultation et préparent l'entrée en scène du comité de citoyens

**ÉTAPE 1 :** Le commanditaire décide de tenir une consultation

**ÉTAPE 2 :** Le commanditaire recrute le comité de pilotage

**ÉTAPE 3 :** Le commanditaire et le comité de pilotage circonscrivent le thème de la consultation

**ÉTAPE 4 :** Le comité de pilotage prépare les outils et la logistique de la consultation

**ÉTAPE 5 :** Le comité de pilotage recrute le comité de citoyens et l'accueille

La première phase, qui se révèle essentiellement un exercice de négociation, établit les bases sur lesquelles toute la consultation s'érigera : le thème qui sera abordé, l'angle sous lequel on l'examinera, la sélection des citoyens qui l'analyseront et les outils dont ils disposeront pour le faire. Les orientations qui s'y prennent auront une influence déterminante sur la neutralité du processus de consultation, sa rigueur et l'à propos des recommandations qui en résulteront. Elle met en scène deux protagonistes principaux : le commanditaire et le comité de pilotage.

### ■ ÉTAPE 1: Le commanditaire décide de tenir une consultation

La consultation par consensus informé aura des bases d'autant plus solides que l'instance qui a pris l'initiative de la tenir est crédible, qu'elle a bien compris les objectifs de la démarche (donc, des résultats qu'on peut en attendre) et le thème qui peut s'y prêter.

#### 1.1 Qui a la crédibilité nécessaire pour prendre l'initiative ?

Nous nommons *commanditaire* l'instance qui prend l'initiative d'organiser une consultation par consensus informé, en assume la responsabilité et s'assure que les acteurs qui y participeront auront à la fois les ressources et la marge de manœuvre nécessaires pour mener le processus à son terme avec rigueur et transparence. C'est généralement au commanditaire que les recommandations seront adressées et qui aura le pouvoir d'en disposer.

**Pour être crédible, le commanditaire doit donc remplir au moins trois conditions.**

- Il doit avoir un pouvoir décisionnel par rapport au projet qui est soumis à la consultation, c'est-à-dire avoir l'autorité nécessaire pour donner suite aux recommandations qui découleront de ce processus, soit les mettre en œuvre ou les rejeter.
- Il doit s'engager moralement à prendre ces recommandations en considération et à rendre publiques les suites qui leur seront données.
- Il doit faire preuve d'une certaine neutralité face au projet soumis à la consultation, ne pas être perçu comme « partie prenante » de la CCI, ou comme ayant un « parti pris » qui biaiserait l'évaluation qu'il fera des recommandations.

Toutes ces conditions militent pour que le commanditaire d'une CCI soit une instance publique (gouvernementale ou administrative) ayant le pouvoir soit de réaliser le projet ou de le modifier, soit d'en autoriser la réalisation ou d'y exiger des modifications. On songe, par exemple, à une instance élue (Assemblée nationale, gouvernement, ministre ou ministère, préfet ou assemblée des élus d'une région, maire ou conseil municipal) ou à une instance administrative ayant un pouvoir de réglementation, de gestion ou de programmation dans un domaine donné (santé, environnement, aménagement du territoire, etc.).

Il n'existe pas de règle universelle en matière de commanditaire. C'est l'un des aspects de la CCI qui doit tenir compte du contexte politique et juridique de chaque pays. Si certains processus de consultation publique sont balisés par une loi (par exemple, au Québec, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement), il n'en est pas de même partout ni pour tous les domaines. En outre, la CCI est une méthode de consultation publique qui n'est généralement pas encore intégrée aux institutions de l'État.

### **On peut lancer l'idée sans nécessairement être responsable de sa mise en œuvre**

Le commanditaire n'est pas forcément celui qui aura eu l'idée de la consultation ou demandé qu'on l'organise. Si l'initiative vient généralement d'un décideur (un élu), elle peut aussi répondre à une demande (à une pression) des citoyens, d'organismes issus de la communauté ou de groupes militants. En France, par exemple, un citoyen peut obliger la tenue d'une consultation publique s'il parvient à déposer une pétition contenant un nombre défini de signatures. Mais ce mécanisme n'existe pas partout. Quand l'idée de la consultation vient « de la base », elle sera généralement relayée par des élus ou des décideurs, qui y verront une opportunité de se mettre en phase avec les citoyens ou avec des acteurs importants de leur communauté. Quoi qu'il en soit, la consultation aura plus de chance d'aboutir à des résultats si c'est une personne très motivée et possédant une certaine autorité (un élu ou un représentant de l'administration) qui est à l'origine de la démarche ou qui s'en porte garant.

***Il n'est pas nécessaire que le commanditaire ait eu l'idée de la consultation, mais il est nécessaire qu'il se l'approprie et y adhère avec conviction.***

En revanche, en tenant compte des conditions mentionnées précédemment, on voit difficilement comment un *promoteur privé* qui a des intérêts financiers directs dans le projet pourrait agir comme commanditaire d'une consultation par consensus informé sans offrir des garanties d'indépendance et de neutralité. Il devra, entre autres, offrir aux citoyens la garantie que leurs recommandations seront sérieusement prises en compte ou même qu'ils jouiront de la marge de manœuvre nécessaire pour les formuler en toute liberté. Cette hypothèse est donc envisageable si le commanditaire confie l'ensemble de l'opération à un comité de pilotage « au-dessus de tout soupçon », à qui il laisse à toutes fins utiles « carte blanche ». Ultimement, ce sera toujours aux citoyens de juger de la crédibilité de l'opération, que ce soit ceux qui s'engagent directement dans la démarche ou ceux qui prendront connaissance de ses recommandations.

## 1.2 Avec quel objectif ?

L'objectif fondamental de la consultation par consensus informé est relativement simple à définir (à réaliser, c'est autre chose...): il s'agit de connaître le point de vue éclairé et libre d'un groupe de citoyens indépendants, mais représentatifs de leur communauté, sur un projet susceptible d'avoir des répercussions sur le mode de vie ou la qualité de vie de cette communauté, à court, moyen et long terme, dans la perspective de tenir compte de ce point de vue dans la décision finale qui sera prise.

➤ On notera que l'objectif de la consultation est bien d'*énoncer*, à la suite d'échanges d'information et de discussions entre les membres du comité, un ensemble de problèmes ou d'aspects qui leur apparaissent importants, de même que les éléments et les critères qui les ont amenés à les considérer comme tels. Il ne s'agit pas d'opter pour une solution ou une technologie particulière au détriment d'une autre. Par cet exercice, le comité de citoyens, en fin de compte, établit ou développe le cadre d'une problématique. C'est au décideur qu'il revient, à partir de cet énoncé, d'envisager un éventail de solutions qui en tiendront compte ou non.

➤ On notera également que cet objectif ne pourra être atteint qu'à certaines conditions:

- le commanditaire reconnaît d'emblée la nécessité de connaître ce point de vue ou manifeste une motivation réelle de le connaître;
- il consent à fournir aux acteurs les outils nécessaires pour en arriver à un point de vue informé et rigoureux et à leur laisser la marge de manœuvre nécessaire pour le faire;
- il est sincèrement ouvert à tenir compte de leurs recommandations.

Sans ces conditions, la démarche est une parodie de démocratie et un gaspillage des fonds publics.

## 1.3 Sur quel thème ?

La consultation par consensus informé, parce qu'elle repose sur une formation que se donnent des citoyens, notamment en dialoguant de manière rigoureuse avec des experts, se prête particulièrement bien à l'examen d'un projet ou d'une action complexe, qui revêt plusieurs dimensions et dont l'analyse doit tenir compte de plusieurs facteurs<sup>8</sup>.

Ces projets et actions peuvent être d'envergure locale aussi bien que régionale ou nationale.

Ce peut être des projets de développement (industriel, immobilier, technologique, etc.) aussi bien que des projets de politique, de réglementation ou de programme.

Dans le même sens, son approche de délibération, fondée sur le respect des divers points de vue et orientée vers l'émergence d'un consensus, convient bien à des projets ou des actions dont les

**Les projets qui ont fait jusqu'à maintenant l'objet d'une consultation par consensus informé relevaient principalement des domaines suivants :**

- les OGM,
- les biotechnologies,
- le clonage,
- les nanotechnologies,
- les nouvelles technologies de l'information et de la communication,
- la gestion des déchets et des matières résiduelles.

<sup>8</sup> TRNEE, 1993

répercussions sociales ou environnementales engendrent des inquiétudes ou de la controverse parce qu'on ignore la nature exacte de leur impact, son ampleur ou les risques qui leur sont associés. La CCI est peut-être la formule qui permet de gérer le plus efficacement les « effets de débordement »<sup>9</sup> non prévisibles qui surgissent souvent lors d'une consultation publique sur une question controversée.

En somme, le projet soumis au comité de citoyens est pertinent dans la mesure où, d'une part, il ne fait pas l'unanimité au sein de la communauté des experts concernés par ce domaine et, d'autre part, il peut avoir des conséquences majeures sur la communauté.

#### 1.4 Une initiative elle-même controversée

Il est probable que la proposition de tenir une consultation par consensus informé (ou, plus simplement, toute consultation publique) fera l'objet de discussions et de débats. Il se peut, par exemple, que des représentants politiques n'en voient pas la pertinence puisqu'ils ont été élus et qu'ils « savent déjà » ce que pensent leurs électeurs. De plus, le promoteur ou les défenseurs du projet peuvent juger l'opération très risquée, pour l'ensemble du projet ou pour un de ses volets. Soumettre un projet à l'examen, quel qu'il soit, risque de mettre en lumière un aspect problématique ou de proposer des modifications ou des alternatives qui les obligeraient à « changer leurs plans ». Mais n'est-ce pas là un risque propre à tout examen ?...

Bref, le commanditaire peut se retrouver devant un dilemme épineux : soit il soumet le projet à la consultation éclairée des citoyens et doit assumer les retombées de la consultation sur le projet, soit il ne le fait pas et doit en assumer les retombées politiques... C'est pourquoi il est préférable que le commanditaire soit une instance réputée neutre, dont le mandat est de travailler dans l'intérêt général des citoyens, une instance habituée de faire les arbitrages que l'interprétation de cet intérêt général implique fréquemment et habituée de rendre des comptes. Si le commanditaire n'est pas une instance de cette nature, il doit s'engager à agir comme s'il l'était.

### ÉTAPE 2: Le commanditaire recrute le comité de pilotage

On nomme *comité de pilotage* l'équipe d'experts invités par le commanditaire pour assurer la coordination générale de la consultation et assurer le respect de son orientation, de sa rigueur et de son autonomie. C'est en quelque sorte le comité exécutif de la CCI, la cellule de coordination opérationnelle et intellectuelle qui va suivre la préparation et le suivi des recommandations.

Le comité de pilotage devrait regrouper une poignée de membres, et jamais plus de dix, car au-delà de ce nombre, le comité devient lui-même difficile à gérer.

C'est le commanditaire qui choisit les responsables du comité de pilotage, selon leur expertise respective. Cette expertise peut concerner soit la méthode même de la consultation par consensus informé, soit un aspect spécifique du domaine dont relève le projet étudié (scientifique, technique, économique, environnemental, social, etc.).

- **Les experts de la méthode** auront pour mandat de guider la réflexion méthodologique, de rappeler les raisons pour lesquelles on a choisi ce processus, de veiller au respect des règles et de la vision de la CCI, d'être garant du maintien de l'esprit d'équité et d'écoute qui doit imprégner l'ensemble de la démarche à tous les niveaux et chez tous les participants.

<sup>9</sup> Callon, M., 1997

- **Les experts du contenu** auront pour mandat de s'assurer que tous les points de vue (et les arguments qui les soutiennent) sont considérés et transmis au comité de citoyens. Ils doivent être en mesure de dresser un état précis et complet de la controverse scientifique ou sociotechnique qui entoure le projet, en connaître les principaux enjeux ainsi que les acteurs clés. Ce sont eux qui seront les premiers et les principaux informateurs du comité de citoyens. Ils joueront un rôle primordial, non seulement lors de la préparation du guide de référence qui sera remis au comité de citoyens, mais aussi lorsqu'il faudra établir une première liste d'experts susceptibles d'être invités par le comité de citoyens pour répondre à ses questions.

***Les experts ne participent pas au comité de pilotage pour faire avancer une cause. Ils sont là pour aider les citoyens à débattre en toute connaissance de cause.***

Les experts du contenu peuvent provenir de toutes les sphères d'activité (université, centre de recherche, gouvernement, secteur privé, organisation citoyenne ou communautaire, groupe de pression, etc.). Ils peuvent — *et ils doivent* — représenter différentes écoles de pensée ou défendre différentes thèses. L'important est qu'ils comprennent bien qu'ils siègent au comité de pilotage en tant qu'experts, non en tant que militants, qu'on a fait appel à eux pour leur connaissance approfondie d'un aspect essentiel de la question traitée, non pour leur position idéologique ou partisane.

Bien sûr, plus grande sera l'indépendance des experts du comité de pilotage par rapport à la thématique analysée, plus grande sera leur crédibilité auprès des citoyens. Et, en ce sens, on peut exiger, comme on le fera pour le comité de citoyens, qu'ils n'aient aucun intérêt financier ou professionnel direct dans le projet examiné. Il serait toutefois vain d'exiger leur *neutralité* (qui peut d'ailleurs prétendre à une objectivité absolue?), ce qui n'empêche quand même pas d'exiger de leur part une certaine transparence et une grande rigueur intellectuelle. En fin de compte, il faut se rappeler que l'un des rôles du comité de pilotage est de s'assurer que le comité de citoyens ait à sa disposition l'information la plus complète et la plus rigoureuse sur le projet qu'il a à étudier. En ce sens, la diversité des points de vue n'est pas un handicap. C'est même une nécessité, pourvu que l'honnêteté intellectuelle reste la norme primordiale absolue.

## **Des garanties mutuelles**

Le commanditaire doit donc absolument tenir compte de cette diversité des expertises et des points de vue dans la composition du comité de pilotage. Il peut également faire confiance à la direction du comité de pilotage pour s'entourer de tels experts. C'est cette diversité même qui offre la garantie la plus solide que les principaux aspects du projet examiné seront pris en compte, bien documentés et bien étayés.

En revanche, les membres du comité de pilotage doivent eux aussi prendre des précautions. Avant de fournir leur expertise à la démarche, ils doivent s'assurer que le commanditaire est sérieux, qu'il a véritablement l'intention de prendre en compte leur opinion et celle des citoyens, qu'ils ne serviront pas de caution à un exercice de

relation publique conçu pour dorer la pilule d'une décision déjà prise, mais dure à avaler...

Enfin, le commanditaire peut, au besoin, nommer lui-même le président du comité de pilotage ou il peut laisser ce soin aux membres du comité.

### ■ ÉTAPE 3: Le commanditaire et le comité de pilotage circonscrivent le thème de la consultation et établissent les règles du jeu

Cette étape consiste à préciser l'angle sous lequel le projet qui fera l'objet de la consultation sera examiné et les règles générales qui gouverneront cet examen. De fait, il peut s'agir là de l'étape la plus longue et la plus ardue de tout le processus, celle qui peut donner lieu aux débats les plus intenses, car c'est l'enjeu même de la consultation qui s'y décide, sa rigueur et son autonomie qui s'y jouent. Si le commanditaire et le comité de pilotage ne réussissent pas à s'entendre à cette étape, il est fort probable qu'il n'y aura pas de consultation, à moins que le commanditaire recommence la démarche... avec d'autres joueurs.

#### Un thème à bien camper

La première tâche du commanditaire et du comité de pilotage est de préciser l'angle sous lequel on entend demander au comité de citoyens d'examiner le projet qu'on lui soumettra, de circonscrire l'étendue de cet examen. En effet, le mandat que l'on confiera au comité de citoyens, la question précise à laquelle on lui demandera de répondre dépendent du type de projet que l'on choisira d'examiner, de sa complexité, de son ampleur et de la variété des aspects qu'on voudra aborder. Il faut résister à la tentation de ratisser trop large, de soumettre des thèmes trop complexes ou trop ambitieux. En ce sens, il est souvent nécessaire d'effectuer des choix afin de circonscrire plus spécifiquement quelques aspects ou quelques éléments de la question qu'on veut examiner. Bref, il est important que le mandat donné aux citoyens soit précis. Pour ce faire, il est donc essentiel que le comité de pilotage et le commanditaire cernent bien l'intention véritable de ce dernier.

#### Voici quelques éléments à retenir :

**Le projet** qu'on demande aux citoyens d'examiner est d'intérêt public.

- Il soulève des enjeux sociétaux et environnementaux à court, moyen ou long terme. Il exige une décision qui doit être prise au nom de l'intérêt général, que ce soit pour les générations actuelles, montantes ou à venir.
- Le projet, ou certains de ses aspects, suscite de la controverse au sein de la communauté scientifique comme de la société en général. On ne s'entend pas sur la nature ou l'importance des enjeux que le projet soulève ou sur ses répercussions possibles. On ne s'entend pas sur les moyens à mettre en œuvre pour éviter les risques possibles et on n'est pas certain des outils dont on dispose pour évaluer ces risques ou pour mettre en place des solutions qui les atténueraient. Le projet fait donc l'objet d'un débat qui justifie l'utilité et l'intérêt d'une consultation, mais ce débat n'est pas à ce point envenimé que tout dialogue et tout consensus deviennent impossibles, chacun restant campé sur ses positions.

