

La participation et l'administration publique : une relation toujours en évolution

Une réflexion sur « Que faire avec la position minoritaire ? »

Sophie Hamel-Dufour, Institut EDS, Université Laval (Québec)

Courriel : sophie.hamel-dufour.1@ulaval.ca

Résumé français

La rencontre entre la démocratie représentative et la démocratie participative entraîne des transformations dans la gestion des affaires publiques. Dans ce contexte, comment dépasser une part de la réticence des preneurs de décisions (élus ou non) à l'égard de la participation et quel est le rôle de la position minoritaire dans la joute démocratique ? La participation publique, dans ses racines, son esprit et ses finalités demeure une boîte noire pour bien des gestionnaires et des élus. Ainsi, le défi est de deux ordres. Tout d'abord dans un faire mieux connaître le pourquoi de la participation publique et deuxièmement dans l'élaboration du comment la participation. Le pourquoi nous ramène vers une dimension plus philosophique de la participation. Une part du comment pourrait se situer du côté de l'équation participation-décision.

The meeting between representative democracy and participatory democracy leads to changes in the management of public affairs. In this context, how to overcome part of the reluctance of decision makers (elected or not) with respect to participation, and what is the role of the minority position in the democratic process? Public participation, in its roots, in its spirit and in its purpose, remains a "black box" for many managers and elected. Thus, the challenge is twofold. First it consists of raising awareness to the question *Why public participation?*, and secondly, in the development of *How to conduct public participation?*. The first question goes back to a more philosophical dimension of participation. Part of the answer to the second question could be found in the participation-decision equation.

La participation et l'administration publique : une relation toujours en évolution

Une réflexion sur « Que faire avec la position minoritaire ? »

Sophie Hamel-Dufour, Institut EDS, Université Laval (Québec)

C'est une idée reçue qu'affirmer qu'au Québec, il existe une culture de la participation publique. Malgré plus de trente ans d'existence de certains organismes mandatés par l'administration publique pour consulter le public, par exemple le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), et dont le modèle a inspiré la constitution d'autres organisations de participation, dont l'Office de consultation publique de la Ville de Montréal (OCPM), cette culture de la participation n'est pas exempte de tensions. La relation entre les administrations publiques et la démocratie participative est toujours en évolution. La réflexion qui suit pose un regard sur cette relation en plus de porter une attention particulière à la question de la place affichée de la position minoritaire.

Cette réflexion est plus qu'une démarche académique et doctorale. Elle s'inspire aussi de près de dix années de pratique au sein des deux d'organisations précédemment nommées et d'un ministère où la participation publique est devenue un enjeu clé pour la réalisation de ses mandats. En ce sens, elle se veut aussi une réflexion sur les ponts à bâtir entre la recherche, la théorie et la pratique. Le point de départ de cette réflexion est celui de la praticienne qui s'est interrogée face à un dossier municipal fortement médiatisé où la question, voire la revendication, pour le débat public a rencontré l'affirmation de la démocratie représentative et de l'opinion publique. Deux questions se sont donc posées à la praticienne doctorante.

La première, observée et vécue de façon récurrente depuis dix ans est la suivante : Dans le contexte de la rencontre entre la démocratie représentative avec la démocratie participative, comment dépasser une part de la réticence des preneurs de décisions (élus ou non) à l'égard de la participation ? Le second questionnement concerne la position minoritaire : Quel est le rôle de la position minoritaire dans la joute démocratique ? Quelle place lui accorde-t-on ? Est-il possible de réviser ce rôle et cette place ?

La trame de fond de la réflexion : dossier public, débat médiatique

Depuis 2007, la Ville de Québec connaît un élan dans son développement tant économique, culturel qu'urbanistique. Cet élan est fortement porté par le maire dont la personnalité tapageuse et le style direct plaisent à certains et en font sourciller d'autres. Parmi les projets de développement, il y a le retour d'une équipe de hockey professionnel dans la ville de Québec. Le hockey est au Québec ce que le soccer est en Europe, avec toute l'émotivité qui

peut y être associée. Un retour, car en 1995 l'équipe de l'époque a été relocalisée au Colorado, aux États-Unis. Afin d'optimiser les chances de ce retour d'une équipe professionnelle, la Ville a décidé de faire construire un amphithéâtre multifonctionnel. Le financement provient d'une partie de fonds publics, avec une contribution de la Ville ainsi que celle du gouvernement du Québec, et d'autre part, d'un partenaire privé. Le partenaire privé sera chargé de l'exploitation de l'amphithéâtre.

