

# **La parole citoyenne et la délibération en situation de controverse socio-environnementale**

Par

Ariane Lafortune, PhD, professeure collègue Édouard-Montpetit<sup>1</sup>  
Session ACSF : Local Deliberative Democracy II

Au nom d'un supplément démocratique et d'une meilleure acceptabilité sociale, les initiatives visant l'engagement et la participation de citoyens sont de plus en plus encouragées. Cependant, l'intégration des citoyens à des processus de prise de décision ne garantit pas nécessairement une contribution réelle des citoyens à une meilleure prise de décision. Plusieurs obstacles s'y opposent, tout particulièrement dans le cas d'une controverse socio-environnementale qui peut être à la fois techniquement complexe et parfois polarisante.

Cet article présentera principalement les adaptations faites à une méthode de consultation nommée consultation par consensus informée (CCI). Elle s'inscrit dans un projet de recherche plus large dont les buts étaient de proposer à des Municipalités régionales de comté (MRC), des gouvernements régionaux au Québec, de recommandations émanant de leurs citoyens et d'évaluer l'utilité de la CCI. À long terme, il s'agit d'ajouter des outils de consultation pour les gouvernements municipaux, tout en donnant les conditions d'application des méthodes. Cette étude s'inscrit dans la deuxième phase de développement des recherches sur la participation, telle que décrite par Blondiaux et Fourniau (2011). Cette deuxième phase correspond à des études de cas et des descriptions des dispositifs participatifs, afin de contribuer à plus long terme, à un travail de conceptualisation de moyenne portée permettant une compréhension fine de ces dispositifs dans un ensemble de domaines.

Plus particulièrement, nous nous intéressons aux effets des dispositifs participatifs en situation de controverse. Nous partageons l'opinion de Segers et al. (2012) : « Si le projet fait l'objet d'une controverse forte, nous nous trouvons dès lors dans des processus difficiles (...). Cette difficulté majeure n'enlève en rien la nécessité du dialogue pour trouver des solutions aux problématiques d'acceptabilité sociale et surtout sociétale. Mais les compétences pour gérer de tels processus restent en partie à inventer » (p.32). Nous souhaitons participer à ce processus créatif.

Les projets miniers qui comportent des enjeux sociaux et environnementaux sont propices à soulever une question d'acceptabilité sociale et faire l'objet de controverses. L'enjeu des mines est intéressant pour l'évaluation des méthodes de consultations, car il s'agit d'un domaine très controversé, donc un cas un peu extrême (Gerring, 2009), qui a le potentiel de révéler avec plus d'acuité les problèmes éventuels, de même que les forces et les écueils des méthodes de consultation. De plus, en décembre 2016, une disposition de la nouvelle Loi sur les mines adoptée au Québec en 2013 est entrée en vigueur, permettant aux MRC de désigner des territoires incompatibles avec l'activité minière. Ce changement législatif est une réponse à un contexte de controverse autour des projets miniers au cours des années précédentes. Cette disposition permet aux MRC d'indiquer les zones qu'elles désirent protéger de futures activités minières potentielles (le pétrole et le gaz en sont exclus). Ce contexte offrait une opportunité d'étudier la CCI au sein de MRC du Québec intéressées à connaître les recommandations de citoyens sur les territoires que ceux-ci considèrent comme étant incompatibles avec l'activité minière.

---

<sup>1</sup> Cet article a été dans le cadre d'un projet financé par le Fonds d'innovation sociale destiné aux communautés et aux collèges du CRSH.

Il s'agit ici d'une recherche-action participative à visée exploratoire. En plus de l'observation participante et l'analyse de contenu, une trentaine d'entrevues ont été menées. C'est une analyse préliminaire, car d'autres entrevues sont en cours au moment d'écrire cet article. De ce fait, l'analyse portera davantage sur les adaptations faites au processus qu'aux résultats des consultations.

La structure de cet article sera la suivante. Après avoir présenté l'approche et les études de cas, l'article présentera une définition de la controverse socio-environnementale en axant sur ses liens avec le savoir et le conflit social. Ensuite, pour chacun de ces deux aspects, les adaptations au processus de CCI seront présentées.