**La question** à partir de laquelle le comité de citoyens aura à examiner le projet doit respecter les critères suivants :

- Elle doit être suffisamment précise pour bien circonscrire l'objet et l'ampleur de la consultation (donc pour répondre aux intentions du commanditaire), mais permettre néanmoins au comité de citoyens d'aborder le sujet selon une perspective et des priorités qui lui sont propres et qui seront par la suite davantage élaborées sur la base de la documentation qui leur sera remise et des réponses qu'ils recevront des experts.
- Elle doit être formulée en termes neutres. Il est essentiel qu'aucune avenue de solution ne soit déjà inscrite dans la question, même en apparence.
- Elle doit être formulée de manière « ouverte ». Une question à laquelle on pourrait répondre par *oui* ou *non*, ou par *pour* ou *contre* ne justifie pas de recourir à une consultation par consensus informé.

**Voici, à titre d'exemples, quelques projets qui ont fait l'objet d'une CCI et les questions qui ont été posées au comité de citoyens**

En 1997, le ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec énonce ses *Priorités nationales de santé publique 1997-2002*. L'une de ces priorités: *S'engager davantage auprès des communautés*. En 1999, la Commission scolaire de la Seigneurie-des-Mille-Îles (CSSMI) et la Régie régionale de la santé et des services sociaux (RRSSS) des Laurentides développent de nouveaux plans d'action et des programmes qui tiendront compte de ces priorités. C'est dans ce contexte qu'elles songent à une CCI pour une problématique particulièrement épineuse. La question soumise sera la suivante :

**« Quelles orientations et actions la CSSMI et la RRSSS des Laurentides peuvent-elles mettre de l'avant pour contrer le suicide chez les jeunes ? »**

La municipalité de Sherbrooke, au Québec, s'est dotée d'un plan de gestion intégrée des déchets et des résidus en 1991. Inscrite dans une perspective de développement durable, cette gestion est axée sur les 3R-C-E: la réduction, la réutilisation, le recyclage et le compostage des résidus avant leur élimination. Quatre ans plus tard, la municipalité est à la recherche d'outils qui lui permettront d'évaluer les succès des programmes en place et de concevoir de nouveaux programmes qui répondront encore mieux aux besoins des citoyens. En 1996, elle opte pour une CCI et propose la question suivante au comité de citoyens :

**« Quelles actions et initiatives la Ville de Sherbrooke peut-elle mettre de l'avant pour réduire la masse de tous les déchets qui sont traditionnellement dirigés vers le site d'enfouissement ? »**

Conformément à la *Politique québécoise sur la gestion des matières résiduelles 1998-2008* du Gouvernement du Québec, les municipalités régionales de comté (MRC) ainsi que la Communauté métropolitaine de Montréal devaient élaborer un plan de gestion des matières résiduelles pour leur territoire. Il s'agissait d'indiquer comment elles procéderaient pour atteindre les objectifs de cette politique dont l'objectif général était de mettre en valeur 65 % des matières résiduelles du Québec avant 2008. Au printemps 2002, le Conseil régional en environnement Montérégie (CREM) proposait aux 10 MRC de la région d'utiliser la CCI comme mode de consultation.

**« Quelles mesures le milieu municipal devrait mettre en place pour augmenter le rendement des programmes de collecte sélective des matières recyclables ? »**

Compte tenu de la grande superficie du territoire de la Montérégie, le CREM a opté pour la tenue en parallèle, mais de façon simultanée, de trois CCI indépendantes, ce qui a permis au CREM d'intégrer les recommandations des trois comités de citoyens dans sa proposition d'un plan de gestion des matières résiduelles. Après consultation auprès des 10 MRC, le CREM a retenu les deux questions suivantes qui touchent directement les citoyens dans leur vie quotidienne :

et  
**« Quelles mesures le milieu municipal devrait-il mettre en place pour mettre en valeur 60 % des matières putrescibles ? »**

**La négociation des responsabilités.** C'est également à cette étape que le commanditaire et le comité de pilotage négocient ensemble :

- les ressources humaines et financières qui seront mises à la disposition du comité de pilotage pour l'organisation de la consultation ; (voir 4.1)
- les critères qui serviront au recrutement du comité de citoyens ; (voir étape 5)
  - Les critères de sélection du comité de citoyens visent essentiellement à ce que ses membres soient relativement neutres vis-à-vis du projet (ils ne doivent pas y avoir d'intérêt direct) et que le comité dans son ensemble soit représentatif de sa communauté, afin d'assurer la plus grande diversité possible des opinions qui s'y expriment. Cette représentativité est établie sur la base de traits sociodémographiques homologues à la population concernée par l'enjeu (par exemple : sexe, âge, niveau culturel, profession, lieu d'habitation, etc.)<sup>10</sup>. Pour aider à la sélection, le Danemark demande, par exemple, aux personnes intéressées à participer au comité de citoyens, d'envoyer une lettre de motivation.
- la marge de manœuvre du comité de pilotage et les règles qui gouverneront ses rapports avec le commanditaire.
  - Une fois que le commanditaire et le comité de pilotage se sont entendus sur le thème et les objectifs de la consultation, les critères qui régiront le recrutement du comité de citoyens et les ressources disponibles, le comité de pilotage a toute l'autonomie nécessaire pour gérer la consultation et la mener jusqu'à la présentation publique des recommandations. Le commanditaire se place alors en retrait et ne fait que quelques apparitions publiques, toujours accompagné par le comité de pilotage (voir, encadré ci-dessous : Le commanditaire, en somme...). De façon périodique, le président du comité de pilotage le rencontre pour lui faire part de la progression générale des travaux, sans toutefois l'informer de la nature des débats, ni des sujets de préoccupations, ni des orientations que prennent les discussions du comité de citoyens et du comité de pilotage. Le commanditaire ne participe pas et n'assiste donc pas aux rencontres du comité de pilotage ni à celles du comité de citoyens.

### **LE COMMANDITAIRE, EN SOMME...**

Le commanditaire lance le processus et fournit les ressources pour le mener à terme. Mais il se place rapidement en retrait et ne participe pas directement au processus. On le retrouve à la fin de la démarche, pour recevoir les recommandations... et en disposer. Avant de s'engager dans cette démarche, il est essentiel que le commanditaire soit à l'aise avec ce rôle, qui se résume essentiellement aux aspects suivants :

- Il décide de tenir la consultation par consensus informé.
- Il recrute le comité de pilotage.
  - Il circonscrit avec lui le thème de la consultation.
  - Il négocie avec lui le cadre organisationnel et budgétaire.
  - Il établit avec lui les critères qui serviront au recrutement du comité de citoyens.
- Il annonce publiquement avec lui la tenue de la consultation.
- Il accueille avec lui le comité de citoyens pour ensuite se retirer du processus de consultation proprement dit.
- Il délègue un représentant à l'audience publique, à la demande du comité de citoyens.
- Il est informé de la marche générale de la consultation par le président du comité de pilotage.
- Il reçoit les recommandations du comité de citoyens lors de la conférence de presse.
- Il fait le bilan de la consultation avec le comité de pilotage.
- Il dispose des recommandations dans sa décision.

<sup>10</sup> Voir Twizeyemariya, A. *et al.*, 1996

## ÉTAPE 4: Le comité de pilotage prépare la consultation

C'est à cette étape que le comité de pilotage prend les rênes de la consultation et en entreprend l'organisation pratique. Essentiellement, il lui faut alors remplir quatre tâches, parfois de manière simultanée :

- il établit les bases administratives et logistiques de la consultation ;
- il embauche le facilitateur ;
- il rédige le guide de référence ;
- il publicise la consultation.

### 4.1 Les bases administratives et logistiques de la consultation

**Secrétariat administratif.** Le comité de pilotage peut se doter d'un secrétariat administratif qui assurera une permanence et veillera à la coordination générale de tout le processus. Le président du comité de pilotage est membre du secrétariat administratif. Il peut être assisté de plusieurs personnes qui auront pour mandat de s'occuper de la logistique, de l'administration, des communications internes (entre les membres des différents comités) et externes (les médias).

**Calendrier de travail.** Le calendrier de travail devra être le plus précis et définitif possible. Certaines étapes du processus s'étendront sur plusieurs mois, d'autres se dérouleront en quelques jours (Voir annexe 1 pour un exemple concret). Quoi qu'il en soit, le comité de pilotage aura à se réunir plusieurs fois par mois. Ses membres doivent donc être disponibles, et souvent dans des délais relativement brefs. En effet, le rythme des rencontres variera selon les étapes de la consultation et il est probable que l'approche ou le début d'une nouvelle étape (et particulièrement en fin de parcours) exige des réunions *ad hoc* pour régler certains problèmes de dernière minute ou répondre à une requête de complément d'information du comité de citoyens.

#### Pas l'affaire de quelques semaines...

L'ensemble de la démarche, de l'étape de la négociation du choix de la méthode et de la question jusqu'à la présentation des recommandations en conférence de presse peut durer de 12 à 16 mois.

Les premières étapes, pendant lesquelles le commanditaire et le comité de pilotage circonscrivent le thème et jettent les bases de la consultation se révèlent souvent à la fois les plus longues et les plus délicates. Ainsi, l'étape de la préparation (étape 3) peut exiger à elle seule de 3 à 4 mois.

L'étape de rencontres et de débats du comité de citoyens jusqu'au dépôt public des recommandations peut durer 3 à 4 mois.

Enfin, il est important de vérifier le calendrier politique et social afin que la présentation publique des recommandations n'arrive pas à un moment inopportun.

#### \$\$\$

La consultation par consensus informé nécessite des déboursés. Le budget d'une CCI qui se déroule à l'échelle régionale peut se chiffrer à 100 000 \$ CDN<sup>11</sup>. À l'échelle nationale, l'expérience de la France montre que ce budget en 2006, a varié de 100 000 à 300 000 euros<sup>12</sup>. Cela représente donc un sérieux investissement (en temps, en ressources financières et humaines, et en crédibilité) si jamais cela devient un exercice qu'on n'a pas l'intention de prendre au sérieux...

➤ Il est important de consacrer le temps nécessaire à la préparation et à l'organisation de ce type de consultation (collecte de données, constitution du comité de citoyens, formation, choix des experts, discussions, débats). Vouloir accélérer la démarche risque de voir réduits à néant tous les investissements, humains et financiers, qu'on y a consacrés.

<sup>11</sup> De Coninck, P., *et al.*, 1999

<sup>12</sup> Testart, J., 2006

**Budget.** Il faut s'assurer des ressources (financières, humaines et logistiques) pour l'ensemble du processus. Certaines de ces ressources pourront être fournies « gratuitement » par le commanditaire ou des organismes (prêts de personnel, de services techniques ou de locaux), d'autres devront être payées ou rémunérées. C'est un aspect important dont le budget doit tenir compte.

Les membres du comité de citoyens ainsi que, de manière générale, les experts consultés, ne recevront aucune rémunération. Toutefois, ils se verront rembourser les frais de déplacement, d'hébergement, les repas et, le cas échéant, de gardiennage des enfants. Il est aussi envisageable d'offrir à chacun un montant forfaitaire en guise de dédommagement à l'issue du processus de consultation (Voir en encadré l'exemple de la lettre de consentement éclairé).

**Installations physiques.** Il est fortement recommandé de choisir des locaux facilement accessibles, que les citoyens sont habitués de fréquenter. On doit facilement y installer l'équipement audiovisuel qui facilitera le travail du comité de pilotage et du comité de citoyens. Les rencontres s'étendant souvent sur trois heures, il convient de prévoir le nécessaire à une pause-santé (café, jus, etc.).

#### 4.2 L'embauche d'un facilitateur

C'est le comité de pilotage qui procède à la sélection du facilitateur. Il s'agit, comme le montre bien l'extrait suivant, d'un acteur essentiel au succès de la démarche.

« Le facilitateur est un individu qui permet à un groupe ou à une organisation de travailler plus efficacement, de collaborer et de développer une synergie. Étant neutre sur le plan du contenu, il ne prend jamais parti durant la discussion et plaide en faveur de procédures et de méthodes de discussion justes et ouvertes à tous, permettant au groupe d'accomplir son travail. Le facilitateur peut être un guide d'apprentissage et de dialogue qui aide un groupe à réfléchir sur ses présupposés, convictions et valeurs, et aussi sur les processus systémiques et le contexte. Les facilitateurs sont là pour aider sur le plan logistique et sur la conduite concrète des réunions. Ils se concentrent sur la démarche, sur les communications, sur des détails comme l'agencement des pièces, les calendriers, l'enregistrement des débats. Ils connaissent la dynamique des groupes, font la promotion de l'écoute-active et du remue-méninges et identifient les occasions de consensus lorsqu'elles se présentent. »<sup>13</sup>

Il s'agit donc d'un professionnel de l'animation, qui n'a pas nécessairement à être un spécialiste du sujet traité ni même de la méthode de consultation par consensus informé : l'expert du contenu et l'expert de la méthode, qui soutiennent le comité de citoyens et assistent le facilitateur dans son travail, sont précisément là pour ça.

Le facilitateur est là pour contribuer au dynamisme du comité de citoyens et s'assurer de la rigueur et de la sérénité des discussions, que ce soit lors des réunions de travail à huis clos ou des débats publics.

Il sera avant tout un accompagnateur et un soutien, dont toute la loyauté va au comité de citoyens. Il est là pour défendre leur indépendance et leurs intérêts. C'est quelqu'un sur qui le comité de citoyens peut donc toujours se fier.

***Le facilitateur est non seulement celui qui assure la bonne marche et le dynamisme des travaux du comité de citoyens, c'est son chien de garde, celui qui défend ses intérêts et sa liberté de parole.***

<sup>13</sup> Dorcey, A.H.J., et McDaniels, T., 2001, p. 267

Si l'on veut s'assurer que le comité de citoyens jouisse d'un maximum d'autonomie dans sa réflexion, ses débats, sa délibération et la formulation de ses recommandations, il est essentiel que celui qui animera ses travaux soit indépendant du commanditaire et, jusqu'à un certain point, qu'il jouisse d'une relative autonomie par rapport au comité de pilotage. L'important est que le comité de citoyens le perçoive comme son allié indéfectible.

### 4.3 Le guide de référence

**La rédaction du guide.** Le comité de citoyens aura besoin d'une synthèse rigoureuse mais accessible des informations de base nécessaires à sa réflexion. Pour assurer ce transfert des connaissances de manière efficace, les experts du contenu qui sont membres du comité de pilotage préparent un guide de référence à l'intention du comité de citoyens. La rédaction de ce guide se fait sous la direction de l'un d'entre eux. Par la suite, cet expert qui aura dirigé la rédaction du guide remplira également le rôle d'expert du contenu auprès du comité de citoyens, favorisant ainsi la cohérence de la démarche.

***Le transfert d'informations au comité de citoyens, à commencer par la rédaction du guide qui en est la base, est un élément fondamental d'une consultation informée, une condition essentielle de sa réussite.***

Le guide de référence présente aux citoyens, avec un grand souci d'objectivité, de rigueur, de concision et d'accessibilité, un *état de la question* qui résume :

- l'essentiel de la problématique posée par le projet ;
- les principaux enjeux (scientifiques, techniques, environnementaux, sociaux, économiques, etc.) qu'il soulève ;
- les convergences et les divergences de nature scientifique ou probante qui existent parmi les experts ou les chercheurs concernant cette problématique et ces enjeux ;
- les points de vue de différentes écoles de pensée qui se sont exprimées sur cette problématique et ces enjeux.

➤ Le guide est donc rédigé de façon à être facilement accessible à des « profanes », tout en étant concis, précis et rigoureux. Au besoin, il pourrait être utile d'y inclure un lexique des principaux concepts et des principales notions.

Devant la complexité et l'ampleur de la problématique que peut poser l'examen du projet soumis à la consultation, il est fort probable qu'il soit nécessaire d'effectuer des choix afin de circonscrire plus spécifiquement quelques aspects de cette problématique.

Cette nécessité de faire ces choix, conjuguée au travail de synthèse et de vulgarisation exigé, nécessitera un effort important de la part des auteurs, même s'ils sont loin d'être étrangers à la problématique abordée dans le guide. Cet effort sera encore accru du fait que la rédaction du guide repose sur un consensus. En effet, les membres du comité de pilotage, recrutés précisément parce qu'ils représentaient différentes écoles de pensée, devront s'entendre sur la présentation des informations de façon équilibrée et équitable.

Pour ces deux motifs, la préparation de ce guide pourrait exiger plusieurs semaines, voire plusieurs mois. En revanche, ces exigences de synthèse et de consensus aideront le comité de pilotage à mieux saisir l'esprit même de cette méthode de consultation et à mieux mesurer le défi qui attend le comité de citoyens...

**Une validation externe.** Afin d'offrir une garantie supplémentaire de rigueur des informations véhiculées et de neutralité du propos, le guide sera validé par des experts externes. Il s'agit en quelque sorte de « sages », dont la compétence et l'intégrité sont généralement reconnues. Dans un souci de transparence, leur contribution à l'élaboration du guide sera indiquée dans la section des crédits de rédaction du guide.

► Dans la mesure du possible, il est recommandé d'établir une séparation nette entre les divers experts qui participent à la consultation (membres du comité de pilotage, experts externes appelés à valider le guide, experts externes appelés à témoigner). Mais, si cela n'est pas possible et que, par exemple, un expert ayant validé le guide est appelé à répondre aux questions du comité de citoyens et à témoigner à l'assemblée publique, il s'agira, pour le facilitateur, de noter ce « double chapeau » à l'intention du comité de citoyens et du public.

**Des principes et une déontologie explicites.** Il est nécessaire de préciser dans le guide les principes et les règles déontologiques qui encadreront le processus.