Lors du premier mandat de l'actuel maire de 2007 à 2009 (un mandat court, car il a été élu à la suite du décès subit de la mairesse précédente, et les élections municipales au Québec sont à date fixe depuis 2005), les appuis au projet de l'amphithéâtre étaient de l'ordre de 55 % chez les résidents de Québec, 69 % chez les amateurs de hockey, principalement dans la tranche d'âge des 25 à 34 ans (à 73%). En décembre 2010, un sondage indiquait que près de 80% des personnes interrogées souhaitait le retour d'une équipe. En 2009, le maire a été réélu avec 80 % du suffrage exprimé. Fait à noter, il n'a pas présenté de programme électoral attendu¹, c'est-à-dire en énumérant une série de promesses et de projets précis, dont la construction de l'amphithéâtre. Il a plutôt soumis une vision, soit celle d'« avoir d'ici 15 ans, une ville verte, attrayante, performante, sportive et branchée ».

En s'appuyant sur sa légitimité représentative et sur les sondages, le maire a refusé la tenue d'un référendum malgré une demande notamment de l'opposition officielle à la mairie. Néanmoins une tournée d'information dans les arrondissements de la ville a été menée personnellement par le maire pour présenter le projet. La population en général et les jeunes ont été ciblés lors des séances publiques appelées « rencontre d'échange ».

Si le projet d'amphithéâtre en lui-même ne rencontre pas d'opposition marquée, sa mise en œuvre suscite questionnements et contestation particulièrement au regard de la question du financement et le rôle du partenaire privé. Ces points de vue, minoritaires, sont venus principalement de deux acteurs qui ont notamment remis en question la nature du contrat qui lie la Ville de Québec et son partenaire privé. Parmi ces acteurs, l'ancien directeur général de la Ville ainsi que le seul député du parti de gauche élu à l'Assemblée nationale. Il importe de souligner que dans le dossier de l'amphithéâtre, la position minoritaire s'est pourvue de moyens imposants. D'un côté, le système juridique pour tenter faire casser l'entente entre la Ville et le partenaire privé. De l'autre, l'opportunité politique et stratégique du député capable

¹ Le contexte politique à la Ville de Québec relève de ce que Laurence Bherer et Sandra Breux qualifient d'apolitisme dans leur dernier ouvrage *Les élections municipales au Québec : enjeux et perspectives* (2011). Cet apolitisme se décrit particulièrement par des campagnes politiques sans programme, sans débat où la personnalité des candidats à la mairie est mise à l'avant-scène.

de ralentir sérieusement l'approbation nécessaire par l'Assemblée nationale pour le dépôt d'un projet de loi privé scellant l'entente.

Par ailleurs, les médias ont joué un rôle important dans la construction de l'opinion publique autour de ces positions minoritaires. Dans le contexte médiatique particulier de la Ville de Québec², une certaine étiquette d'hérésie et un certain mépris ont été affichés à l'endroit de la position minoritaire en prenant appui sur la démocratie représentative et l'opinion publique favorable au projet.

Sur le plan de la rencontre entre la démocratie représentative et de la démocratie participative, le cas de l'amphithéâtre nous est apparu un peu comme une situation stéréotypée avec d'un côté un élu fort d'une majorité imposante, une opinion publique favorable et une opposition minoritaire, réclamant débat public.