## 1. Méthode de consultation utilisée

La méthode utilisée dans cette recherche s'appelle la consultation par consensus informée (CCI). Cette méthode fait partie de la grande famille des méthodes délibératives. Si, au début des années 70, les jurys citoyens (Crosby, 1995) et cellules de planification émergent de manière parallèle en développant des procédés similaires aux États-Unis et en Allemagne, la CCI descend plutôt des conférences de consensus. Ces trois approches ont en commun de rassembler un petit groupe d'une dizaine de personnes appelé à poser des questions à un panel d'experts, puis à délibérer afin de proposer des recommandations (Bonin, 2017).

Il est possible de séparer les arguments pour la démocratie participative et délibérative selon deux finalités: le respect de l'idéal démocratique et une meilleure prise de décision (Nay, 2017). Au niveau de l'idéal démocratique, elle défend l'idée d'une citoyenneté active et engagée, non seulement par le vote, mais aussi à travers l'implication citoyenne dans les processus décisionnels le concernant (Mercier et al, 2008). Elle viendrait compenser les mécanismes de représentation qui sont imparfaits, notamment parce que les préférences individuelles y sont perçues comme étant fixes, alors que c'est dans le dialogue social et la délibération que les préférences se définissent (Callon et al., 2001). D'autres effets attendus sont, sur le plan individuel, le développement des capacités d'agir des citoyens (Fortin-Debart, 2009). Au niveau de la prise de décision, la participation permet notamment d'aller chercher de nouvelles informations. Les citoyens ont une connaissance unique de leur territoire dont l'intégration au dialogue social et au processus de décision politique mène à une meilleure prise de décision (Callon et al, 2001). Plus spécifiquement en lien avec l'environnement, selon Bourg et Whitesite (2010), la démocratie représentative ne réussit pas toujours à faire face aux enjeux actuels en raison de la dynamique politique, du fait par exemple que les représentants n'ont pas intérêt à brusquer leurs électeurs dans leur mode de vie et que les générations futures n'ont pas le droit de vote. La dynamique politique peut amener aussi une polarisation des enjeux pour des raisons électoralistes.

Les conférences de consensus visent des questions ayant une complexité technique importante et se sont souvent tenues au niveau national. Les premières conférences de consensus ont été organisées dans le milieu médical américain. Cependant, ces dernières ne s'adressaient pas du tout aux citoyens profanes, mais à des spécialistes de la question ou encore à des citoyens impliqués dans la cause (Bourg et Boy, 2005). Le problème qui devait être résolu était axé sur l'efficacité des procédures face à l'émergence de nouvelles technologies coûteuses afin d'harmoniser les pratiques. Les membres du comité recevaient un guide qui faisait un tour d'horizon de la littérature scientifique sur le sujet à discuter (Bourg et Boy, 2005: 20).

En 1985, le Danish Board of Technology a adapté le modèle, en invitant des profanes, mais aussi en intégrant une formation plus approfondie et a ajouté un animateur professionnel pour faciliter les échanges dans le groupe (Bourg et Boy, 2005 : 21-22). Au lieu de créer une pratique entre pairs, l'objectif du processus était de conseiller des institutions politiques. Les citoyens participants étaient des volontaires. C'est le modèle danois qui s'est répandu à travers le monde dans les années 90, des conférences de consensus s'étant tenues entre autres au Royaume-Uni, aux États-Unis, en Argentine, en Australie, au Brésil, au Japon, en Corée et dans plusieurs pays européens.

Dans le monde francophone, ce type de consultation est connu sous deux appellations différentes. En France, ce processus est connu principalement comme étant des conférences de citoyens (Callon et al. 2001; Bourg et Boy, 2005). Au Québec, c'est Pierre De Coninck qui amène le processus à partir de sa lecture d'articles (Sclove, 1994; Durant, 1994)<sup>2</sup> traitant du processus au Danemark et au Royaume-Uni. Il organise des conférences notamment sur la santé publique et la gestion des déchets (De Coninck, 1997; De Coninck et al., 1998). De Coninck utilise plutôt le vocable de consultation par consensus informé, qui sera repris dans cet article, et apporte quelques changements à la méthode initiale.