#### **Les quatre principaux principes à respecter<sup>14</sup>:**

- *Le principe de consensus*, au sens où l'accord fondé sur des arguments rationnels est le but recherché. Il ne s'agit pas d'un accord sur une interprétation unique, mais sur une formulation qui rendra compte autant des accords que des divergences.
- *Le principe de liberté et d'égalité* des participants au débat, au sens où le dispositif de délibération vise à établir les conditions d'une égalité morale entre les participants, à qui on reconnaît une égale compétence à faire valoir leur point de vue.
- *Le principe d'autonomie*, au sens où il s'agit de tout mettre en œuvre afin de préserver l'entière responsabilité au comité de citoyens de cheminer à leur propre rythme dans le processus de connaissance et de délibération.
- *Le principe de réversibilité du débat*, au sens où tout nouvel argument doit être considéré, ce qui peut entraîner la remise en question de certains accords préalables.

#### **Les règles déontologiques:**

- l'écoute;
- le respect d'autrui;
- l'absence de conflit d'intérêts;
- la confidentialité des propos individuels tenus à huis clos;
- la confidentialité des positions du comité de citoyens lors des huis clos, jusqu'à la lecture publique des recommandations en conférence de presse.

**Le droit de regard du comité de citoyens.** Ce sont les experts du comité de pilotage qui rédigent le guide, mais ils le font en vue d'aider le comité de citoyens à s'informer et à se former. Comme utilisateur du guide, le comité de citoyens a donc un droit de regard sur l'outil qu'on lui propose.

En pratique, comme on le verra à l'étape 6, cela signifie que le comité de citoyens a le pouvoir de remettre en question la totalité ou une partie du guide de référence. Il peut demander de nouvelles informations ou demander une révision de certaines sections. À l'exception de la thématique générale et des règles de base de la CCI, il peut remettre en question une position présentée dans le guide, la modifier ou la rejeter. Ce pouvoir du comité de citoyens doit être mentionné clairement dans le guide et il peut être rappelé par le facilitateur au cours de la consultation.

## **4.4 L'annonce publique de la consultation**

Le comité de pilotage doit faire connaître publiquement le lancement de la consultation par consensus informé en recourant à divers moyens: radio, télévision, journaux, bulletins (municipal et communautaire), affiche, dépliant, lettre aux citoyens, etc. De

<sup>14</sup> Campenhoudt, L., et al., 2005

plus, des rencontres avec les citoyens et avec les acteurs ou organismes sociopolitiques concernés par le projet sont nécessaires pour le faire connaître largement et y associer les intervenants intéressés.

**L'assemblée d'information des citoyens.** Le comité de pilotage organise une assemblée d'information à laquelle sont conviés tous les citoyens habitant le territoire sur lequel le commanditaire a une juridiction ou une légitimité d'action. L'ensemble des citoyens, de même que les représentants des secteurs privé, public et communautaire sont invités à cette assemblée où le comité de pilotage et le commanditaire leur expliqueront la raison d'être et le processus de la consultation. Au besoin, le commanditaire peut décider de tenir plusieurs assemblées de citoyens afin de mieux informer l'ensemble de la communauté mais aussi d'augmenter le nombre de candidatures potentielles de citoyens.

Cette assemblée permet de jauger l'opinion des citoyens sur la pertinence d'un tel processus de consultation et de les inviter à poser leur candidature pour devenir membres du comité de citoyens. Elle permet également d'informer les citoyens de la tenue de l'assemblée publique en fin de processus. On profitera aussi de la présence éventuelle d'experts et d'intervenants sociaux, économiques ou politiques pour les convier à une autre rencontre qui leur est réservée.

**La rencontre des experts et des intervenants sociaux, économiques ou politiques.** Le comité de pilotage organise une autre rencontre d'information à laquelle il convie tous les experts et les intervenants sociaux, économiques ou politiques concernés par la thématique traitée. Par ces « intervenants », on entend les élus, les entreprises, les institutions, les groupes communautaires et environnementaux, les groupes professionnels et d'intérêts, les syndicats, etc.

Là encore, il s'agit pour le comité de pilotage et le commanditaire de prendre le pouls de ces intervenants et de susciter leur intérêt à participer aux étapes qui les concernent (notamment à répondre aux questions posées par le comité de citoyens dans un premier temps par écrit et dans un second, en assemblée publique, où le comité de citoyens entendra et débattrà avec les experts).

## ■ ÉTAPE 5: Le comité de pilotage sélectionne le comité de citoyens et l'accueille

### 5.1 La sélection

Dans le respect des critères de neutralité et de représentativité convenus avec le commanditaire, le comité de pilotage sélectionne les membres du comité de citoyens. Cette sélection se fait à partir des candidatures reçues à la suite de la campagne d'information et de l'assemblée de citoyens. Elle donne lieu à une entrevue au cours de laquelle le comité de pilotage (ou quelques-uns de ses membres ou l'un de ses membres) et le facilitateur discutent avec chaque citoyen pour évaluer s'il répond aux critères établis. Une fois la sélection des candidats arrêtée, le comité de pilotage envoie à chacun d'entre eux un exemplaire du guide de référence ainsi que toutes les informations pertinentes (lettre de consentement éclairé, lettre de convocation pour la première rencontre et échancier général).

**Des profanes aux opinions et aux profils variés.** Pour faire partie du comité de citoyens, les citoyens ne doivent avoir aucun intérêt direct (économique, professionnel et politique) dans le projet qui fait l'objet de la consultation. De plus, ils n'ont aucune expertise scientifique ou technique, aucun intérêt professionnel dans le domaine

d'activité dont relève ce projet. Par exemple, il ne conviendrait pas qu'un technicien en environnement participe au comité de citoyens qui étudiera un projet de construction d'une usine d'assainissement des eaux ou qu'un éducateur auprès des jeunes participe à un comité qui doit se prononcer sur un programme destiné à contrer le suicide chez ce groupe. En un mot, les membres du comité de citoyens sont des « profanes en la matière ». Ils peuvent bien sûr être informés du projet et être au courant de certains des enjeux, ils peuvent avoir une opinion plus ou moins arrêtée, comme tout citoyen qui s'intéresse à l'actualité ou à la vie de sa collectivité, mais ils ne doivent pas avoir un intérêt personnel direct, professionnel ou partisan à émettre une opinion plutôt qu'une autre.

Cet aspect est essentiel à la consultation par consensus informé. C'est précisément parce que le comité de citoyens est formé de profanes qu'il posera des questions probablement fort différentes de celles que les experts et les chercheurs se seraient posées ou auxquelles ils auraient été tentés de répondre. Des questions différentes, mais, comme l'expérience le démontre, tout aussi pertinentes, voire parfois davantage sur le plan de l'acceptabilité sociale. Et cette pertinence des questions se traduira bien sûr dans les recommandations formulées.

***C'est parce que les questions et les recommandations sont formulées par des profanes qu'elles sont pertinentes et essentielles à la consultation par consensus informé.***

**De 8 à 15 membres.** Le nombre de citoyens retenus variera de 8 à 15. Il est recommandé de débiter avec le nombre maximal de 15 personnes, afin de se réserver une marge de manœuvre. Un désistement de dernière minute peut survenir avant le début des travaux ou, en tout début de processus, on peut découvrir qu'un membre fait face à un possible conflit d'intérêts et avoir à lui demander de quitter le comité. Une fois le processus enclenché, toutefois, il est préférable de ne pas chercher à remplacer le ou les membres qui quittent. L'arrivée d'une nouvelle personne risque de retarder l'émergence d'un esprit d'équipe ou de nuire à la dynamique de confiance et d'appartenance qui s'est déjà installée au sein du groupe.

**Un consentement écrit, libre et éclairé.** Chaque citoyen retenu pour participer au comité de citoyens signera une lettre de consentement éclairé qui précisera qu'il a pris connaissance des tenants et aboutissants de la démarche, qu'il a compris ses responsabilités et le niveau d'engagement qui sera nécessaire pour les exercer, qu'il ne se trouve pas en conflit d'intérêts, ni en apparence de conflit d'intérêts, vis-à-vis du projet qui sera analysé (voir encadré : *Lettre de consentement éclairé des citoyens*, p. 30).

**Une liste de membres et des travaux confidentiels.** Les membres du comité de pilotage et le facilitateur sont les seuls à connaître la liste des personnes retenues pour former le comité de citoyens. Le commanditaire, les experts externes et le public en général ne connaîtront la composition du comité de citoyens qu'au moment de l'assemblée publique. De même, le lieu et le calendrier de leurs rencontres sont, dans la mesure du possible, tenus confidentiels. Le respect de cette confidentialité, y compris par les membres mêmes du comité de citoyens, vise à garantir la liberté de leur réflexion.

## 5.2 L'accueil

La rencontre d'accueil du comité de citoyens fournit au comité de pilotage et au facilitateur l'occasion de prendre contact avec l'ensemble des membres du comité, de leur expliquer le sens général de la démarche et du rôle qu'ils seront appelés à y jouer, de préciser le calendrier de travail et de répondre à toutes leurs questions. Il fournit également l'occasion aux membres du comité de citoyens de se rencontrer formellement pour la première fois.

**Le scénario** de cette première rencontre suit généralement les grandes lignes suivantes.

- Le comité de pilotage et le facilitateur expliquent aux membres du comité de citoyens la raison de leur présence, les objectifs de la consultation par consensus informé et le mandat qui leur est confié.
- Ils insistent, notamment, sur le fait qu'il s'agit d'un mandat essentiellement consultatif, prévu pour aider le commanditaire à prendre une décision plus éclairée.
- Ils expliquent que le comité de citoyens devra chercher à bien comprendre les tenants et les aboutissants du projet et à dégager des questions qui lui semblent les plus pertinentes à poser à des experts.
- Ils rappellent que les membres du comité auront éventuellement à formuler ou à reformuler, sur la base de discussions informées, différents problèmes ou enjeux soulevés par le projet. Ils auront donc à relever le défi de se positionner collectivement et publiquement sur un enjeu ou sur une problématique.
- Ils énoncent clairement les responsabilités de chaque acteur, particulièrement en ce qui a trait aux recommandations (leur responsabilité) et à la prise de décision (celle du commanditaire).
- L'expert de la méthode de consultation par consensus informé, qui est membre du comité de pilotage et qui assistera le comité de citoyens tout au long de ses travaux, expose les règles de fonctionnement et les consignes. Il insiste sur la raison de la confidentialité qui entoure la composition même du comité de citoyens et les propos tenus au cours des rencontres.
- Le facilitateur procède à un premier tour de table afin de permettre aux participants de se présenter les uns aux autres. Au besoin, il utilise des activités sous forme de jeux afin de « casser » la glace.
- Au terme de cette rencontre d'accueil, les membres du comité de citoyens conviennent de la prochaine rencontre de travail. Le facilitateur s'assure que le lieu et l'horaire de la rencontre est à la convenance de tous. Le cas échéant, il réglera les points irritants avant la rencontre suivante.

## Des observateurs externes ?

Il est possible que certaines personnes (journalistes, représentants de parties intéressées au projet, organismes de la communauté, chercheurs, etc.) demandent d'observer le processus de l'intérieur afin d'être assurées de son impartialité, de la qualité de l'information donnée au comité de citoyens ou du respect de la démarche.

La présence d'observateurs qui ne participent pas directement aux échanges n'est ni nécessaire, ni souhaitable.

La présence d'observateurs risque en effet d'influer sur l'attitude de certains membres, d'altérer la dynamique qui doit s'installer dans le groupe et donc de gêner la liberté des délibérations faisant ainsi dévier la consultation de son objectif. Se sachant observés, les citoyens peuvent hésiter à intervenir, à avancer certains points de vue, à explorer certaines avenues de réflexion, à « dire ce qu'ils pensent » par crainte d'avoir l'air ridicule, de « donner une mauvaise réponse » ou de se sentir « jugés ». Cette autorisation ne doit donc être accordée que de manière exceptionnelle et après une bonne discussion au sein du comité de pilotage et du comité de citoyens.

Quoi qu'il en soit, c'est au comité de citoyens lui-même qu'il revient de prendre cette décision. Et si jamais il était favorable à la présence d'observateurs, ces derniers ne devraient jamais être admis à la délibération à huis clos qui suivra l'assemblée publique au cours de laquelle le comité de citoyens formulera ses recommandations. Mais c'est un pensez-y bien, car le processus pourrait être sérieusement compromis si l'observateur ne respectait pas les conditions et les consignes.

**Exemple de lettre de consentement éclairé des citoyens**  
(Projet Suicide chez les Jeunes, Région des Laurentides, Québec)

Par la présente, je, soussigné(e),....., déclare avoir été informé(e) que la Commission scolaire de la Seigneurie-des-Mille-Îles et la RRSSS des Laurentides, en collaboration avec une équipe de recherche en santé de l'Université de Montréal, invitent les citoyens et les citoyennes de la région des Laurentides à participer à une démarche de consultation par consensus informé portant sur le suicide chez les jeunes.

Si j'accepte de participer, je reconnais que je suis résidant de la région des Laurentides, que j'ai au moins 18 ans et que je n'ai aucun intérêt direct à défendre, que ce soit économique, politique ou de prestige.

Je comprends que je devrai lire des documents présentant les principaux enjeux de la problématique du suicide chez les jeunes. Je comprends également que je participerai à au moins trois séries de rencontres animées par un facilitateur, que la dernière rencontre sera publique et susceptible d'être médiatisée et que le comité devra déposer des recommandations aux représentants des organismes ci-haut mentionnés.

Je comprends que les données recueillies dans le bulletin de participation par l'équipe de recherche seront traitées confidentiellement et utilisées uniquement pour le projet. Le comité de citoyennes et citoyens a été choisi au hasard parmi les candidatures soumises et jugées éligibles par l'équipe de recherche.

Je comprends que la confidentialité et l'anonymat des discussions tenues à huis clos seront assurés. Les enregistrements audio seront transcrits sans aucune référence au locuteur et seront sous la garde exclusive du chef de projet. Ces bandes audio seront détruites au terme du projet. Pour ma part, je ne ferai aucune déclaration publique avant la rencontre ouverte au public, respectant ainsi la confidentialité des discussions du Comité de citoyennes et citoyens tenues à huis clos. Toutefois, au terme de ce processus de consultation, je pourrai utiliser librement toutes les connaissances que j'y aurai acquises.

Je reconnais que ma participation à ce projet est tout à fait volontaire et que je suis libre d'y participer. Je comprends également que je recevrai une somme de 200\$ au terme de la consultation, et ce, uniquement à la condition d'avoir participé à toutes les rencontres de travail tenues à huis clos et en public. Je certifie qu'on m'a expliqué verbalement, qu'on a répondu à toutes mes questions, qu'on m'a remis des notes explicatives complémentaires et qu'on m'a laissé le temps voulu pour prendre une décision.

Je reconnais être libre de me retirer en tout temps sans que cela nuise aux relations avec les responsables du projet et sans préjudice d'aucune sorte.

En foi de quoi, je consens à participer à cette consultation par consensus informé sur le suicide chez les jeunes.

Signature: \_\_\_\_\_

Le: \_\_\_\_\_

À: \_\_\_\_\_

# PHASE II: LA CONSULTATION

## Le comité de citoyens fait son boulot

**ÉTAPE 6:** Le comité de citoyens s'approprie les connaissances et les compétences nécessaires à son travail et il amorce l'échange avec les experts

**ÉTAPE 7:** Le comité de citoyens tient une assemblée publique

**ÉTAPE 8:** Le comité de citoyens délibère à huis clos et formule ses recommandations

**ÉTAPE 9:** Le comité de citoyens présente ses recommandations et se dissout

La deuxième phase représente la raison même pour laquelle on s'est lancé dans cette démarche de consultation. Le comité de citoyens en est l'un des deux acteurs principaux, l'autre étant le groupe d'experts qui dialoguera avec lui. Plus tard, un troisième acteur important — le public — fera une brève mais importante apparition. Une fois qu'il aura bien maîtrisé son rôle (soutenu en cela par le facilitateur, l'expert de la méthode et l'expert du contenu), le comité de citoyens s'attaquera à l'étape décisive et finale, à laquelle il s'est longuement préparé: la formulation de ses recommandations et leur présentation publique.

### ■ **ÉTAPE 6: Le comité de citoyens s'approprie les connaissances et les compétences nécessaires à son travail et il amorce l'échange avec les experts**

**L'objectif premier** du comité de citoyens à cette étape est de se donner les *connaissances* (techniques ou scientifiques) et les *compétences* (individuelles, interpersonnelles et collectives) nécessaires et suffisantes pour comprendre les différentes dimensions du projet qu'il doit analyser et les enjeux qu'il soulève. Ces connaissances et ces compétences lui sont nécessaires pour, dans un premier temps, dialoguer de manière fructueuse avec les experts et, dans un deuxième temps, formuler des recommandations pertinentes.

► Le comité de citoyens a besoin de ces connaissances et compétences parce qu'il aura nécessairement à interagir et à échanger avec des experts de différents horizons. Il doit le faire en « connaissance de cause », c'est-à-dire comprendre les données scientifiques ou techniques fournies, les subtilités et les nuances des analyses, les enjeux, les incertitudes et les paradoxes soulevés et leur justification respective. Ce faisant, le comité de citoyens établit les bases d'un dialogue éclairé avec les experts, contribuant ainsi à établir un respect réciproque, à augmenter la qualité du débat et des échanges, à favoriser une analyse informée, critique mais constructive.

**Un soutien multiforme.** Pour l'assister dans cette démarche d'« auto-formation » ou de « formation participative », le comité de citoyens dispose de divers moyens et stratégies.

- Il peut d'abord miser sur le *guide de référence* qui lui sert de point de départ et de fil conducteur.