La rencontre entre deux types de démocratie

La rencontre entre la démocratie représentative et la démocratie participative entraîne des transformations dans la gestion des affaires publiques. D'aucuns parleront d'une nouvelle gouvernance, notamment en ce qui a trait aux questions environnementales. Nous pourrions aussi dire le renouvellement de la gouvernance, puisque certaines pratiques existantes comme la reddition de comptes sont réaffirmées, mais tendent à être exécutées dans l'optique de *redonner* confiance en l'administration du domaine public. Si vers la fin des années 1960, le terme gouvernance avait une signification équivalant à gouverner, soit avoir l'administration de quelque chose, aujourd'hui, la gouvernance désigne plutôt le changement survenu dans les règles de gouverner. Gagnon dira qu'il n'y a plus ou moins d'État, mais un État autrement (2001). Il existe de nombreuses définitions de la nouvelle gouvernance. Attardons-nous cependant à ce qui caractérise ce renouvellement de la gouvernance. Sujet à critique quant à sa portée et à son réel renouveau, ce renouvellement se caractérise notamment par des valeurs et des moyens. Des valeurs et des moyens parfois en rupture, parfois en continuité avec l'approche technocratique de l'administration du bien commun; parfois plus en émergence et en intention que traduits dans les actions et les décisions. Ce renouvellement est néanmoins annonciateur de transformations, même modestes; des transformations notamment dans le partage et la pratique des pouvoirs décisionnels.

Ces valeurs sont par exemple l'impartialité (au bénéfice de tous, sans parti pris), la pluralité (la diversité plutôt que la normalisation), la compassion, l'équité, la vigilance. Les moyens

² Le qualificatif de radio poubelle est souvent utilisé pour décrire le traitement de l'information sur certaines chaînes de radio privées.

sont la reddition de comptes, la transparence, la décentralisation, la participation publique (Theys, 2003 : Rosanvallon, 2008). Ces valeurs et ces moyens se croisent dans des processus de négociation. Ces processus de négociation permettent, comme le précisent Hamel et Jouve, de définir collectivement le bien commun et les modalités de mise en œuvre (2006; 40), pour qui y participe et au nom de qui.

La montée de la participation publique, notamment par la requête d'acteurs non élus d'être associés aux processus décisionnels, incluant ou non la décision finale, bouscule ce qui apparaissait incontestable jusqu'à récemment, soit la délégation sans équivoque de la gestion du bien commun à ceux qui avaient été élus à cette fin. Rosanvallon parlera de la désacralisation de l'élection. L'élection, désormais, sert à valider la désignation des élus et non plus à leur accorder une gouvernance « libre » (2008) entre deux élections. En outre, la participation est de plus en plus appréhendée comme le point de départ d'un dialogue et non pas une caution pour les décideurs (Jean Cinq-Mars, communication personnelle³). Pour les acteurs non décisionnels, elle en vient parfois à être considérée comme un droit, un droit de regard légitime selon eux sur le devenir collectif. Hamel et Jouve ont toutefois noté que la signification accordée à la participation n'est pas la même si on est par exemple du côté du pouvoir public pour qui elle fait office d'outil de gouvernance ou pour la société civile⁴. Pour les premiers, la participation sert le renouvellement de leur légitimité, pour les seconds elle renouvelle la démocratie (Hamel et Jouve, 2006).

Devant cette désacralisation et en vue de renouveler sa légitimité, l'administration publique tend désormais à incorporer des processus participatifs à différentes étapes de ses processus décisionnels. Les critiques demeurent cependant à l'effet que, trop souvent, ces processus sont trop rapprochés de la décision finale, que les phases de conception et d'élaboration sont complétées sans réelle collaboration externe. Cependant, la participation n'est pas la panacée à toutes situations conflictuelles. Comme le soulignent Allain et Emerit, « dans des conditions défavorables, une concertation peut même aggraver les conflits. [Ainsi] il ne convient pas tant de chercher à créer des procédures plus démocratiques qu'à favoriser un meilleur guidage de ce type de processus » (2003).

Au Québec, la participation publique est institutionnalisée depuis plus de trente ans, avec notamment le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (1978), l'Office de

³Conférence sur le thème « Quel avenir pour la démocratie », présentée à l'université d'été sur la participation publique et le développement durable, Université Laval, 27 août 2010. M. Jean Cinq-Mars est le commissaire au développement durable du Québec.

⁴ Hamel et Jouve parlent des citoyens. En accord avec Nobbio (2007), les citoyens étant rarement les acteurs principaux de la démocratie, et par extension selon nous des processus participatifs, nous préférons parler de la société civile.

consultation publique de Montréal (créé 2002 en remplacement du Bureau de consultation de Montréal qui a œuvré de 1986 à 1995) et les conseils de quartier dans la ville de Québec. Pourtant, il s'agit de parcourir les rapports de consultation pour constater que la participation demeure souvent perçue par des élus et des acteurs du secteur économique comme une entrave au développement, un ralentissement du progrès. Perceptions et opinions souvent relayées par les médias et qui construisent en partie l'opinion publique à l'égard de la participation. Regard médiatique qui contribue aussi à construire les opinions des élus et des administrations.