D'une part, bien qu'il garde l'aspect de conseil aux décideurs des Danois, De Coninck conduit des consultations au niveau régional plutôt qu'au niveau national. D'autre part, encore davantage que d'autres processus, notamment en France, De Coninck insiste sur un processus d'autoformation des citoyens plutôt que de formation par un formateur extérieur. Selon lui, il y a de toujours le risque que les citoyens ne prennent pas suffisamment de distance avec la formation donnée afin de vraiment construire leur propre vision intégrée. Cette nécessaire autonomie du groupe de citoyens se retrouve jusqu'à la définition des termes du problème et le choix des experts invités. Étant donné que le cadrage des problèmes fait partie des relations de pouvoir (Lafitte, 2015), cette indépendance permet de profiter pleinement du savoir profane et de mieux cerner les préoccupations citoyennes.

Il en ressort un processus en quatre étapes (voir figure 1). Durant la préparation, le comité organisateur établit des liens avec un organisme décisionnaire (le commanditaire) afin de déterminer ses besoins et la question à poser au comité citoyen. Le commanditaire se retire ensuite du processus afin de laisser la pleine liberté au comité de citoyens. La préparation comprend également la rédaction d'un guide pour les participants. Finalement, la préparation inclut le recrutement de volontaires par diversité maximale (Patton, 2002). La phase suivante est celle de l'autoformation du comité citoyen. Elle comprend la lecture des guides et des rencontres préparatoires afin de délibérer sur le sujet, puis indiquer quelles questions le comité désire approfondir avec des experts et déterminer quels types d'experts inviter pour y répondre. La phase d'autoformation se termine par un forum public (ou conférence) qui permet aux citoyens, ainsi que la population générale, d'interroger les experts. La troisième phase commence dès le lendemain du forum : le comité citoyen se rassemble pour délibérer et écrire les recommandations. Le comité de citoyens, en s'engageant à répondre aux questions posées, a la liberté d'élargir son mandat, si les membres le considèrent pertinent. Finalement, la dernière étape est celle de la diffusion des recommandations lors d'une conférence de presse.

---

<sup>2</sup> Ces deux articles ont été publiés l'année suivante dans Joss, S. et J. Durant (eds). (1995) *Public Participation in Science*. London : Science Museum.

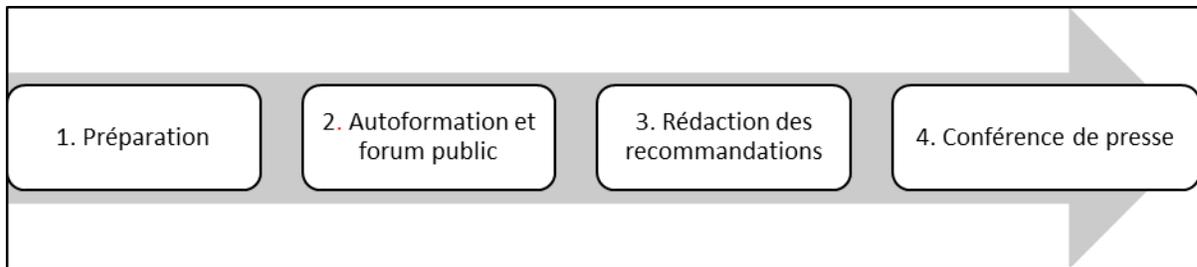


Figure 1 Étapes de la CCI

## 2. Présentation des études de cas

Cette recherche-action repose sur deux consultations par consensus informé, qui se sont déroulées dans des MRC du Québec reconnues pour des controverses socio-environnementales en lien avec les activités minières. Deux raisons justifient le choix d'une approche par étude de cas. Les études de cas permettent une exploration beaucoup plus détaillée et rend possible la mise en lumière de relations causales et d'interactions complexes (Collier & Mahoney, 1996). En prenant en considération le contexte, les études de cas permettent également d'augmenter la validité conceptuelle (George & Bennett, 2005).

La première consultation par consensus informé organisée par l'équipe de recherche a eu lieu dans la MRC de La Vallée-de-l'Or en Abitibi en 2017 et la deuxième s'est déroulée dans la MRC des Sources en Estrie en 2018. La MRC de la Vallée-de-l'Or est caractérisée par une grande activité minière, surtout dans le sud de la région, le nord se spécialisant plutôt dans l'industrie forestière. Dans la période au cours de laquelle la consultation a été effectuée, les investissements étaient nombreux et le taux de chômage très bas, au point où les emplois dans les services avaient de la difficulté à être comblés. La MRC avait fait face depuis une dizaine d'années à une controverse importante dans la ville de Malartic, où une partie de la ville a dû être déplacée pour faire place à une mine à ciel ouvert. Le climat social est très polarisé sur la question des mines et un recours collectif par des résidents de Malartic était en cours contre la compagnie minière au moment de la consultation.