- Il peut également compter sur le soutien constant du *facilitateur*, de l'*expert du contenu* (qui a participé, voire dirigé la rédaction du guide) et de l'*expert de la méthode* qui l'accompagneront dans les méandres de la démarche. Ces trois personnes se mettent alors au service du comité de citoyens et doivent donc se montrer d'une grande ouverture et d'une grande disponibilité à son endroit.
  - Il est fortement conseillé de n'avoir qu'un seul et même expert du contenu et un seul et même expert de la méthode tout au long de la démarche : pour éviter de grossir indûment le nombre d'interlocuteurs et ne pas briser la dynamique qui s'est installée dans le groupe. Au besoin, l'expert du contenu pourra contacter (téléphone, internet, etc.) le comité de pilotage afin d'obtenir des informations ou des précisions complémentaires afin de répondre à une question du comité de citoyens.
- Il peut enfin échanger et discuter avec des *experts externes*, d'abord par l'intermédiaire de questions et de réponses écrites, puis en face-à-face lors de l'assemblée publique.

## 6.1 Les rencontres de formation

**Le déroulement général.** La démarche du comité de citoyens vers l'assemblée publique et la formulation de ses recommandations exigera diverses rencontres, qui pourront approximativement totaliser de 20 à 30 heures et s'étaler sur une période de 4 à 8 semaines.

Dès le début de la démarche, le facilitateur s'assure que le comité a lu le guide de référence et qu'il se l'est approprié en demandant ce qui a été compris et ce qui ne l'a pas été.

Chaque rencontre devrait cibler différents aspects de la thématique qu'on veut s'approprier afin de s'assurer que tous les points ont été traités et compris par l'ensemble du comité de citoyens. Ce processus d'apprentissage devra donc permettre des retours constants sur des points traités précédemment, mais dont la compréhension est susceptible de se préciser au fur et à mesure que le comité de citoyens augmentera sa maîtrise du sujet.

Il est important de prévoir un délai entre chaque rencontre afin de permettre une intégration des apprentissages (appropriation de la thématique et des enjeux). C'est pourquoi, cette formation devrait s'étendre sur une période de plusieurs semaines.

L'expert du contenu répond autant que possible aux questions de compréhension et note ce qui devra faire l'objet de réponses subséquentes. Il souligne et explique les enjeux des différents problèmes soulevés par le comité de citoyens. Il précise ce qui fait consensus ou dissension (zones de convergence et de divergence) au sein de la communauté scientifique. En aucun cas, cependant, il ne s'immisce dans le choix ou dans la formulation des questions qui seront soumises aux experts par la suite.

Le comité de citoyens est libre de remettre en cause la totalité ou une partie du guide de référence et de demander de nouvelles informations. Ce droit du comité doit être explicitement mentionné dans le guide et peut être rappelé par le facilitateur au cours de la consultation.

## Les réunions de travail du comité de citoyens

**Durée.** Aucune réunion de travail du comité de citoyens ne devrait excéder trois heures. Une fréquence moyenne d'une rencontre par semaine devrait permettre de respecter le calendrier de travail et de mener la consultation à son terme dans un délai raisonnable.

**Décorum et efficacité.** Il est important de le rappeler : les citoyens choisis pour cette consultation n'ont pas forcément l'expérience de s'exprimer en groupe, surtout quand ils ne connaissent pas encore bien les membres de ce groupe et qu'ils ne sont pas nécessairement rompus à la méthode de délibération en groupe. Pour qu'un niveau de sérénité et de confiance s'installe au sein du comité de citoyens, il est important que le facilitateur et les membres du comité de pilotage qui assisteront le comité de citoyens (en tant qu'experts du contenu et experts de la méthode) conviennent de certaines règles de fonctionnement.

- Ainsi, les échanges doivent être libres, mais la liberté des échanges n'implique pas leur désorganisation. Et prendre la parole ne revient pas à prendre le pouvoir. On adoptera donc un protocole d'intervention et de débat rigoureux et respectueux des autres : un protocole dont le facilitateur sera le garant, une rigueur et un respect dont il sera le premier à donner l'exemple.
- Dans le même sens, chacune des étapes du travail est balisée par des consignes précises et vise des résultats concrets. Le facilitateur, avec le concours de l'expert de la méthode, est aussi le garant de l'efficacité du processus<sup>15</sup>.

**Huis clos.** S'agissant d'une auto-formation en groupe, une dynamique particulière s'installe. Elle permet à une personne de modifier son opinion à l'éclairage des nouvelles connaissances acquises lors des différentes séances. Le huis clos fait en sorte que personne ne se sent jugé ou discrédité pour ce qui pourrait apparaître comme des « limites » ou une certaine « lenteur à comprendre » ou encore de la « versatilité » de certains membres de ce comité aux yeux d'un éventuel observateur extérieur.

### 6.2 La formulation des questions aux experts externes

Une fois que le comité de citoyens aura acquis une maîtrise suffisante des éléments nécessaires à la compréhension de la problématique posée par le projet faisant l'objet de la consultation, il formule les questions qu'il désire soumettre à des experts externes.

C'est le *facilitateur* qui est le mieux placé pour juger si le comité est prêt à formuler ces questions. À titre exploratoire, il peut faire un premier essai en ce sens en utilisant la technique du remue-méninges, le « *brainstorming* ».

Ce premier essai peut se révéler non concluant et le facilitateur peut juger que le comité de citoyens a besoin d'approfondir ses connaissances avant de s'engager plus avant dans la formulation des questions aux experts externes. Selon l'expérience, le nombre de rencontres nécessaires à la formulation de ces questions peut aller de trois à cinq. Il se peut également que le comité de citoyens demande d'y consacrer des rencontres supplémentaires, soit à cause de la complexité de la thématique et des enjeux qu'il a à analyser, soit à cause de la dynamique qui règne au sein du groupe (convivialité, confiance, discussion, etc.). À ce stade-ci de la consultation, l'annonce

<sup>15</sup> Pour plus de détails, voir Campenhoudt, L., et al., 2005

publique des dates et lieux de la conférence publique ainsi que toutes les réservations de salles et des équipements doivent être faites.

**Le type de questions.** Les questions adressées aux experts externes doivent être concises et se focaliser sur un aspect donné de la problématique posée par le projet soumis à la consultation. De ce fait, elles doivent aussi être complémentaires les unes des autres afin de couvrir de façon optimale la thématique générale. Elles doivent enfin servir à renforcer la trame des discussions et contribuer à dégager des points de consensus.

**Leur nombre.** Les questions adressées aux experts externes ne devraient pas être en nombre trop élevé, car les réponses à ces questions, en plus d'être soumises par écrit au comité de citoyens, seront présentées oralement et débattues lors de l'assemblée publique, qui ne dure qu'une journée et demie. Dans ce contexte, on estime que le comité de citoyens devrait, idéalement, formuler de 6 à 8 questions principales aux experts externes, et jamais plus de 10. Chacune de ces questions principales peut cependant être accompagnée de questions subsidiaires ou secondaires. Mais là encore, il ne s'agit pas d'utiliser ce moyen pour contourner la première règle et multiplier les champs d'investigation. On conviendra donc de limiter le nombre de ces questions secondaires et, surtout, de faire en sorte qu'elles servent à préciser la question principale, non à en poser une autre.

**Qui les formule?** Idéalement, les questions qui seront adressées aux experts externes devraient être formulées directement par les citoyens, avec l'aide du facilitateur et de l'expert du contenu. Quand les citoyens formulent eux-mêmes les questions, il en résulte souvent des questions plus simples et plus directes, les citoyens étant moins portés que les experts sur les « préliminaires » et les « compte tenu de... ». Mais l'intensité de l'aide fournie par le facilitateur et l'expert du contenu (voire, par le comité de pilotage) peut varier. Ainsi, si les citoyens peinent à rédiger collectivement

La formulation des questions a suscité certaines interrogations lors des trois exercices de consultation par consensus informé menés au Québec. Les comités de citoyens ont d'abord formulé un trop grand nombre de questions. Par exemple, l'exercice mené à Sherbrooke a abouti d'abord à 36 questions. Comme la problématique analysée exigeait divers secteurs d'expertise et qu'il avait été convenu de consulter trois experts par secteur, l'exercice devenait dès lors ingérable. Dans les trois consultations, les comités de citoyens ont finalement conclu qu'il serait plus efficace de regrouper leurs questions en « modules » et ils ont confié cette tâche au comité de pilotage. Cette approche a entraîné deux bénéfices : elle a réduit le nombre d'experts invités et elle a libéré le comité d'une tâche qui le ralentissait, lui permettant ainsi de progresser dans ses réflexions et sa discussion.

une question, l'expert du contenu peut leur proposer une formulation qui exprime clairement le point de vue qu'ils ont du mal à cerner. L'expert du contenu ou le comité de pilotage peuvent aussi aider le comité de citoyens à regrouper leurs questions de manière à les ramener à un nombre raisonnable.

Les expériences menées dans le domaine de la santé montrent que la formulation des questions peut être de la responsabilité du comité de citoyens ou du comité de pilotage (ou de son représentant, l'expert du contenu). D'un point de vue méthodologique, les deux approches sont valides<sup>16</sup>. Cependant, quelle que soit la méthode utilisée ou l'intensité de l'aide fournie par le facilitateur ou l'expert du contenu, un point

<sup>16</sup> Voir Matillon et Durieux, in Giraud et Jolly, 1991, p.84

reste incontournable : le libellé final des questions doit être entériné par le comité de citoyens avant d'être acheminé aux experts.

### **6.3 Le choix des experts externes et des questions adressées à chacun**

C'est le comité de citoyens qui choisit les experts. De façon générale, il fait ce choix avec le soutien de l'expert du contenu qui, en collaboration avec ses collègues du comité de pilotage, lui propose des noms en fonction des questions posées et de divers critères de sélection. Mais, tout comme à l'étape de la formulation des questions, c'est le comité de citoyens qui a le dernier mot en cette matière.

#### **Deux critères principaux devraient régir cette sélection :**

- le groupe d'experts devrait être en mesure d'exprimer l'ensemble du spectre des savoirs et des savoir-faire dans le domaine ;
- le groupe d'experts devrait représenter, de manière équilibrée, trois grands secteurs d'activités : le secteur public, le secteur privé et le secteur communautaire (ou associatif).

Le respect de ces critères, en favorisant l'expression de différents points de vue, contribuera à une information plus adéquate et plus complète du comité de citoyens. Par contre, cette diversité des points de vue rendra probablement plus ardu l'aménagement d'un espace commun de discussion, particulièrement si les experts divergent trop fortement d'opinions.

Chaque question posée par le comité de citoyens peut être dirigée vers un seul expert ou vers plusieurs. Ainsi, un seul expert peut suffire à répondre à une question factuelle ou empirique. En revanche, si une question implique un jugement de valeurs ou concerne un aspect très important pour la compréhension du projet analysé ou de la problématique qu'il pose, il est possible et préférable de la soumettre à plusieurs experts. En Norvège, par exemple, cinq experts de différents secteurs (public, privé et communautaire) furent invités à répondre à la question « Qui doit définir les termes de "développement soutenable" et "bénéfice social" ? »<sup>17</sup>

Un même expert peut donc être consulté sur une question ou sur plusieurs.

Le comité de pilotage peut adopter comme stratégie d'envoyer une même question à des experts de différents secteurs (public, privé et communautaire). Devant des réponses et des avis qui varieront éventuellement selon le secteur d'appartenance des experts, le comité de citoyens, après un étonnement initial, sera probablement alors rassuré sur son propre travail. Non seulement cette diversité de points de vue l'aidera-t-il à mieux saisir la complexité des enjeux du projet, elle mettra dans une autre perspective ses propres divergences de vues. Les citoyens auront ainsi une démonstration concrète que s'ils ne s'entendent parfois pas sur une question donnée, ce n'est pas nécessairement par manque de connaissances de leur part, mais à cause des valeurs sous-jacentes qui fondent la réflexion de chacun et la solution qu'il propose. Selon les termes de Callon, Lascoumes et Barthe (2001, p. 244) : « La procédure, en neutralisant les calculs, produit à la fois de l'authenticité et de la bonne foi ». Selon les termes d'un citoyen de Sherbrooke : « Ben, je comprends pourquoi on ne parvient pas à s'entendre : même les experts n'y arrivent pas ! »...

---

<sup>17</sup> Poulet-Mathis, J., 1998

## *Déroutement :*

- Le comité de pilotage communique d'abord avec les experts pressentis afin de leur expliquer les procédures et ce que l'on attend d'eux.
- Chaque expert externe qui accepte de participer à la consultation doit signer une lettre de consentement éclairé et une lettre de déclaration d'intérêts.
- Le comité de pilotage envoie ensuite à chaque expert retenu la question ou les questions sur lesquelles le comité de citoyens désire profiter de son éclairage.
- Les experts doivent rédiger des réponses courtes et claires par écrit dans un délai fixé et convenu (deux semaines au maximum). Ce bref délai est nécessaire afin de ne pas rompre la dynamique de groupe. Il s'agit par ailleurs d'un délai réaliste, puisque le choix des experts invités se fonde justement sur leurs connaissances acquises et non pas sur des connaissances futures issues de projets de recherche.
- Les experts ne savent pas qui sont les membres du comité de citoyens. Ils ne peuvent donc communiquer directement avec l'un d'entre eux ou les rencontrer pour donner une conférence, par exemple. Cette barrière procédurale permet au comité de citoyens de conserver son propre rythme d'apprentissage, en plus, bien sûr, de sa liberté de réflexion et de discussion.

### **6.4 La discussion des réponses des experts externes**

Dans un premier temps, le comité de citoyens s'est approprié collectivement les connaissances de base dont il avait besoin pour comprendre les grandes lignes de la problématique posée par le projet qu'on lui demande d'examiner. Dans un deuxième temps, il a utilisé ces connaissances pour formuler des questions précises à des experts externes. Avec les réponses qu'il a reçues de ces experts, le comité de citoyens dispose maintenant d'un outil supplémentaire pour approfondir sa compréhension de la problématique du projet.

Le comité entreprend alors la discussion de ces réponses. Il juge si elles répondent de manière pertinente aux questions posées et si elles sont utiles à sa réflexion. Il a alors quatre options : adopter certaines considérations des experts, en rejeter certaines, leur ajouter ses propres considérations ou encore demander un complément d'information.

Dans ce dernier cas, le comité de pilotage peut, soit demander à certains des experts consultés de préciser ou de développer leurs réponses, soit faire appel à de nouveaux experts pour fournir ces éléments d'information complémentaires.

Quand le comité de citoyens est satisfait des réponses reçues (soit dès la première ronde de consultation, soit à la suite de la ronde complémentaire), la prochaine étape de la démarche — l'assemblée publique — peut s'enclencher.

### **ÉTAPE 7: Le comité de citoyens tient une assemblée publique**

Lors d'une assemblée publique, le comité de citoyens rencontre pour la première fois les experts consultés, les autres acteurs intéressés par le projet et l'ensemble des citoyens. Il écoute leurs points de vue et engage le dialogue avec eux. Cette assemblée publique s'étend sur une soirée et une journée. Elle a été au préalable largement publicisée auprès de la communauté concernée par le projet étudié.

La formule du débat entre les différentes parties permet de mettre sur la table les

différents enjeux et de les discuter. Il s'agit d'un débat qui donne l'occasion aux différents intervenants intéressés par le projet de présenter leurs arguments et de discuter ceux des autres. Ce débat met en lumière, à la vue de toute la communauté, les principaux enjeux du projet et les différentes évaluations qui en sont faites.

**Les acteurs en présence.** L'assemblée publique réunit pour la première fois, sur la même scène, cinq acteurs principaux :

- le comité de citoyens, « sans attaches » par rapport aux enjeux du projet, qui assume à cette occasion le rôle traditionnellement dévolu aux commissaires d'une consultation ;
- le comité de pilotage, qui a organisé l'ensemble de la démarche et dont les membres peuvent porter à la fois le chapeau d'expert et celui de militant ;
- les experts externes consultés, qui agissent comme « témoins experts » ;
- le promoteur du projet (si ce promoteur est différent du commanditaire, comme il se doit) ;
- l'ensemble de la communauté, formée de citoyens, d'autres experts ou de groupes, neutres ou engagés face au projet.

► Un seul acteur important — le commanditaire — est absent du débat. Il assiste à l'assemblée en tant qu'observateur, pour préserver la neutralité de la délibération du comité de citoyens, qui suivra la fin de l'assemblée publique.

Le comité de citoyens s'est préparé activement à ce débat, puisqu'il a eu l'occasion de prendre connaissance et de discuter à huis clos des réponses des experts qui viendront en présenter l'essentiel à l'assemblée. Mais c'est la première fois que les deux interlocuteurs se rencontreront et pourront échanger directement. C'est aussi la première fois que tous les membres du comité de pilotage, le promoteur et, surtout, l'ensemble de la communauté pourront échanger avec le comité de citoyens, enrichissant ainsi considérablement la démarche de consultation.

► **Une nouvelle dynamique.** Cette première rencontre publique du comité de citoyens et des experts externes, en présence « active » d'un public, risque de perturber la dynamique et le climat de confiance établi au sein même du comité de citoyens. Le facilitateur doit donc veiller au respect des règles déontologiques par l'ensemble des acteurs. Il exposera, dès l'ouverture de l'assemblée publique, les règles de fonctionnement de la consultation par consensus informé et, au besoin, rappellera à l'ordre la personne qui s'en éloignera trop.

Les différentes expériences montrent toutefois que la perception mutuelle des experts et du comité de citoyens est rapidement empreinte de respect. D'un côté, les experts apprécient de ne pas se retrouver en présence de « militants obtus », mais de personnes qui se sont préparées avec soin et qui prennent à cœur le mandat qu'on leur a confié. De l'autre côté, le comité de citoyens ne voit pas les experts comme des « prima donna » intraitables, mais des personnes prêtes à discuter et à vulgariser leur savoir, à partager les zones d'ignorance ou d'incertitude de la discipline.