Dans ce contexte où, d'une part il y a de la résistance, ou à tout le moins un manque d'enthousiasme envers la participation, bien que celle-ci soit devenue un incontournable pour les élus, le praticien est devant le défi de donner le goût de la participation. Voire d'amener les élus à dépasser un réflexe d'instrumentalisation de la participation. Le défi est de deux ordres. Tout d'abord de faire mieux connaître le pourquoi de la participation publique et puis dans l'élaboration du comment de cette participation.

Le pourquoi nous ramène vers une dimension plus philosophique de la participation. À son essence démocratique. Osons une définition un brin morale – et idéaliste. La participation comme l'opportunité de construire des décisions plus justes, plus équitables, plus efficaces puisqu'elles auront été soumises au débat public.

Dans cette perspective, il est rappelé le caractère à la fois de l'idéal démocratique de la participation tout en incluant sa finalité. En reflétant la complexité qui accompagne la pratique de la participation. Si du point de vue des chercheurs, il va de soi que la participation découle de cet idéal démocratique, en pratique, quand vient le temps de planifier des processus participatifs, et surtout de prendre des décisions, cette part d'idéal n'est pas toujours une valeur consciente au sein des administrations ou auprès des promoteurs. Un certain *marketing* de l'acceptabilité sociale est plus courant. Et devant des élus ou des gestionnaires, les mots « juste », « équité » et « débat public » font souvent sourcilier.

Quant à l'efficacité, on peut la prendre sous quatre dimensions auxquelles la participation peut contribuer. Sur le plan de l'efficacité, ces quatre dimensions sont entrelacées et s'influencent mutuellement. La première est le temps. En apparence plus rapide et plus simple la décision prise sans débat public peut se complexifier grandement et s'étirer dans le temps. Sans garantir qu'avec le débat public, la prise de décision sera simple et rapide, le débat public offre l'opportunité de prendre une décision plus juste. Le temps de l'efficacité est peut-être un temps à repenser. Un temps plus long pour un résultat possiblement mieux

concerté ou un temps plus court pour un résultat qui court le risque de la caution d'apparat. La seconde dimension est celle du contexte. Le moment et les circonstances où est prise une décision influencent grandement sa portée. La troisième dimension est celle des moyens retenus et enfin, la quatrième dimension est la dimension morale, celle des enjeux qui apparaissent au fil d'une démarche participative.

La gestion des affaires publiques, au quotidien, ne prend cependant pas toujours le temps pour regarder le juste, l'équité, la légitimité du pluralisme et de sa complexité. Et ce temps à prendre n'est pas toujours vécu, ni perçu de la même façon, selon que l'on se trouve du côté de l'exécutif de l'administration publique ou du côté politique, selon les impératifs décisionnels du moment. Les écarts tiennent peut-être davantage dans le fait que le temps de « participation » n'est pas toujours au diapason du temps « gestion » de l'administration, ni au temps « politique ».

Notre second point est le comment donner le goût de la participation pour développer une culture d'ouverture à son égard, qui dépasse l'obligation légale ou l'intérêt ponctuel. Ce comment consiste peut-être d'une part à développer chez les élus une culture renouvelée du pouvoir et de sa légitimité. À les préparer au renouvellement de gouvernance en s'intéressant, avec eux, au pourquoi de cette gouvernance renouvelée, et non pas seulement à elle comme une étape de gestion. Et d'autre part, les administrations qui accompagnent les élus doivent elles aussi être mieux préparées à ce renouvellement de la gouvernance dans le même esprit que les élus. Alors pour dépasser une part de la réticence des preneurs de décisions (élus ou non) à l'égard de la participation nous regardons du côté de l'équation participation-décision.