Concernant la MRC des Sources, la ville principale de la MRC est Asbestos, qui, comme son nom l'indique, s'est bâtie sur l'exploitation d'une mine d'amiante. Cette immense mine a également été construite aux abords de la ville, et les résidents limitrophes ont dû être déplacés à plusieurs reprises. Cependant, ces déplacements n'avaient pas causé de controverses dans cette ville minière. Malgré une promesse de relancer la mine, la mine Jeffrey a définitivement fermé ses portes en 2002. L'argent promis pour relancer la mine a été donné dans un fonds de développement pour réorienter l'économie locale. Dans la même période, la MRC s'est dotée d'un agenda 21 afin de respecter les principes de développement durable. La situation économique de la MRC des Sources reste difficile et le taux de chômage reste élevé. Après les services, c'est le secteur agricole (de production et de transformation) qui crée de l'emploi. Depuis la fermeture de la mine d'amiante, deux projets miniers ont alimenté le débat. Le premier projet touche l'exploitation des résidus de la mine d'amiante, ceux-ci étant riches en magnésium. Le deuxième projet était l'exploration pour une mine d'or dans la partie agricole de la région, ce qui avait soulevé l'inquiétude de certains résidents alors que d'autres y voyaient une opportunité.

## 3. Conceptualisation des controverses

À l'origine, les CCI ont été organisées dans le but de résoudre des controverses socioscientifiques, en impliquant des experts directement concernés par les décisions. L'application de cette méthode

dans un contexte de controverses socio-environnementales apporte des défis particuliers, en raison de la dynamique sociale du conflit. En outre, l'utilité d'une approche de consultation délibérative comme la CCI pour les controverses ne fait pas l'unanimité chez les auteurs. Pour Callon et al. (2001), l'utilisation de méthodes de consultations délibératives a justement émergé des controverses dans des domaines comme la santé et l'environnement. Pour Bourg et Boy (2005), au contraire, ces méthodes doivent être évitées dans le cas de controverse, puisqu'il est difficile de l'appliquer à des sujets très partisans ou polarisants.

Dans cette section, nous commencerons par définir le concept de controverse et analyserons les caractéristiques d'une controverse dont il faut tenir compte dans le design d'une consultation délibérative telle la CCI.

Dans le sens courant, une controverse est une « discussion suivie sur une question, motivée par des opinions ou des interprétations divergentes » (Larousse en ligne, nd.) Le mot controverse est issu du latin *controversia*. Chez les Romains antiques, il existait une distinction entre la *disputatio*, qui est utilisée pour les discussions philosophiques et la *controversia* « qui se règle par le duel judiciaire à des fins de décision » (Lafitte, 2015, p. 3). Ce que ces deux concepts ont en commun, c'est de prendre une distance et le temps nécessaire pour entendre tous les arguments. C'est sur l'aspect décisionnel que la controverse se distingue des débats strictement philosophiques ou scientifiques (Lafitte, 2015). Sur le plan environnemental, les préoccupations appartiennent plutôt à la *controversia*, car elles sont dirigées vers une prise de décision politique. Ainsi, dans « la controverse environnementale publique, il ne s'agit pas d'établir la vérité: l'horizon de telles controverses est celui de la prise de décision qui ne peut s'opérer qu'avec de grandes marges d'incertitude » (Lafitte, 2015, p. 6). Il ne s'agit pas de dire que la vérité n'a pas d'importance, mais plutôt que le temps est guidé par la prise de décision politique, malgré parfois des degrés d'incertitude importants dans les données scientifiques.

Nous proposons ici une définition de travail de controverse socio-environnementale comme étant un débat social animé en face d'une prise de décision sur un projet ou un cadre réglementaire ayant un impact environnemental. Deux axes nous paraissent particulièrement importants d'explorer pour en définir les caractéristiques, soit 1) la relation entre la décision et le savoir et 2) la dynamique sociale de conflit.