*L'assemblée publique est le dernier outil et la dernière occasion dont dispose le comité de citoyens pour engranger les connaissances, les expertises et les opinions dont il a besoin pour « se faire une idée » et aboutir à une série de recommandations.*

**Le scénario de l'assemblée: un exemple.** L'assemblée peut se dérouler selon divers scénarios, mais chacune de ses *sessions* (soir, avant-midi ou après-midi) s'articule toujours autour de *modules* qui sont formés chacun d'une des grandes questions soumises aux experts, incluant les questions secondaires auxquelles elle a donné lieu.

D'entrée de jeu, le président du comité de pilotage (ou le facilitateur) rappelle le sens de la démarche de consultation par consensus informé et l'objet particulier de cette consultation, soit la question posée au comité de citoyens. Il présente les membres du comité de citoyens (« les commissaires ») et les experts témoins présents.

Le facilitateur, après avoir rappelé les règles de déontologie et expliqué le déroulement général de l'assemblée et le scénario de chaque module, entame le premier module.

**Voici un exemple d'un scénario possible. Chaque question (incluant ses questions secondaires) y fait l'objet d'un module d'une durée maximale de 1 heure 7 minutes. Chaque module est suivi d'une pause de 10 minutes.**

- Le facilitateur lit la question abordée dans le module, puis, pour aider le public à se mettre en contexte, il résume les réponses écrites fournies par les experts externes au comité de citoyens. (2 min.)
- Le facilitateur donne la parole à un porte-parole du comité pour poser des questions additionnelles ou demander des éclaircissements aux experts externes qui ont répondu par écrit à cette question. (5 min.)
- Ces experts externes (au nombre d'un, de deux ou de trois) disposent de 5 minutes chacun pour répondre. (5 à 15 min.)
- Le comité de citoyens et ces experts externes échangent entre eux. (15 min.)
- Le public intervient en adressant ses questions au facilitateur; celui-ci les dirige vers les experts externes présents à la table ou, exceptionnellement, vers le comité de citoyens. (15 min.)
- Le comité de citoyens demande des éclaircissements au public, c'est-à-dire soit aux citoyens, soit aux autres experts ou aux groupes militants qui sont présents dans la salle. (15 min.)

### **Quelques conseils pratiques pour faciliter la bonne marche de l'assemblée publique...**

- Tous les experts externes qui ont répondu aux questions par écrit viennent présenter oralement leur réponse au comité de citoyens. Ils peuvent participer aux débats en tout temps, qu'ils se trouvent assis à la table des experts ou encore dans la salle.
- L'expert de la méthode et l'expert du contenu demeurent à la disposition du comité de citoyens et du facilitateur en tout temps. Ils n'ont pas à intervenir, à moins d'une impasse difficile au cours des discussions et des rencontres.
- Tous les autres membres du comité de pilotage assistent aux débats dans la salle, observent et prennent des notes. Ces données seront utiles pour le bilan.

- Le comité de citoyens se nomme un (ou des) rapporteur(s) à l'intérieur de son groupe.
- Chaque intervenant du public a droit au même temps de présentation, quel que soit son degré de « représentativité », d'implication ou d'engagement par rapport à l'objet de la consultation.
- La disposition de la salle doit favoriser l'échange. Ainsi, on peut disposer les tables des experts et celles du comité de citoyens de chaque côté d'une figure en V qui s'ouvre vers le public et dont le facilitateur occupe la pointe.

## ■ ÉTAPE 8: Le comité de citoyens délibère à huis clos et formule ses recommandations

### 8.1 La délibération

Au lendemain même de l'assemblée publique, le comité de citoyens se réunit à huis clos pendant toute une journée, voire une partie de la nuit, pour délibérer et formuler à l'intention du commanditaire ses recommandations concernant le projet étudié. Ces recommandations sont l'aboutissement de toute la démarche de consultation engagée plusieurs mois auparavant. Elles sont fondées sur les informations obtenues dans le guide de référence, les réponses écrites aux questions posées aux experts externes, les échanges directs avec ces experts et le public lors de l'assemblée publique et, bien sûr, la réflexion collective du comité de citoyens, soutenue par le facilitateur, l'expert de la méthode et l'expert du contenu.

**Pourquoi cette urgence ?** Il peut paraître inutile, imprudent, contre-productif ou irréaliste d'exiger des citoyens qu'ils délibèrent et rédigent leurs recommandations dans un délai aussi court, au lendemain même de l'assemblée publique et à la veille même de la présentation de leur rapport au public et au commanditaire. Et il est vrai que la fatigue commence à laisser sa trace et que la convivialité peut être mise à dure épreuve. Il est vrai aussi que l'angoisse précédant « l'heure du jugement » — celui que le comité portera sur le projet à travers ses recommandations et celui que le public portera sur la qualité de son travail — peut s'intensifier, précisément à l'étape décisive où la sérénité des débats serait particulièrement importante.

Mais la démarche même de consultation par consensus informé atténue les effets de cette « urgence », qui, dans les faits, n'en est pas vraiment une, comme nous allons le voir.

**Un délai qui présenterait des risques.** Il est vrai que la délibération a lieu au lendemain même de l'assemblée publique. Mais cette immédiateté est nécessaire. C'est elle qui permet de préserver la neutralité de la démarche et fait en sorte que les recommandations sont véritablement issues de la réflexion collective et informée des citoyens qui ont travaillé en comité.

Retarder la délibération, ne fût-ce que de quelques jours, pourrait avoir deux conséquences fâcheuses. Le délai pourrait briser la dynamique qui s'est installée au sein du comité de citoyens. Il reviendrait aussi à soumettre la réflexion collective du comité à un risque de « contamination », puisque des intervenants extérieurs au processus de réflexion ne manqueraient sans doute pas d'exercer une certaine pression sur les membres du comité de citoyens, maintenant qu'ils sont connus. Or, ce qui fait l'intérêt de cette démarche, c'est qu'elle mène à des recommandations qui ne sont pas la simple addition de réflexions individuelles, mais le résultat d'une

réflexion collective, qui s'est forgée dans l'échange constant de points de vue entre les membres d'un même groupe. Si chaque citoyen de ce groupe est maintenant soumis individuellement à l'influence de groupes de pression, c'est toute la « compétence collective » du comité de citoyens, construite au fil de longs mois de travail, qui est remise en question et menacée.

**Des citoyens «pressés» de conclure?** Il est vrai aussi qu'on assiste, en fin de parcours, à une nette accélération du processus: une démarche qui a exigé des mois de préparation et de mise en œuvre est bouclée en trois jours (et peut-être une nuit...). Mais c'est précisément parce que les étapes précédentes se sont étendues sur plusieurs mois et qu'elles ont permis aux citoyens de se faire graduellement une idée de la question que la démarche peut aboutir rapidement. D'ailleurs, si le comité de citoyens ne s'était pas senti prêt à tenir l'assemblée publique ou que le facilitateur et les membres du comité de pilotage n'avaient pas été du même avis, l'assemblée n'aurait pas eu lieu et la réflexion se serait poursuivie, dans les limites de temps imparties.

Il est évident que le comité de citoyens pourrait encore parfaire sa connaissance, mais on ne doit pas oublier que la communauté des experts fait elle-même face à des incertitudes, qui, du reste, ont été l'un des facteurs qui ont motivé cette consultation. Par ailleurs, la pression créée par cette « urgence », quoique délicate à gérer, a l'effet bénéfique d'inciter tous les citoyens (même ceux qui ont été les moins actifs jusque là) à exprimer leur avis, à débattre, à dire leur mot dans la formulation des recommandations. Ils savent que c'est là leur dernière chance de le faire, et, de façon générale, ils la saisissent.

À cette étape, les citoyens sont également conscients que ce qu'on attend d'eux, ce n'est pas de faire mieux que les experts, c'est de se prononcer, avec les informations qu'on a bien voulu mettre à leur disposition, sur ce qu'il leur paraît socialement acceptable, au nom de valeurs comme le bien commun, le respect d'autrui, le développement durable ou le développement social... Il s'agit, en fin de compte, de mettre en œuvre le principe de précaution et de décider, à partir des connaissances et des incertitudes existantes, pour le bien-être du public. Selon Callon, Lascoumes et Barthe (2001), il s'agit également de construire un « monde commun » entre les experts et les profanes.

» Il est intéressant de noter que les trois rapports présentant les recommandations des comités de citoyens qui ont participé aux trois consultations par consensus informé menées au Québec commencent tous par une mise en garde similaire: le comité rappelle que les recommandations formulées sont basées essentiellement sur les informations qu'on a bien voulu leur donner, soit dans le guide de référence, soit dans les réponses écrites et orales des experts.

Certes, il se peut que l'assemblée publique fournisse de nouveaux éléments de réflexion au comité de citoyens, mais ces éléments mettent rarement en question l'expertise dont il dispose ou un point de vue qu'il n'aurait pas considéré. Elle offre plutôt au comité de citoyens l'occasion de faire une synthèse de l'ensemble des connaissances et des positions sur la question, de prendre le pouls du public et de valider ainsi ses propres points de vue. Bref, l'assemblée publique vient rarement remettre en question

le sentiment général qui s'exprime à ce moment-là au sein du comité de citoyens. Elle vient plutôt objectiver ses propres intuitions et lui permet de les résumer une dernière fois avant de passer aux recommandations. En ce sens, elle est la parfaite préparation à la délibération du lendemain. En outre, l'expérience enseigne qu'après des mois de réflexion et de travail en commun, les membres du comité de citoyens ont hâte de conclure, ne fut-ce que pour retrouver leur liberté individuelle...

**Toutes les questions ne donneront pas lieu à des recommandations consensuelles.** Il est important de rappeler que, si la démarche repose sur la recherche d'un consensus, il ne s'agit pas de rechercher ce consensus à tout prix et d'en arriver toujours à des recommandations dont chacune aura fait consensus, sur le plus bas dénominateur commun, et donc de faible portée car trop générale. De fait, si on en arrivait là, si à cette étape il n'y avait aucune divergence d'opinions sur certains points du projet ou de la problématique qu'il pose, il y aurait lieu de se questionner sur la rigueur du processus.

Certes, plus il y aura de recommandations faisant consensus, plus la rédaction du rapport du comité de citoyens sera facile. Mais il faut se rappeler que le but de cette consultation est de fournir au décideur un éclairage qui mettra en lumière des critères d'acceptabilité sociale d'un projet qui soulève souvent une problématique et des enjeux complexes. En ce sens, les divergences d'opinions qui demeurent à l'issue de cette consultation sont aussi significatives et révélatrices que les recommandations qui ont fait consensus. L'important, dans les deux cas, est d'indiquer les motifs qui ont mené au consensus d'opinions ou à la divergence d'opinions, et, dans ce dernier cas, de préciser qu'on s'est entendu sur la formulation de la dissension.

» Il est possible de se servir d'échelles graduées de consensus, du type « d'accord », « assez d'accord », « pas d'accord », etc., plutôt que « pour » ou « contre ». De toute façon, dans une situation où les avis sont divergents, il reviendra aux décideurs de trancher.

En d'autres mots, comme le rapport final du comité de citoyens n'a pas à présenter seulement des recommandations consensuelles — et encore moins « unanimes » —, mais qu'il doit également faire état des divergences de points de vue qui se sont exprimées parmi ses membres, la délibération finale s'en trouve simplifiée. Il ne s'agit pas de rechercher l'unanimité à tout prix ni de « passer au vote », il s'agit de formuler des recommandations qui reflètent le plus fidèlement possible le consensus de vues ou la divergence de vues qui ont accompagné leur formulation.

**Une tâche capitale, mais pas facile...** Compte tenu de la pression qui pèse sur cette ultime délibération du comité de citoyens, le facilitateur, mais aussi l'expert de la méthode et l'expert du contenu, auront à jouer leur rôle d'accompagnateur avec un doigté extrême. C'est de ce doigté que dépend en bonne partie l'impact du « stress » final auquel le comité de citoyens est soumis : soit il hypothèque la délibération et fait dérailler l'ensemble du processus, soit il est harnaché et canalisé en une énergie constructive et productive. C'est au cours de cette journée que l'on pourra mesurer à quel point le facilitateur, notamment, aura su créer un lien de confiance et aura su faire partager l'esprit de la consultation par consensus informé par l'ensemble des membres du comité de citoyens.

Bref, on ne peut nier que la journée de délibération qui aboutira à la formulation

des recommandations soit un exercice stressant et délicat. Une façon d'alléger la tension est peut-être de rappeler régulièrement au comité de citoyens que leurs recommandations ne sont pas exécutoires, mais indicatives. Elles ne sont pas une décision, mais une aide à la décision. Cela ne diminue en rien leur importance, mais peut sans doute contribuer à alléger le fardeau que le comité de citoyens peut sentir sur ses épaules.

## 8.2 La formulation des recommandations

Deux remarques s'imposent d'emblée lorsqu'on aborde la formulation des recommandations.

**Le libellé.** Ce sont les citoyens eux-mêmes qui rédigent les recommandations, ce qui signifie que les recommandations sont conçues et rédigées par des profanes. Profanes informés, certes, mais qui n'en sont pas devenus pour autant des experts. Le libellé des recommandations reflète l'état de leur réflexion, alimentée par les informations qu'ils ont recueillies à travers leurs lectures et leurs échanges, entre membres du comité de citoyens et avec les experts et le public. On ne doit donc pas s'étonner si ce libellé apparaît parfois maladroit aux yeux d'un expert ou d'un décideur.

Ce qui pourrait être considéré comme une « maladresse », voire comme une manifestation d'ignorance du domaine d'expertise concerné ou de sa culture, ne peut en aucun cas servir de motif pour discréditer le sens d'une recommandation ou la rejeter d'entrée de jeu ou du revers de la main.

Si un tel cas se présente, c'est au comité de pilotage ou au commanditaire de « traduire » cette recommandation dans une formulation plus proche du langage administratif ou technique et de mettre en lumière l'esprit et l'objectif de la recommandation en s'aidant de la justification (de l'argumentaire) fournie par le comité de citoyens.

Une recommandation d'un comité de citoyens britanniques: « L'agriculture doit se transformer pour s'éloigner des méthodes intensives, de manière à tendre vers une utilisation faible ou nulle de substances chimiques ou artificielles, telles que les pesticides et les engrais chimiques. »<sup>18</sup>

**La mise en contexte.** Les recommandations doivent bien situer le contexte dans lequel elles ont été formulées. Ainsi, il est important de rappeler qu'elles sont fondées sur la base des informations et connaissances qui ont été mises à la disposition du comité de citoyens. On notera donc qu'elles constituent une position *provisoire*, qui devrait être redéfinie et renégociée ultérieurement, en fonction de l'avancement des connaissances (incertitude des conséquences et connaissances partielles). Enfin, la mise en contexte doit être équilibrée et aborder avec la même attention les avantages et inconvénients, les aspects éthiques, environnementaux et sociaux que soulève la question.

### P.S. La consultation par consensus informé peut-elle aboutir à un échec ?

Il reste une dernière possibilité à envisager. Qu'arrive-t-il si on ne s'entend pas ? Non pas sur une ou deux recommandations, mais sur l'ensemble ? La consultation par consensus informé est-elle alors un échec ?

<sup>18</sup> Callon, Lascoumes et Barthe, 2001, p.250

Même si la situation ne s'est jamais présentée dans les cas répertoriés jusqu'ici, il est toujours possible, en théorie du moins, que des citoyens ne parviennent pas, pour diverses raisons, à formuler des recommandations. Admettant que cela puisse arriver — qu'aucun consensus ne soit atteignable sur aucune question — il nous semble qu'on ne pourrait parler d'échec complet de la démarche et que celle-ci, malgré tout, produirait certains bénéfices. Ainsi, le processus servirait au moins de révélateur de l'intensité des conflits, des tensions, des problèmes et des enjeux provoqués par le projet. Il mettrait aussi en lumière l'état d'esprit de la communauté face au projet : les acteurs sociaux mobilisés, mais également les valeurs et les choix normatifs qui guident leurs actions. De plus, il identifierait de façon plus claire les principaux « responsables » (politiques, économiques) concernés par les enjeux de ce projet, ceux qui y possèdent les intérêts les plus concrets et les plus forts. Enfin, il ferait nécessairement progresser l'information générale de la communauté, sa sensibilisation et sa mobilisation, ouvrant peut-être la voie à de nouvelles pistes de réflexion ou de solution, pour ce projet en particulier ou pour toute autre question la concernant.

## ■ ÉTAPE 9 : Le comité de citoyens présente ses recommandations et se dissout

### 9.1 Le dépôt public du rapport

Lors d'une conférence de presse, tenue le lendemain de la délibération à huis clos, le comité de citoyens remet son rapport au commanditaire et au public en présence des médias (écrit, radio, télévision).

Ce rapport (ou ce *compte rendu*) peut compter quelques pages ou être volumineux. Les exemples du Québec se situent entre 15 et 40 pages.

Toutes les recommandations du comité de citoyens sont publiques et motivées (autrement dit, il n'y a pas de partie confidentielle, réservée au seul commanditaire).

Chacune indique au commanditaire ou aux autres décideurs concernés à quelles solutions les différentes parties intéressées (le comité de citoyens, mais aussi la communauté scientifique et les experts) peuvent donner, ou non, leur appui, et à quelles conditions. En d'autres mots, chacune résume le contexte et les motifs qui ont conduit à sa formulation, en soulignant le consensus qu'elle a rallié ou les divergences qui se sont manifestées<sup>19</sup>.

► Il est important de rappeler que le commanditaire n'aura pas eu accès aux recommandations avant l'annonce publique, que ce soit de manière officielle ou officieuse. Il en va de la crédibilité de tout le processus de consultation.