S'il est courant de décrire les dynamiques et les tensions qui se déroulent dans le cadre d'un processus de participation en parlant des différences de perception entre les acteurs sociaux, la participation publique en elle-même n'est pas exempte de représentations diverses, diversifiées et parfois contradictoires. Du point de vue des acteurs traditionnellement placés en position de décider, comme par exemple les maires ou les préfets, l'ouverture de leur sphère d'autorité peut entraîner un sentiment que leur pouvoir « *perd sa puissance symbolique et la sacralité qui en dérivait* » (Hermet, 2004 : Blatrix, 1996) et ainsi engendrer une résistance au changement qu'implique le recours à la participation publique. Il appert que cette apparente perte de pouvoir ne modifierait que peu, en définitive, les structures de pouvoir et de décision. À cet égard, Stone dira que les autorités publiques ont peut-être perdu leur « pouvoir sur » les politiques urbaines, mais elles ont gardé leur « pouvoir de » structurer l'action collective » (1989 ds Jouve, 2005).

Dans un contexte autre que le monde municipal, nous avons analysé d'une part les représentations sociales d'acteurs clés en matière de participation publique dans une administration publique de gouvernance territoriale⁵, et d'autre part les représentations d'un groupe de représentants régionaux qui participaient à un processus supervisé par cette administration territoriale. Nous avons ainsi observé que cette idée de perte de pouvoir se retrouve également chez les acteurs qui œuvrent au sein des administrations publiques, qu'ils soient ou non en poste de décision, considérant qu'en définitive « c'est le gouvernement qui décide ». Observation confirmée dans notre pratique.

De nos analyses, parmi la gamme des représentations qui construisent le discours des acteurs à l'égard de la participation, on retrouve, évidemment, les motivations à participer. Dans nos résultats, ces motivations se déploient dans un éventail qui inclut ou non l'intérêt et l'intention d'être associé à la décision. Les motivations observées étaient de l'ordre de la reconnaissance, des opportunités d'affaires, d'un rôle de chien de garde, de l'obligation professionnelle et, l'intérêt d'être associé à la décision. Cette dernière motivation s'observe d'ailleurs davantage chez les acteurs politiques (les élus) et chez les groupes environnementaux interrogés. L'intérêt d'être associé à la décision n'apparaît donc pas ici au centre des motivations de tous les acteurs. Une évidence. En apparence. Une évidence pour le chercheur, le praticien. Une évidence souvent moins évidente pour l'acteur élu ou l'administrateur qui doit négocier avec la démocratie participative qui peut être souvent perçue comme un débat d'intérêts « pour ou contre ».

Dans l'intention de développer une ouverture et une culture de la participation, si on change de perspective et que l'on se place du côté de l'administration publique et des élus, comment cet éventail de motivations à participer peut y contribuer ? Tout d'abord, en faisant mieux connaître que l'objectif derrière un désir de participation n'est pas automatiquement un désir d'être partie prenante de la décision, il apparaît plausible de transformer l'appréhension du « j'aurais à partager mon pouvoir décisionnel » en un « j'aurais à partager certaines composantes de mon pouvoir ». Ces composantes seront peut-être plus de l'ordre du « comment » prendre la décision, sachant que « la » décision n'est pas « qu'une décision ». Se composant d'un enchaînement de décisions, le partage du pouvoir peut se moduler, au final, à différents moments de « la » décision.

⁵ Ma thèse porte sur la gouvernance de la conservation à Parcs Canada, avec comme étude de cas la réserve de parc national de l'Archipel-de-Mingan.

Un second point de tension entre les administrations publiques et la participation est la position minoritaire. Que fait-on avec la position minoritaire? Doit-on l'inclure? Et dans quelle mesure, puisqu'elle est minoritaire?

La position minoritaire

Dans les positions minoritaires, il est permis de voir un second choc entre les deux idéaux-types de démocratie. D'un côté, la démocratie représentative repose sur la logique arithmétique de la majorité, qui par définition place dans la marge ce qui est minoritaire. De l'autre côté, la démocratie participative repose sur une logique de la complexité et du pluralisme qui fendillent l'idée d'une majorité monolithique en une multitude d'idées minoritaires.