**La médiatisation.** Si l'on veut que le rapport de la consultation par consensus informé ait un certain impact dans la population (et, par conséquent, sur le commanditaire, qui peut être particulièrement sensible à cette dimension, surtout s'il s'agit d'une instance publique ou regroupant des élus), il faut avoir l'oreille de médias. Cette écoute sera d'autant plus attentive que le comité de pilotage, tout au long du processus, aura établi et maintenu des liens avec eux, ces liens se modulant aux différentes étapes de la démarche. Ainsi, on se sera particulièrement efforcé de bien faire saisir le contexte de la démarche : la nature de la CCI et ce qu'on peut en attendre, ses liens avec le projet et la problématique qu'il pose, les ressources dont elle disposait.

<sup>19</sup> Voir l'annexe 2 : Exemple de recommandations d'un comité de citoyens RRSSS des Laurentides/CSSMI : Le suicide chez les jeunes

## 9.2 La dissolution du comité de citoyens

Au terme de la conférence de presse, le comité de citoyens est automatiquement dissous. Son mandat officiel, en tant que comité, est accompli.

Si certains membres du comité décident de maintenir leur engagement autour du projet (par exemple, pour assurer le suivi des recommandations ou pour militer en faveur ou contre le projet), ils ne le font pas comme membres du comité de citoyens, mais à titre individuel. Et même si plusieurs d'entre eux décident de se regrouper à nouveau au sein d'un groupe militant, cette nouvelle entité ne pourra pas revendiquer la légitimité que lui octroyait la participation à la démarche de consultation par consensus informé.

### *L'exemple de Sherbrooke*

La journée de délibération à huis clos a commencé un dimanche à 9h. Tous les membres du comité de citoyens ont participé à la formulation des 34 recommandations jusqu'à 22h.

Entre 22h et 3h de la nuit, trois membres du comité de citoyens ont révisé la syntaxe et l'orthographe des 12 pages du rapport.

Entre 3h et 5h, l'expert du contenu, qui assumait aussi le rôle d'expert de la méthode, et le responsable des communications ont rédigé le communiqué de presse. Ils ont également photocopié ces deux documents en quelques dizaines de copies afin de les distribuer aux personnes présentes à la conférence de presse : les journalistes et les personnes ayant participé à l'exercice de la consultation (les membres du comité de citoyens, les membres des différents comités et les experts).

La conférence de presse s'est tenue le lundi, soit le lendemain, à 11h.

# PHASE III: LA DIFFUSION DES RECOMMANDATIONS ET LE BILAN

## L'heure du bilan

**ÉTAPE 10:** Le comité de pilotage diffuse les recommandations, fait le bilan de la consultation et se dissout.

Le comité de citoyens a terminé son boulot, mais pas le comité de pilotage. Il lui reste à s'assurer que les recommandations ont bien pénétré la communauté et qu'on tire toutes les leçons utiles de cette méthode particulière de consultation.

**ÉTAPE 10: Le comité de pilotage diffuse les recommandations, fait le bilan de la consultation et se dissout**

### 10.1 La diffusion des recommandations

À la suite de la conférence de presse et de la dissolution du comité de citoyens, il revient au comité de pilotage de prendre en charge la diffusion et la promotion des résultats de la démarche auprès des citoyens et des acteurs de la communauté. Il doit s'assurer de refléter le plus fidèlement possible les propos et avis du comité de citoyens.

Cette diffusion peut prendre la forme de feuillets explicatifs ou possiblement d'une vidéo. Les recommandations feront aussi l'objet d'une publication officielle dans un journal ou un bulletin, ce qui permettra une diffusion publique plus large. De plus, le rapport sera distribué aux élus et décideurs de la région concernée par la consultation (sous forme imprimée, par le biais d'un site web, etc.). Ainsi, selon Sclove (1994), au Danemark, en 1992, un comité de pilotage a expédié les recommandations et des extraits vidéo de la consultation dans plus de 600 communautés afin que ces dernières aient également l'opportunité d'engager un débat.

Le comité de pilotage peut même organiser des discussions publiques du rapport.

### 10.2 Le bilan: un rapport synthèse de l'exercice

L'étape qui met fin à la démarche de consultation par consensus informé est la rédaction, par le comité de pilotage, d'un *rapport synthèse*, qui ne porte pas uniquement sur les recommandations formulées, mais aussi sur le processus en tant que tel et les résultats qu'il a permis (ou non) d'obtenir. C'est ainsi que ce rapport pourrait considérer des informations et des observations provenant soit des discussions publiques lors de la CCI, soit lors de rencontres post mortem avec les citoyens et/ou les experts ayant participé à la CCI.

Ce bilan est nécessaire afin de déterminer dans quelle mesure le processus de consultation a permis de fournir des réponses qui :

- ont tenu compte des préoccupations et de l'intérêt général des citoyens ;
- ont cerné adéquatement les principaux enjeux de la thématique retenue ;
- ont fourni aux décideurs des éléments susceptibles d'enrichir leurs éventuelles décisions ;

- ont permis de déterminer clairement les points de convergence ou de divergence auxquels les membres du comité ont abouti ;
- ont permis de dégager les principes, les valeurs et les raisonnements sur lesquels les membres du comité se sont basés pour atteindre des positions consensuelles.

Toujours dans le cadre de ce bilan, le comité de pilotage peut en outre organiser des rencontres entre les ex-membres du comité de citoyens, le commanditaire et les intervenants qui y ont participé. Ces rencontres porteront essentiellement sur le processus en tant que tel et ses résultats.

Une fois son bilan complété, le comité de pilotage se dissout.

**P.S.** Après la dissolution du comité de pilotage, l'exercice de consultation par consensus informé est terminé. Mais il reste deux autres pas à franchir, qui n'appartiennent pas à la démarche de consultation en tant que telle, mais qui lui donnent cependant tout son sens :

**1** Il revient au commanditaire et aux décideurs concernés de s'approprier les recommandations formulées par le comité de citoyens et d'en extraire ce qui leur apparaîtra comme étant susceptible de devenir des éléments d'acceptabilité sociale, éléments parfois explicites, parfois implicites. Il leur restera à déterminer à quel niveau ils intégreront les recommandations des citoyens.

**2** Finalement, il revient à chacun — expert, intervenant, citoyen — d'estimer la façon dont les décideurs et les promoteurs du projet auront tenu compte des recommandations des citoyens dans les décisions qui mèneront à la réalisation concrète du projet. C'est seulement à ce moment qu'on pourra évaluer justement l'utilité de la démarche... ou la bonne foi de ceux qui l'ont commanditée.

## EN SOMME

### Une formule qui a ses avantages et ses limites

Nous l'avons déjà dit, mais il est peut-être utile de le répéter: ceux et celles qui cherchent dans la consultation par consensus informé un outil pour faire avancer leur cause ou pour instaurer la démocratie participative seront déçus. La CCI peut produire de nombreux bénéfices, y compris sur le plan de la mobilisation et de la démocratie participative, mais elle demeure essentiellement un outil, non de participation à la décision, mais d'*aide à la décision*. La plus grave erreur de ceux et celles qui voudraient se lancer dans l'aventure serait de perdre de vue cette perspective et d'attendre de la CCI des résultats qu'elle ne peut pas, par définition, leur apporter. Ce qui ne signifie pas, par ailleurs, qu'elle ne peut pas leur offrir de nombreux avantages.

Il convient aussi de poser les limites d'application de cette méthode de consultation. Ce mode d'implication des citoyens doit être adapté aux différents pays et au contexte politique, culturel et social du lieu. Si la CCI est considérée comme l'outil de consultation le plus démocratique à l'heure actuelle, elle ne peut faire fi des lois et règlements en vigueur dans le pays où elle se déroulera ni, mais dans une moindre mesure, des us et coutumes. Il reviendra donc au commanditaire et aux responsables de la mise en œuvre d'une CCI de s'assurer que toutes les exigences réglementaires et politiques publiques (lois, règlements) soient respectées afin qu'aucun des participants ou organisateurs ne soit exposé à des préjudices qui pourraient nuire à sa sécurité, tant physique que morale. C'est pourquoi la caution d'un palier gouvernemental, qu'il soit local, régional ou national, est une condition de succès importante, voire essentielle, à la réussite d'une CCI. Elle assurera non seulement une quiétude au cours de l'élaboration et de la réalisation de la CCI, mais surtout la considération des recommandations émises par le comité de citoyens au terme du processus de consultation.

#### Les principaux avantages de la CCI

**1 Un forum propice à l'examen des projets complexes, multidimensionnels ou épineux.** La consultation par consensus informé, notamment parce qu'elle repose sur une auto-formation des citoyens et sur un dialogue rigoureux avec des experts, se prête particulièrement bien à l'examen d'un projet ou d'une action complexe, qui revêt plusieurs dimensions et dont l'analyse doit tenir compte de plusieurs facteurs<sup>20</sup>. Ces projets et actions peuvent être d'envergure locale aussi bien que régionale ou nationale. Ils peuvent être des projets de développement (industriel, immobilier, technologique, etc.) aussi bien que des projets de politique ou de réglementation. Dans le même sens, son approche de délibération, fondée sur le respect des divers points de vue et orientée vers l'émergence d'un consensus,

<sup>20</sup> TRNEE, 1993

convient bien à des projets ou des actions dont les éventuelles répercussions sociales ou environnementales suscitent des inquiétudes ou de la controverse parce qu'on ignore la nature exacte de leur impact, son ampleur ou les risques qui leur sont associés. La CCI est peut-être la formule qui permet de gérer le plus efficacement les « effets de débordement »<sup>21</sup> non prévisibles qui surgissent souvent lors d'une consultation publique sur une question controversée.

**2 Un point de vue collectif indépendant et éclairé.** La consultation par consensus informé permet de dépasser l'addition des jugements individuels d'experts ou de citoyens pour lui substituer le jugement collectif et éclairé d'un groupe de citoyens indépendants. On peut penser que ce groupe de citoyens, qui n'ont pas d'intérêt direct dans la question abordée, reflètent assez fidèlement les principales préoccupations et attentes de sa communauté, et de manière beaucoup plus réfléchie que les sondages. On peut aussi penser que leurs délibérations seront menées du point de vue de l'intérêt général réel de cette communauté, non d'un intérêt général passé au filtre du militantisme ou du lobbying. La CCI permet donc de tenir compte de l'éventail des opinions qui traversent une collectivité tout en donnant une voix crédible et rigoureuse au point de vue qui reflète l'intérêt général des citoyens. Ce faisant, elle renforce la portée de ce point de vue auprès des experts et des décideurs.

**3 Une place sur la tribune.** La consultation par consensus informé renverse le rapport traditionnel qui s'établit entre le « commissaire-expert » et le citoyen qui se présente devant lui lors d'une « audience ». Dans la CCI, c'est le citoyen qui devient en quelque sorte le maître du jeu, le « commissaire » qui pose des questions aux experts et devant lequel les experts doivent étayer leur point de vue. Par la CCI, les citoyens s'approprient donc un pouvoir plus important que dans les formules traditionnelles de consultation. Ils ne sont pas encore « partie prenante à la décision » ou partenaires à part entière du décideur, mais ils ne sont plus seulement des témoins qu'un commissaire consent à écouter.

**4 Un projet enrichi.** La consultation par consensus informé enrichit les choix économiques et technoscientifiques par des considérations sociales et environnementales. Elle élargit l'expertise conventionnelle et produit un nouveau savoir, puisque de nouvelles dimensions peuvent émerger au cours des débats. Le comité de citoyens aide ainsi le décideur à mettre son projet en contexte, à introduire dans son concept ou dans sa planification des dimensions qu'il avait oubliées ou négligées.

**5 Le développement d'une culture de partenariat.** En contribuant à rendre un projet plus acceptable sur le plan social, la consultation par consensus informé contribue à l'améliorer. Elle peut alors inoculer chez les promoteurs et les décideurs une culture de partenariat avec la communauté. N'étant plus vue nécessairement comme une confrontation acrimonieuse avec des opposants qui veulent mettre des bâtons dans les roues du progrès, la consultation des citoyens peut, petit à petit, en arriver à être perçue comme une aide véritable à la décision, un mécanisme qui permettra au promoteur ou au décideur de bonifier un projet, de remédier pendant qu'il est temps à des oublis ou à des erreurs, voire de les prévenir, bref, de faciliter et d'accélérer la mise en œuvre de son initiative.

**6 Un outil de diffusion, une école de mobilisation.** La consultation par consensus informé, en permettant à une quinzaine de citoyens d'acquérir des connaissances

---

<sup>21</sup> Callon, M., 1997

sur un thème donné, mais aussi de se former à un processus rigoureux d'examen et de délibération, acquiert une dimension pédagogique que les autres formes de consultation ne peuvent revendiquer.

- La quinzaine de citoyens qui ont pris la peine de s'informer de manière objective sur une problématique souvent complexe deviennent inévitablement des vulgarisateurs, des diffuseurs d'informations crédibles dans leurs milieux. Ils rehaussent ainsi le niveau général de compréhension de cette problématique par la communauté.
- La quinzaine de citoyens qui ont franchi les étapes du processus systématique d'auto-formation, d'examen, de délibération et de « consensus building » qu'exige la consultation par consensus informé ont expérimenté une méthode qu'ils pourront utiliser pour examiner de manière rigoureuse toute autre problématique complexe. La communauté a ainsi acquis un noyau de citoyens engagés, habiles à manier des outils qui pourront servir à d'autres occasions, à d'autres mobilisations.
- Les autres citoyens, en constatant que des citoyens comme eux peuvent maîtriser rapidement des notions complexes, discuter « d'égal à égal » avec des experts et proposer des solutions justes et équilibrées, prennent confiance dans leurs propres capacités et sont éventuellement moins réfractaires à s'engager.

« Les conférences de consensus informé mettent en jeu les fondements les plus essentiels de nos sociétés démocratiques, en encourageant la généralisation des processus délibératifs, restés trop souvent cantonnés à proximité des sphères de l'État. Non pas pour se mettre à la place des pouvoirs publics, mais pour créer au sein même des régimes représentatifs une autre logique politique qui, si elle n'a pas forcément pour conséquence directe la prise de décisions, n'en contribue pas moins à l'orienter de manière constructive et à lui donner un cadre démocratique. Les pratiques d'information, d'échange et de délibération mises en œuvre par les conférences de consensus informé, parce qu'elles permettent d'appréhender des domaines où il n'existe pas de solutions toutes faites, remettent à l'ordre du jour la capacité de proposition de la société civile. »<sup>22</sup>

## Les principales limites de la CCI

- 1 La consultation par consensus informé n'est pas une panacée. Ce mode d'engagement et de participation des citoyens doit être adapté au contexte politique, culturel et social du pays où il prend place.
- 2 La consultation par consensus informé se révélera une démarche inutile si elle vise seulement à examiner une question. La question qu'elle étudie doit s'inscrire dans un processus de décision. La CCI n'est pas une commission d'étude ou d'enquête, c'est un mécanisme d'aide à la décision.
- 3 Il ne faut pas s'attendre à des résultats immédiats, la semaine suivant la présentation des recommandations. Le comité de citoyens peut bien réussir à délibérer, formuler ses recommandations et les publiciser en trois jours, mais ce n'est habituellement pas là le rythme de l'appareil politique et administratif...
- 4 Il ne faut pas s'attendre à des résultats spectaculaires. Toutes les recommandations du comité ne seront pas nécessairement adoptées, et si elles le sont, elles seront peut-être modifiées ou édulcorées.

<sup>22</sup> Petitjean, O., 2000

5 Il se peut que la consultation par consensus informé ne débouche pas sur un rapport consensuel et que le comité de citoyens ne réussisse pas à s'entendre sur des recommandations. La démarche ne garantit donc pas le consensus absolu. Mais, cela dit, quelle démarche démocratique le garantit ?

6 L'influence sur des décisions politiques reste indirecte. Aucun cadre légal ne précise la manière dont les décideurs politiques doivent prendre en compte des avis et des recommandations des citoyens.

7 La consultation par consensus informé n'a pas le même poids démocratique qu'une démarche participative plus large des citoyens (comme un référendum, par exemple). Si les conditions nécessaires à sa réussite sont mises en place, elle peut prétendre refléter le point de vue de la communauté et exprimer l'intérêt général, mais elle ne pourra jamais revendiquer la même légitimité que les représentants politiques élus de manière démocratique. Sa légitimité repose en bonne partie sur la représentativité et la neutralité de son comité de citoyens, donc sur l'objectivité et la rigueur avec lesquelles ils auront été recrutés. Il s'agit là d'un point critique, qui, s'il n'est pas respecté, peut se révéler la principale limite de la formule.

8 La consultation par consensus informé peut se révéler, à l'usage, un outil de participation démocratique très puissant, mais, à l'heure actuelle, ses retombées concrètes et effectives n'ont pas encore été mesurées avec autant de précision que les méthodes plus traditionnelles de participation citoyenne à la prise de décision.

### **Des bénéfiques... marginaux**

Dans nos sociétés complexes, les décisions le sont aussi : elles doivent être prises en fonction de connaissances et d'expertises parcellaires qu'il est difficile d'avoir en main, entre autres raisons parce qu'elles sont éparpillées dans les divers secteurs d'activité (privé, public ou communautaire). Pourtant, malgré la complexité de cette prise de décision, la société civile doit être capable « d'avoir son mot à dire ».

La consultation par consensus informé est un moyen qui tient compte de ces deux impératifs : en ralliant les expertises et en donnant à des citoyens les moyens de les maîtriser, elle permet à la société civile d'apporter un éclairage unique aux décisions qui la concernent.

Nous avons mentionné précédemment qu'il ne fallait pas attendre de la CCI des résultats pour lesquels elle n'avait pas été conçue. Cela dit, il faut aussi reconnaître que les bénéfices de la CCI ne se limitent pas au seul registre de l'aide démocratique à la décision. En tant que consultation, la CCI contribue également à ouvrir un nouvel espace d'émergence au changement social. Selon Hamel, la consultation « participe d'une manière directe à la transformation des rapports sociaux et des rapports de pouvoir »<sup>23</sup>. Voici certains bénéfices que lui et d'autres experts<sup>24</sup> voient dans toute consultation publique.

---

<sup>23</sup> Hamel, P., 1997, p.418

<sup>24</sup> Callon, Lascoumes et Barthe, 2001, p.230

## La consultation

- révèle les tensions et les conflits entourant une problématique ;
- fournit un indice des possibilités d'élargissement du débat public ;
- permet de cristalliser (« prendre en photo ») les enjeux débattus et les intervenants actifs ;
- crée un lieu pour exprimer, revendiquer, négocier et confronter ;
- permet de mieux comprendre les valeurs et les choix normatifs des divers intervenants sociaux, politiques, environnementaux et économiques ;
- renforce des tendances de professionnalisation de la société civile ;
- mesure les limites de la démocratie participative ;
- identifie les résistances à la démocratisation du processus décisionnel ;
- aide à bien identifier le (ou les) décideurs dans des enjeux où il est difficile de trouver un responsable (enjeux de santé environnementale, par exemple).

## Des questions à vous poser avant de vous lancer dans l'aventure

Les citoyens peuvent-ils jouer un rôle significatif dans les décisions qui concernent des projets ou des questions socio-économiques ou politiques importants, au même titre, par exemple que les décideurs (élus ou dirigeants), les promoteurs et les experts ?

Si, d'emblée, vous répondez OUI à cette question, alors nous croyons que la méthode de *consultation par consensus informé* peut être un moyen utile pour vous aider à atteindre cet objectif.

Ce guide — c'était en tout cas son ambition — entendait vous fournir des éléments qui vous aideraient à évaluer si la CCI correspond à la forme de consultation que vous souhaitez mettre en œuvre dans votre quartier, région ou territoire. Si cette ambition a été atteinte, vous devriez maintenant être en mesure de faire cette évaluation en répondant aux questions suivantes :

- 1.** Le projet (ou la question) que nous voulons examiner se prête-t-il à une CCI (complexité, incertitude des expertises sur le sujet, répercussions inconnues, controverse, etc.) ?
- 2.** Notre objectif est-il bien d'aider les décideurs à mieux prendre en compte le point de vue des citoyens et à intégrer des éléments d'acceptabilité sociale à leur projet ? (et non, par exemple, de faire pression sur la décision.)
- 3.** Quelle place occupera la CCI dans ce processus décisionnel ? Les décideurs se sont-ils engagés à prendre en compte les recommandations de la CCI dans leur prise de décision ?
- 4.** Sur quelles ressources (financières, humaines, d'expertise) la CCI pourra-t-elle compter ? Seront-elles suffisantes pour assurer une démarche rigoureuse et productive ?
- 5.** Qui dirigera la CCI ?
- 6.** Qui participera à la CCI ?

**7.** Comment allons-nous nous assurer que la CCI sera dirigée et gérée de façon transparente (accès à l'information, règles de jeu claires, « neutralité » des citoyens), équitable (les intervenants pourront transmettre les informations appropriées de façon égale) et démocratique (volet public ouvert à tous) ?

**8.** Comment la CCI sera-t-elle connue des citoyens et des intervenants concernés par l'enjeu ou la problématique ?

**9.** Comment les résultats de la CCI seront-ils diffusés ?

**10.** Qui fera le bilan et le suivi des résultats de la CCI ? Comment ?

Des réponses que vous apporterez à ces questions dépendra votre décision de vous lancer dans cet exercice exigeant, mais extraordinairement formateur. Car, malgré ses limites et l'incertitude de ses résultats, la consultation par consensus informé, en intégrant ceux et celles qui sont actuellement souvent oubliés ou marginalisés dans les décisions qui les concernent, n'en reste pas moins une occasion d'enrichissement démocratique pour une communauté. Elle fait donc partie intégrante des outils menant à une meilleure santé collective tout en étoffant également des processus décisionnels.

En somme, la consultation par consensus informé, quelle que soit sa configuration, apportera, au moins, de nouvelles connaissances dans la compréhension des dynamiques complexes et, au plus, une plus grande légitimité des processus décisionnels qui seront partagés par tous ceux qui doivent en faire partie ou y adhérer.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

**Agersnap, T. (1992).** Consensus Conferences for Technology Assessment. Technology and Democracy. *Proceedings of the 3rd European Congress on Technology Assessment* (pp. 45-53). Copenhagen, Denmark: TechnologiNævet.

**Andersen, I., Klüver, L., Bilderbeek, R., Danielsen, O. (1995).** *Feasibility study on new awareness initiatives. Studying the Possibilities to Implement Consensus Conferences and Scenario Workshop.* February, Copenhagen, Denmark: TechnologiNævet.

**Andreasen, B. (1988).** Consensus conferences in Different Countries. *International Journal of Technology Assessment in Health Care*, 4, 305-308.

**Beuret, J. E. (2006).** *La conduite de concertation, pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources.* L'Harmattan : Paris, 340 p.

**Blondiaux, L. (2005).** « L'idée de démocratie participative: enjeux, impensées et questions récurrentes », in Bacqué, M.-H., Rey, H. et Sintomer, Y., *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative.* La Découverte, Paris, pp. 119-137.

**Bourg, D., Boy D. (2005).** *Conférences de citoyens, mode d'emploi.* Éditions Charles Léopold Mayer : Paris.

**Calame, M. (2006).** *Les conférences de citoyens sont-elles compatibles avec la démocratie.* Fondation Charles Léopold Mayer, 15 pages, bip 171 (Document consulté en 2006, disponible sur le site web : <http://www.fph.ch>).

**Callon, M. (1997).** Exploration des débordements et cadrage des interactions: la dynamique de l'expérimentation collective dans les forums hybrides. *Séminaire du programme risques collectifs et situations de crise.* Actes de la huitième séance, 12 juin, pp. 57-98. Grenoble: CNRS.

**Callon, M., Lascoumes, P. et Barthe, Y. (2001).** *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique.* Seuil : Paris.

**Campenhoudt, L. (Van), Chaumont, J.M., Franssen, A. (2005).** *La méthode d'analyse en groupe. Applications aux phénomènes sociaux.* Dunod: Paris.

Conférences de citoyens (Les). Fondation Sciences citoyennes (<http://www.sciencescitoyennes.net/fiche-experience-5.html>).

**De Coninck, P., Séguin, M. (2007).** Utilisation d'une méthode de consultation citoyenne et démocratique dans le cadre d'un processus d'aide à la décision en santé publique: la méthode de conférence de consensus informé. *Reviews of Health Promotion and Education Online (RHPEO)* (URL : <http://www.rhpeo.org/reviews/2007/16/index.htm>).

**De Coninck, P., et al. (1997).** La consultation informée: un outil important pour la gestion des déchets et des résidus. *Ruptures. Revue transdisciplinaire en santé*, vol. 4, n°1. Montréal: Université de Montréal, pp. 129-141.

**De Coninck, P., et al. (1996b).** *Synthèse de la consultation informée effectuée, entre les mois de janvier et d'avril 1996, et impliquant quatorze citoyennes et citoyens de Sherbrooke, sur les nouvelles orientations stratégiques susceptibles d'être adoptées par Sherbrooke en matière de gestion des déchets et des résidus solides.* Juillet. Sherbrooke: Projet STOPER, Université de Sherbrooke.

**De Coninck, P., et al. (1996a).** Guide sur le programme des 3R-C à Sherbrooke. Deuxième édition. *Cahier STOPER*, n°8, Sherbrooke: Projet STOPER, Université de Sherbrooke.

**De Coninck, P., et al. (1995a).** *Projet intégrateur Sherbrooke: La gestion des déchets et résidus dans un centre urbain.* Sherbrooke: Université de Sherbrooke, Projet STOPER, mai.

**De Coninck, P., et al. (1995b).** *STOPER: Stratégies d'optimisation d'écosystèmes régionaux appliquées. Le modèle intégré et son application à la gestion des déchets de la Ville de Sherbrooke.* 17e Conférence de l'ACIE, Québec, septembre.

**Donnet-Kamel, D. (1996).** *Dossier d'information sur les conférences de consensus.* Département de l'information et de la communication. Paris: INSERM.

**Dorcey, A.H.J., et McDaniels, T. (2001).** L'implication des citoyens en environnement: attentes élevées et résultats incertains, in Parson, E. A. (dir.) *Gérer l'environnement. Défis constants, solutions incertaines.* Presses Universitaires de Montréal, Montréal, 249-301.

**Fink, A., et al. (1984).** Consensus Method: Characteristics and Guidelines for Use. *American Journal of Public Health*, 74 (9), 979-83.

**Fishkin, J. (1991).** *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform.* Yale University Press: New Haven and London.

**Giraud, A., et Jolly, D. (1991).** *Le consensus en médecine. Analyse et bilan des conférences de consensus dans le monde.* Paris: Doin Éditeurs/Assistance publique-Hôpitaux de Paris.

**Goodman, C., et Baratz, S. (Eds.) (1990).** *Improving Consensus Development for Health Technology Assessment: An International Perspective.* Council on Health Care Technology Institute of Medicine. National Academy Press. Washington, D.C.

**Hamel, P. (1997).** «Démocratie locale et gouvernementalité: portée et limites des innovations institutionnelles en matière de débat public», in Gariépy, M. et Marié, M. *Ces réseaux qui nous gouvernent?*, L'Harmattan, Paris, pp. 403-424.

**Joss, S. (1998).** Danish consensus conferences as a model of participatory technology assessment: an impact study of consensus conferences on Danish Parliament and Danish public debate, *Science and Public Policy*, 25, February, 1st.

**Matillon, Y., et Durieux, P. (1991).** «Le consensus dans le contexte de l'évaluation médicale», in Giraud et Jolly, *Le consensus en médecine. Analyse et bilan des conférences de consensus dans le monde.* Paris: Doin Éditeurs/Assistance publique-Hôpitaux de Paris, pp. 79-90.

**McGlynn, E.A., Kosecoff, J., and Brook, R., (1990).** «Format and Conduct of Consensus Development Conferences: A Multination Comparison», pp. 32-68, in Goodman, C., Baratz, S. (Eds.) (1990), op. cit.

- Morel, L. (2000).** Vers une démocratie directe partisane ? *Revue française de science politique*, 50, 765-778.
- Morin, E. (2006).** *Itinérance*. Arléa: Paris.
- Perry, S. (1988).** Consensus Development: An Historical Note. *Int. J. of Tech. Ass. in Health Care*, 4: 481-484.
- Petitjean, O. (2000).** Alliance pour un monde responsable et solidaire. Chantier «Renouveau du politique». Mai. (URL : <http://adonnart.free.fr/doc/citoy/indexcit.htm>).
- Poulet-Mathis, J. (1998).** Caractéristiques des conférences de consensus. Fondation Charles Meyer pour le progrès de l'homme. (URL : <http://adonnart.free.fr/doc/citoy/confcit1.htm>).
- Sclove, R., E. (1994).** Citizen-based technology assessment ? An Update on Consensus Conferences in Europe. (URL : <http://www.loka.org/alerts/alerts.htm>).
- Séguin, M. (2005).** «Déchets solides et solidarité», dans Guay, L., et al. (Dir.) *Mouvements sociaux et changements institutionnels*. Sainte-Foy : Presses Universitaires de Québec, pp. 199-224.
- Séguin, M., Maheu, L. et Vaillancourt, J.-G. (1995).** Les nouveaux mouvements sociaux de l'environnement : au cœur de changements politiques et culturels, *Revue d'études canadiennes*, 30 (1), pp. 102-114.
- Testart, J. (2006).** Conférences de citoyens : les vertus du débat public. *Transversales/science/culture*. 3 p. (Consulté le 02/05/06 sur le web : <http://www.sciencescitoyennes.net/fiche-biexterne-36.html>).
- Testart, J. (2005).** «Renouveau de la démocratie participative», in Pour changer le monde, *Manière de voir, Le Monde Diplomatique*, n°83, pp. 91-95.
- Theys, J. (2003).** «La Gouvernance, entre innovation et impuissance», *Revue Développement Durable et Territoires - 2002 – 2005*, 15 p. (Disponible sur site web: <http://developpementdurable.revues.org/document1523.html>).
- TRNEE (1993).** *Forger un consensus pour un avenir viable. Principes directeurs*. Ottawa: Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie.
- Twizemariya, A., et al. (1996).** *Choix du comité de 15 citoyens pour un consensus informé: utilisation des données sociodémographiques*. Sherbrooke: Projet STOPER, Université de Sherbrooke.

# ANNEXE 1

## **Exemple d'échéancier**

Projet du Conseil Régional en Environnement - Montérégie (CREM)

ÉTAPES	Acteurs	MOIS EN 2002											
		03	04	05	06	07	08	09	10	11	12		
<b>Rencontre d'information avec les MRC</b>	SP	X											
<b>Définition du thème de la consultation</b>	SP	X											
Entente de principe	SP		X										
Élaboration du guide de référence	S		X	X									
Banque d'experts	S				X								
Revue du guide de référence	SP				X								
Élaboration de la carte sociopolitique	S				X								
Nomination des facilitateurs	S				X								
<b>Formation du comité de citoyens</b>													
- annonce dans les journaux								X					
- rencontres d'information							X						
- rencontre d'éligibilité des postulants							X						
- analyse du profil sociodémographique des postulants	S						X						
- sélection des membres du comité							X						
- premier contact avec les membres du comité							X						
- envoi du guide de référence aux membres et au facilitateur							X						
<b>Rencontre des intervenants actifs</b> (institutions, élus, groupes communautaires, syndicats, entreprises, etc.) pour les informer du processus de consultation	S								X				
<b>Première série de rencontres (huis clos)</b> - présentation de la thématique - élaboration des questions par le comité	FSC								X				
<b>Suivi de la première série de rencontres</b> - Choix des experts et transmission des questions - Réception des réponses écrites des experts - Transmission des réponses aux membres du comité	S								X				
<b>Deuxième série de rencontres (huis clos)</b> - jugement des réponses des experts par le comité - discussion du besoin de réponses ou de précisions supplémentaires	FSC									X			
<b>Suivi de la deuxième série de rencontres</b> - transmission des nouvelles questions aux experts ou aux nouveaux experts, s'il y a lieu - réception du complément d'information - transmission des réponses aux membres	S											X	
<b>Évaluation du besoin de d'autres rencontres de travail à huis clos</b>	FS											X	

**Légende**

S: Comité de suivi; P: Partenaires; F: Facilitateur; C: Comité de citoyens

ÉTAPES	Acteurs	MOIS EN 2002											
		03	04	05	06	07	08	09	10	11	12		
<b>Troisième rencontre</b>													
Un groupe : 29-30 nov. 1er et 2 décembre	FSCE												X
Un groupe : 6-7-8 et 9 déc.													X
Un groupe : 13-14-15 et 16 déc.													X
<i>Phase publique et médiatisée (2 jours)</i>	FC												
-Présentation par les experts -Échanges entre le Comité, les experts, le public													
<i>Phase huis clos (1 jour)</i>	SCP												
-Réactions du comité aux deux jours de présentation et débat -Rédaction des recommandations													
<i>Annonce publique</i>	B												
-Conférence de presse et remise des recommandations aux MRC													
<b>Suivi de la troisième rencontre</b>													
- diffusion des recommandations à la communauté													
<b>Bilan et évaluation</b>	S												
(janvier, février 2003)													
-rédaction du document de synthèse	SPFC												
-retour sur le processus et ses résultats avec les intervenants actifs, les membres du comité, les partenaires													
-rapport final	S												

#### Légende

S : Comité de suivi ; P : Partenaires ; F : Facilitateur ; C : Comité de citoyens ; E : Experts

## ANNEXE 2

### **Exemple de recommandations d'un comité de citoyens**

RRSSS des Laurentides/CSSMI : Le suicide chez les jeunes

**CONCLUSION  
DE LA CONFÉRENCE DE CONSENSUS INFORMÉ  
SUR LE SUICIDE CHEZ LES JEUNES**

**Rédigée par**

le Comité de citoyennes et de citoyens

**tenue au**

Centre culturel et communautaire  
Thérèse-De Blainville de Sainte-Thérèse  
les 14, 15 et 16 mai 1999

**à l'initiative de**

la Commission scolaire de la Seigneurie-des-Mille-Îles,  
la Régie régionale de la santé et des services sociaux des Laurentides  
et  
l'Université de Montréal (GRIS)

Version finale, le 26 mai 1999

**Internet:** <http://www.cssmi.qc.ca>  
<http://www.rrsss.gouv.qc.ca>

**Liste des crédits:**

apparaissent ici les noms des personnes associées à la démarche:

- Les membres du Comité de citoyennes et de citoyens :
- Le Facilitateur
- Le Chef de projet
- Les organismes qui ont financé la démarche
- Les experts et intervenants consultés

## INTRODUCTION

Dans le cadre de la conférence du consensus informé sur le suicide chez les jeunes, un comité formé de neuf citoyennes et citoyens, résidant sur le territoire de la CSSMÎ, a voulu répondre à la question thématique suivante: **« Quelles orientations et actions la CSSMÎ et la RRSSS des Laurentides peuvent-elles mettre de l'avant pour contrer le suicide chez les jeunes ? »**

Pour répondre à cette question le comité a analysé l'information à sa disposition (guide d'information sur le suicide chez les jeunes; réponses écrites des intervenants) et a demandé un supplément d'information à plusieurs intervenants lors d'un colloque où le public avait également droit de parole.