Un des traits du pluralisme est la conciliation des intérêts individuels et collectifs. La pluralité des acteurs dans les mécanismes de débat public peut toutefois engendrer une insatisfaction chronique (Leca, 1996; Hirst, 1997) bien que par définition, la plupart des décisions soient intrinsèquement multidimensionnelles et par là constituées d'une pluralité d'intérêts (Miller, 1992; 65). Par la participation, la nouvelle gouvernance s'accompagne souvent de l'idée du consensus. Gaudin s'interroge toutefois sur l'apparente instance, dans la nouvelle gouvernance, pour l'atteinte de consensus⁶ (2002 dans Hamel et Jouve, 2006). Le consensus rejoint l'idée de la position majoritaire par le truchement du ralliement. Mais la construction d'un consensus tend-il à évacuer les conflits ? C'est ce que pense Hamel (2003; 389 et 390) alors que Bobbio identifie dans le pluralisme la légitimité du désaccord (2007; 158). Nous pourrions dire la légitimité de certains écarts, et du coup, la légitimité des positions minoritaires. Au contraire, les règles démocratiques de la majorité et celle du consensus majoritaire peuvent sous-entendre le désaccord d'une minorité (Bobbio, 2007) et, dans ces circonstances, « la valeur absolue ou qualitative de la voix individuelle est réduite à celle d'une unité purement quantitative » (Simmel dans Godbout, 2001). L'exemple de l'amphithéâtre illustre un cas pour questionner l'équité et la légitimité accordées à la position minoritaire.

L'équité se définit comme la juste part de ce qui est revient à chacun. Sous l'angle de la balance majorité-minorité, est-ce que la position quantitativement minoritaire perd pour autant de son poids qualitativement parlant ? Un seul contre tous pourrait-il être plus juste

⁶ Pour sa part, Blondiaux se questionne sur les processus de participation : fabriques de consensus ou lieux de controverses? Il reconnaît qu'il faut, dans l'idéal, arrimer les deux, et que l'important réside dans la clarté des règles des processus. Par ailleurs, l'option du débat public ouvert, qui n'exclut personne, est parfois confrontée à l'efficacité de la plus petite audience, du « huis clos ». Devant ces dilemmes, il faut se demander « quel modèle faut-il privilégier, et en vertu de quels objectifs de démocratie ? » (Blondiaux, 2005).

dans sa proposition que tous qui partagent une même vision ? L'équité n'est pas non plus une règle unilatérale : chaque cas sera unique. La même opinion minoritaire dans son contexte majoritaire différent aura sa juste place, mais une place différente. Dans la perspective théorique de la nouvelle gouvernance, le poids des argumentaires des acteurs devrait contribuer à établir cette juste place. En pratique, les influences médiatiques, politiques et économiques sont aussi des facteurs-acteurs de l'espace public qui peuvent grandement influencer sur l'espace qu'occuperont les positions minoritaires. Par le filtre des médias, une opinion minoritaire peut cependant finir par occuper un espace plus important que ne l'est son poids réel.

De son côté, la légitimité est subjective et relative. Elle est de l'ordre du pouvoir reconnu et accordé par autrui. Elle n'est pas un automatisme. Elle est un acquis. Ainsi, on peut se demander quelle est la légitimité de la position minoritaire. Dans la démocratie représentative, la position minoritaire est la marge dont on pourrait déduire une autorité plus faible. En démocratie participative, elle en est la substance. Pour autant, l'éclatement dans le pluralisme confère-t-il plus de légitimité à cette diversité en situation de décision ?

Face à la décision, et en tant que praticien, comment conseiller aux décideurs d'inclure à leur juste mesure les positions minoritaires ? Faut-il les prendre toutes en compte et les intégrer tel un collage ? Fait-on œuvre de simplification quand on écarte ce qui se manifeste à la marge ? Devons-nous davantage travailler sur « comment » les intégrer plutôt que sur l'inévitable « pourquoi devoir les intégrer » ? La question serait-elle aussi « quoi laisser tomber » en pesant la justesse, l'équité, la légitimité de la position minoritaire plutôt que de l'écarter parce qu'elle est minoritaire, sans pour autant tomber sous la tyrannie de la position éclatée qu'il faut concilier. Et le « quoi laisser tomber » répond souvent à l'impératif de gestion qui est accolé à la recherche d'une décision. Dans cet exercice, l'enjeu est peut-être de passer du rapport de force entre la position majoritaire et la position minoritaire à un rapport d'influence au regard de la qualité de l'argumentaire, et non pas qu'en termes de quantité de l'une et de l'autre. Encore une fois, si cela peut sembler une évidence, l'évidence n'est pas si évidente face à la construction des opinions multiples, la multiplicité des influences et des lieux d'influence de la décision (avant, pendant, en parallèle et après).