C'est donc à la lumière des informations et des réponses reçues, des rapports de force en présence et des enjeux perçus, que le comité est parvenu, au cours de la dernière journée du processus, à formuler les présentes recommandations basées sur le développement social des communautés et, en particulier, sur la concertation et le partenariat.

De façon générale, le Comité a choisi de ne pas s'arrêter à la formulation des recommandations à l'ordre des moyens car il considère qu'il reviendra aux décideurs de le faire. Afin d'éviter les redondances, il a également choisi de ne présenter que les principaux arguments soutenant chacune des recommandations, tout en convenant que plusieurs ATTENDUS auraient pu également appuyer d'autres recommandations.

Les recommandations du comité accordent une importance particulière à l'éducation et à la sensibilisation de tous les intervenants, à la concertation des partenaires et à l'engagement des parents.

Ces recommandations ont été formulées en tenant compte des efforts de la CSSMÎ et de la RRSSS des Laurentides, dans leur volonté d'élaborer un plan d'action intégré sur la promotion de la santé et de la prévention du suicide. Elles ont été élaborées dans un souci de réalisme et d'applicabilité. C'est pourquoi les membres du comité souhaitent ardemment qu'elles seront prises en considération par la CSSMÎ et la RRSSS des Laurentides.

Le comité tient à remercier la Commission scolaire de la Seigneurie-des-Mille-Îles, la Régie régionale de la santé et des services sociaux des Laurentides, le programme d'excellence HEALNet, les intervenants, le facilitateur, M. Réal Gagnière, et le chef de projet, M. Pierre De Coninck, pour avoir donné une voix à des citoyens à titre de consultants.

Le comité remercie le Dr Linda Pinsonneault pour son support tout au long de la phase d'appropriation de la problématique, lors des réunions à huis clos précédant la phase publique de la consultation.

Le comité tient également à remercier le public qui, par ses interventions, a permis d'approfondir le questionnement.

## **Recommandations à l'endroit des partenaires**

**ATTENDU QUE** le taux de suicide chez les jeunes dans notre région est élevé ;

**ATTENDU QUE**, selon le rapport du protecteur du citoyen, plusieurs études concluent clairement que 85 % des jeunes qui se sont suicidés souffraient d'une maladie mentale ;

**ATTENDU** qu'il « *Vaut mieux prévenir que guérir* »

### **Il est recommandé**

que la CSSMÎ et la RRSSS des Laurentides adoptent une orientation générale de promotion en santé mentale et de prévention du suicide chez les jeunes.

(NOTE: En plaçant cette recommandation en premier, le Comité veut souligner aux décideurs son importance centrale par rapport aux autres recommandations. En effet, le Comité de citoyens et citoyennes souhaite que cette orientation générale serve de guide aux actions découlant des autres recommandations. Par conséquent, ces dernières devront être interprétées avant tout dans une optique de prévention et de promotion et moins dans une optique de services d'intervention.)

**ATTENDU QUE** la médiatisation des actes suicidaires peut inciter à des gestes suicidaires ;

### **Il est recommandé**

que la CSSMÎ et la RRSSS des Laurentides utilisent leur influence pour minimiser la médiatisation spectaculaire des actes suicidaires.

## **RECOMMANDATIONS**

### **à l'endroit de la Commission scolaire de la Seigneurie-des-Mille-Îles**

**ATTENDU** qu'il n'y a pas de plan d'intervention dans toutes les écoles ;

**ATTENDU QUE** l'élaboration de ces plans est laissée à la discrétion des écoles ;

### **Il est recommandé**

que la CSSMÎ conçoive et diffuse un plan uniforme d'intervention en situation de crise pour chacune des écoles de son territoire. Ce plan considérera de manière spécifique le niveau primaire et le niveau secondaire.

**ATTENDU** qu'il faut favoriser l'utilisation des projets de promotion de santé mentale et de prévention du suicide par les écoles ;

**ATTENDU QUE** les directions d'école sont présentement libres de choisir les programmes sur la problématique du suicide ;

**ATTENDU QU'**il est important d'avoir une vision d'ensemble et systémique ;

### **Il est recommandé**

que la CSSMÎ se dote d'une équipe de personnes-ressources qui sera mandatée pour travailler spécifiquement sur la problématique du suicide. Cette équipe conseillera les directions d'écoles de son territoire. Cette équipe travaillera en partenariat avec les différents intervenants de son territoire.

Elle développera, diffusera et gèrera tous les projets de promotion de santé mentale et de prévention du suicide dans toutes les écoles. Elle devra également se tenir au

courant des différentes initiatives et actions dans ce domaine provenant des différents intervenants (veille sur les connaissances et les pratiques).

**ATTENDU QUE** les facteurs de risque et les facteurs de protection peuvent être exprimés verbalement ;

**ATTENDU QUE** la parole est la forme la plus utilisée pour communiquer entre nous ;

**ATTENDU QUE** dans la majorité des cas, les gens aux idéations suicidaires donnent des signes, cherchent une écoute attentive, désirent identifier leurs souffrances et la communiquer avant d'en venir désespérément au geste suicidaire ;

### **Il est recommandé**

que la CSSMÎ attribue des périodes hebdomadaires dans l'horaire, dès le primaire, avec des intervenants spécialisés pour développer l'aisance à communiquer (dire, écouter,...) et, au secondaire, une période par semaine afin de développer la conscience, le sens critique et la reconnaissance du pouvoir sur leur vie.

*(NOTE: Cette recommandation n'a pas fait l'objet d'un consensus parmi les membres du comité, certains la jugeant de l'ordre du contenu.)*

**ATTENDU QUE** le personnel enseignant et non enseignant peut être impliqué directement ou indirectement ;

**ATTENDU** l'importance de connaître les facteurs de protection afin d' aider les jeunes ;

**ATTENDU** qu'il faut connaître les facteurs de risque afin de pouvoir identifier les jeunes en difficulté ;

**ATTENDU** l'importance du renforcement positif chez l'enfant ;

### **Il est recommandé**

que la CSSMÎ s'assure qu'il y ait une information et une sensibilisation à propos des programmes de promotion de santé mentale et de prévention du suicide, tant auprès du personnel enseignant et non-enseignant que des jeunes.

**ATTENDU** la nécessité d'établir des ponts entre les parents et l'école ;

**ATTENDU** la nécessité de renforcer les liens entre les parents et leurs enfants ;

**ATTENDU** qu'il est important que les parents soient informés des programmes et de leurs objectifs ;

### **Il est recommandé**

que la CSSMÎ tienne les parents informés de tous les programmes et de leurs objectifs avant la tenue de chacune des activités, y inclus les activités n'appartenant pas aux matières traditionnelles (par exemple : Acti-Jeune, École verte, etc.)

**ATTENDU** l'importance du concept de modèles (role model) sur le développement et le comportement chez les jeunes ;

### **Il est recommandé**

que la CSSMÎ suggère au ministère de l'Éducation d'inclure dans les programmes académiques l'intégration du concept de modèles (role model) et que les directions d'école profitent de leur latitude pour être pro-actives dans ce domaine.

## **RECOMMANDATIONS**

### **à l'endroit de la Régie régionale de la santé et des services sociaux des Laurentides**

**ATTENDU** l'importance que soient dépensés judicieusement les fonds publics ;

**ATTENDU QUE** la pertinence de certains programmes de prévention du suicide est contestée ;

**ATTENDU QU'**il est démontré que certains programmes peuvent potentiellement aggraver la problématique du suicide ;

#### **Il est recommandé**

que la RRSSS des Laurentides s'assure, par le biais d'une évaluation, de la pertinence des programmes qui sont assurés par tous les organismes agissant sur la problématique du suicide, qui sont sous leur juridiction ou à qui elle octroie des subventions.

**ATTENDU QUE** toute personne dont la vie est en péril a droit au secours et à des soins adéquats ;

**ATTENDU** la proportion élevée des suicidaires qui présentent des troubles mentaux ;

**ATTENDU** la diversité des clientèles en santé mentale et sa répartition sur le territoire ;

**ATTENDU** le manque de ressources spécialisées de troisième ligne en pédopsychiatrie ;

#### **Il est recommandé**

que la RRSSS des Laurentides s'assure d'une présence suffisante d'une équipe de pédopsychiatres sur son territoire.

**ATTENDU** le manque de formation des omnipraticiens en matière de suicide ;

**ATTENDU QUE** l'omnipraticien est généralement le premier professionnel en contact avec un jeune vivant une problématique et ce, quelle qu'elle soit ;

**ATTENDU QUE** selon le rapport du protecteur du citoyen (rapport tripartite) stipule que « 79 % des 177 jeunes de 18 ans et moins qui se sont suicidés en 1995 et 1996 avaient vu un médecin au cours de l'année précédente et 24 % dans le mois précédent » ;

#### **Il est recommandé**

que la RRSSS des Laurentides assure la formation des omnipraticiens et sensibilise le Collège des médecins en matière de formation et d'éducation sur l'importance de ce phénomène.

**ATTENDU** qu'il est reconnu que les rémunérations à l'acte influencent la durée des consultations ;

**ATTENDU QUE** la problématique du suicide requiert une consultation et un suivi rigoureux ;

## **Il est recommandé**

que la RRSSS des Laurentides utilise son influence auprès du MSSS pour que soient trouvées des alternatives à la rémunération à l'acte (par exemple : tarif horaire, etc.)

**ATTENDU QUE** le délai d'attente est trop long dans les CLSC et les autres établissements pour les services de psychologie ;

**ATTENDU QUE** les psychologues peuvent offrir tant des services de prévention auprès des jeunes vulnérables que des services d'intervention auprès des jeunes en crise ;

**ATTENDU QUE** malgré leur disponibilité, les services de psychologues en clinique privée ne peuvent être envisagés comme ressource d'aide générale, n'étant pas économiquement abordables pour tous ;

**ATTENDU QUE** les jeunes en crise peuvent passer à l'acte rapidement ;

## **Il est recommandé**

que la RRSSS des Laurentides augmente les effectifs en psychologie dans les CLSC et autres établissements.

**ATTENDU** qu'il est reconnu que les actions des différents organismes et établissements ne sont généralement pas concertées ni coordonnées ;

**ATTENDU QUE** la problématique du suicide est complexe et que des actions à différents niveaux sont nécessaires pour la contrer ;

**ATTENDU QUE** la coordination et la concertation des actions sont des caractéristiques des interventions efficaces ;

**ATTENDU QUE** de connaître les ressources, les forces et objectifs des organismes « voisins » et leurs représentants peut améliorer le support aux jeunes ;

**ATTENDU QUE** de connaître les ressources, les forces et objectifs des organismes « voisins » peut aider à identifier les ressources en excès ou manquantes dans nos régions ;

## **Il est recommandé**

que la RRSSS des Laurentides élabore les moyens pour intensifier la concertation entre les différents organismes et établissements du réseau, en priorité, et, idéalement, établissent des partenariats avec les intervenants des autres secteurs social et économique (maison de jeunes, regain de vie,...) de la région impliqués dans la problématique du suicide.

**ATTENDU QUE** la clientèle des Centres jeunesse en est une plus à risque ;

## **Il est recommandé**

que la RRSSS des Laurentides supporte les Centres jeunesse dans l'actualisation de leur programmation et de la formation de leurs intervenants sur la problématique du suicide.

## Conclusion

Cette expérience de consultation par le biais du consensus informé amène le comité à recommander fortement à toutes instances procurant des services aux citoyens à utiliser ce processus compte tenu qu'il permet aux citoyens de s'exprimer et de s'impliquer dans les décisions qui les concernent.

En effet, le processus de consensus informé apparaît, pour le comité, comme un mode de consultation qui permet à des citoyens de s'immiscer dans des discussions souvent réservées aux seuls spécialistes.

*N'oublions pas que le citoyen informé est un citoyen plus responsable.*

### **Adresse de contact**

Réseau francophone international pour la promotion de la santé

Section des Amériques

4126, rue St-Denis, bureau 200

Montréal (Qc) H2W 2M5 Canada

Téléphone: 514-937-1227

Courriel: [ameriques@refips.org](mailto:ameriques@refips.org)

**Coût: 8 \$**

# NOTES PERSONNELLES

## PHASE 1 : LA PRÉPARATION

- Entente avec le(s) commanditaire(s) sur le choix du processus de consultation, de ses place et rôle dans le processus décisionnel et de la question qui sera soumise aux citoyens
- Budget et échéancier

**Étape 2 :** Recrutement du comité de pilotage

**Étape 1 :** Prise de décision de tenir une consultation par le commanditaire

**Étape 3 :** Accord sur :

- Le processus de consultation
- La thématique
- Le libellé de la question

**Étape 4. Mise en place du processus**

- Bases administratives et logistiques
- Choix du facilitateur
- Élaboration du guide de référence
- Médiation de la CCI

**Étape 5. Mise en place du comité de citoyens**

- Sélection des membres
  - Neutralité vis-à-vis des enjeux de la thématique
  - Représentativité de la population
- Planification des rencontres du comité de citoyens
- Accueil du comité de citoyens

## PHASE 2 : LA CONSULTATION

**Étape 6. La formation et l'information**

- Appropriation de la problématique et des principaux enjeux présentés dans le guide de référence
- Formulation et choix des questions aux experts externes
- Choix des experts externes et envoi des questions

**AUTO-FORMATION (huis clos)**

- Caractéristiques importantes**
- Croire au processus démocratique d'enrichissement du processus décisionnel
  - Viser le consensus

Les experts soumettent leur réponse par écrit

**Discussion des réponses des experts externes**

- Appropriation des réponses
  - Réponses satisfaisantes ?
  - Y a-t-il d'autres questions ?
  - Choix d'autres experts ?
- Initiation du processus de consensus au sein du comité de citoyens à la lumière des réponses des experts et du guide

**CONFÉRENCE DE CONSENSUS MÉDIATISÉE (publique)**

**Étape 7. Assemblée publique et médiatisée**

- Témoignages des experts
- Questions d'éclaircissement (du comité et/ou du public)

**Étape 8. Le comité délibère à huis clos**

- Élaboration des recommandations avec une argumentation

**TRANSMISSION DES RECOMMANDATIONS AU COMMANDITAIRE**

- Articulation publique des résultats au processus décisionnel

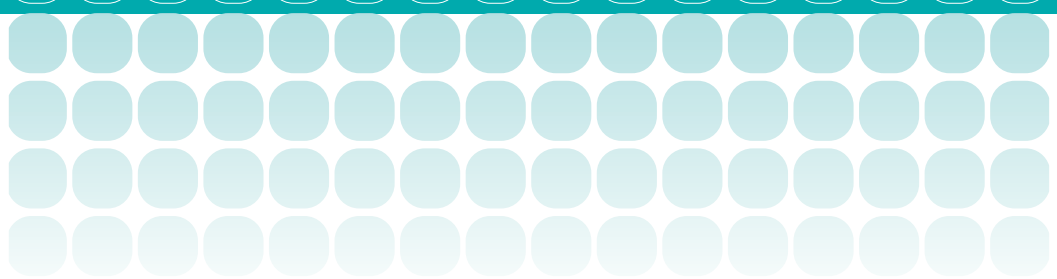
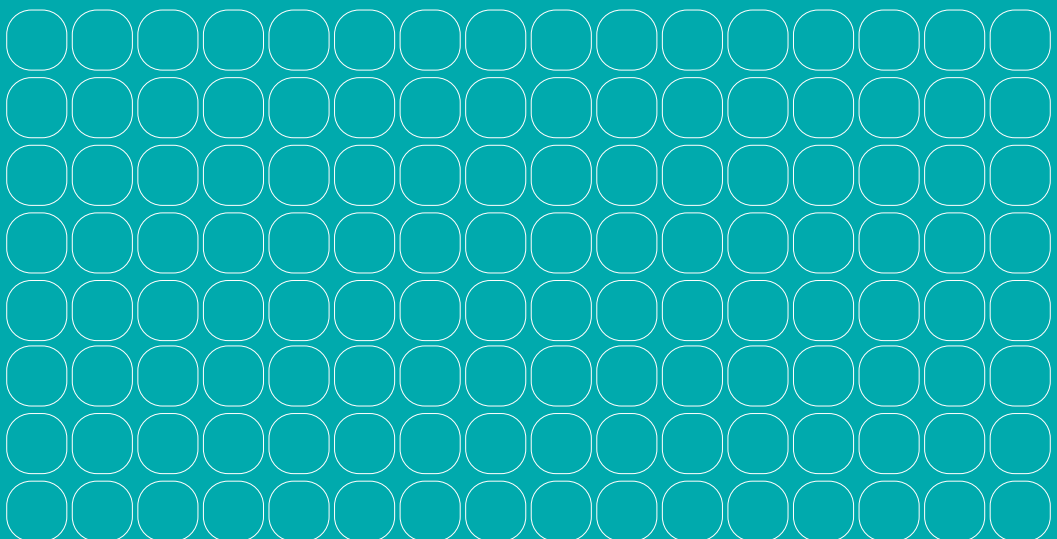
**Étape 9. Annonce publique des recommandations**

- Diffusion des recommandations
  - Médias, intervenants actifs, population
- Dissolution du comité de citoyens

**PHASE 3 : DIFFUSION DES RECOMMANDATIONS**

**Étape 10. Transmission du bilan global de la CCI au commanditaire**

- Intégration des résultats
- Rédaction d'un document synthèse (bilan)



**Protech** **L.P.** inc.

*Printing Services d'imprimerie*

<http://www.protech-lp.com>

[protechlp@mac.com](mailto:protechlp@mac.com)

(514) 765-7354