Conclusion

À défaut d'être un renouvellement complet par la participation publique, il est permis d'envisager qu'une partie des pratiques de l'administration publique a été renouvelée. Parmi celles-ci, le décloisonnement de l'expertise, qui n'est pas toujours acquis, mais qui est attendu. Même si la participation parfois instrumentalisée, peut sembler faire figure symbolique ou de simple effort, à moins d'être devant un hermétisme complet, ce qui n'est

généralement pas le cas des administrations publiques comme nous les connaissons en démocratie, une part d'influence percolera. Percole déjà, sinon l'acte même de participation ne saurait être renouvelé sans accroître le cynisme des publics, sans que l'administration n'y perde une part de légitimité d'action. Dans le dossier de l'amphithéâtre, malgré une politique de consultation publique adoptée depuis 2003, l'administration a plutôt opté sur l'appui de la démocratie représentative.

La participation publique, dans ses racines, son esprit et ses finalités demeure une boîte noire pour bien des gestionnaires et des élus, n'étant pour la grande majorité d'entre eux ni professionnel ni chercheur dans le domaine. Pour que l'équation participation-décision devienne stimulante tant pour les élus, l'administration publique, les publics qu'elle convie et que l'outil participation ne soit pas qu'une banale affaire de gestion, mais bien un gage de démocratie, il revient peut-être aux chercheurs, praticiens, chercheurs appliqués ou praticiens théoriciens de transmettre la part d'idéal démocratique qu'elle porte.

Il ne doit cependant pas être occulté que la participation publique demeure un outil. Un outil démocratique que de part et d'autres les acteurs ont tendance à instrumentaliser. Et la démocratie est parfois elle-même instrumentalisée avec une certaine « obligation au consensus » qui fait oublier la légitimité du désaccord. La légitimité de certains écarts.

Bibliographie

- Allain. S. Emerit. A. 2003. Projets d'aménagement hydraulique, concertation et planification participative de bassin : une approche en terme d'« Action Publique Négociée » ds *Natures, Sciences et Sociétés*. Vol. 11. p. 255-265
- Blatrix. C. 1996. Vers une «démocratie participative» ? Le cas de l'enquête publique. La gouvernabilité. Ed. J. Chevalier. Paris. Presses universitaires de France. p. 299-313.
- Bobbio. N. 2007. Le futur de la démocratie. Paris. Éditions du Seuil.
- Gagnon. Christiane. 2001. Gouvernance environnementale et évaluation des impacts sociaux. Un défi de citoyenneté ds *Géographie et société*. S. Laurin, J.-L. Klein et Carole Tardif (dir.). Sainte-Foy. Presses de l'Université du Québec. p. 257-269
- Godbout. J. T. 2001. Gouvernance, participation et métarègle ds *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*. Ed. L. Cardinal et C. Andrew. Les Presses de l'Université d'Ottawa. p. 129-143.
- Hamel. P. 2003. Enjeux institutionnels et défis politiques ds *Développement durable et participation publique. De la contestation écologiste aux défis de la gouvernance*. C. Gendron et J.-G. Vaillancourt (dir.). Montréal. Les Presses de l'Université de Montréal: 377-392.
- Hamel. P. Jouve. B. 2006. Un modèle québécois? Gouvernance et participation dans la gestion publique. Montréal. Les Presses de l'Université de Montréal.
- Hermet. G. 2004. Un régime à pluralisme limité ? À propos de la gouvernance démocratique ds *Revue française de sciences politiques*. Vol. 54. No. 1. p. 159-178.
- Hirst. P. 1997. From Statism to Pluralism. Democracy, Civil Society and Global Politics. UCL. Press.
- Jouve. B. 2005. La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté ds *Revue française de science politique*. Vol. 55. No. 2. p. 317-337
- Leca. J. 1996. La démocratie à l'épreuve des pluralismes ds *Revue française de science politique*. Vol. 46. No. 2. p. 225-279.
- Miller. D. 1992. Deliberative democracy and social choices ds *Political Studies*. Vol. 40. p. 54-67.
- Rosanvallon. P. 2008. La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité. Paris. Éditions du Seuil.
- Theys. J. 2003. La Gouvernance, entre innovation et impuissance ds *Développement et Territoires* : <http://developpementdurable.revues.org/document1523.html>