### 3.1. Relation au savoir

L'apport de la CCI est de permettre de connaître l'opinion d'une communauté, mais à la différence d'une simple enquête d'opinion, les citoyens participants sont invités à acquérir les connaissances qu'ils jugent pertinentes pour avoir une bonne compréhension de l'enjeu et ainsi pouvoir émettre une opinion supportée par des faits (Bourg et Boy, 2005). Il y a une grande différence entre l'idée de former les citoyens et celle de laisser les citoyens se former, c'est-à-dire entre la formation et l'autoformation. La formation implique déjà des présupposés à la fois sur le contenu qu'il est approprié de présenter et sur le niveau de profondeur à élaborer sur chaque thème. Lorsqu'on laisse aux citoyens le soin de s'autoformer, on leur laisse aussi la responsabilité de déterminer leur projet de formation.

Concrètement cependant, il y a peu de littérature qui traite de l'autoformation. Une des différences est que le personnage clé est celui d'un animateur (Kaner, 2007) plutôt que d'un formateur. Dans une situation polarisée, le rôle de l'animateur est crucial. Parmi les compétences essentielles, Segers et al. (2012) identifient entre autres d'être à l'aise avec les situations conflictuelles et/ou chaotiques et de maintenir une structure et suivre une procédure, sans que cela au contraire viennent freiner le processus. Une autre qualité mentionnée est la capacité de rédiger de bons comptes rendus,

notamment qui rendent toute la complexité de la discussion. L'animation, bien que jamais complètement neutre, se doit d'être la plus transparente possible et laisser émerger les préoccupations citoyennes tout en gardant un certain cadre.

Dans la littérature, il y a deux bénéfices par rapport à la contribution du savoir citoyen. Premièrement, les citoyens ont une connaissance du terrain et des préoccupations locales qui échappent aux experts. Ils ont également une mémoire de la région et peuvent faire des liens avec des événements arrivés précédemment et la situation actuelle. Ils ont en ce sens leurs propres « dispositifs d'observation et de mémorisation » (Callon et al., 2001 : 153). Ils peuvent ainsi faire ressortir des problèmes et identifier des obstacles spécifiques à l'application des phénomènes scientifiques au contexte spécifique à leur région. Deuxièmement, si les spécialistes sont souvent cantonnés dans un seul domaine, les citoyens sont plutôt des généralistes qui peuvent prendre l'ensemble des réponses partielles que la science peut donner pour construire des arguments nouveaux ayant une vue d'ensemble sur la situation, ce qui n'est pas le cas lorsque ce sont seulement des experts dans un domaine précis qui sont invités à se prononcer sur un enjeu (Bourg et Boy, 2005). Cette perspective globale et généraliste est un avantage appréciable en ce qui concerne les controverses socio-environnementales. Du fait de la complexité technique et légale, les questions environnementales font appel à de multiples domaines de connaissances et il y a une zone d'incertitude appréciable (Callon et al., 2001). D'autre part, il y a une dimension sociotechnique, liée à l'impact des technologies sur l'environnement. Les oppositions théoriques des experts dans ce contexte sont plus que théoriques, elles « témoignent d'enjeux relatifs aux logiques concurrentielles entre laboratoires, chercheurs, cabinets d'expertise, qu'il convient de contextualiser socialement, pour saisir pleinement les positionnements et la mise en ordre du discours qui survient dès la formulation du problème » (Lafitte, 2015, 5). Le groupe de participants combine ainsi le jugement des experts avec leurs propres valeurs et leurs propres expériences locales.

Afin de bénéficier de ces effets cependant, certaines conditions doivent être mises en place. L'une des conditions de réussite du dialogue est la diversité dans le groupe de citoyens. Dans cette perspective l'absence de certains types d'acteurs est un handicap (Segers et al., 2012). Demers et al. (2017b) ont identifié quelques sous-catégories de personnes qui sont souvent sous-représentées, notamment les jeunes de moins de 30 ans, les mères de famille et les femmes de manière générale. D'autres obstacles menant à l'auto-exclusion de certains citoyens également recensés sont le sentiment de manque de qualification pour participer, le manque d'information sur la politique municipale et les mécanismes de consultation et le manque d'accessibilité en transport en commun des lieux de consultation (Demers et al., 2017b).

### 3.2. Dynamique sociale du conflit

Le deuxième axe de la controverse est la dynamique sociale. Parmi les conséquences négatives des controverses socio-environnementales, il y a le potentiel de dégénérer en conflits, amenant des déchirements des liens sociaux et même familiaux. Il y a aussi un risque de polarisation des opinions, ce qui amène une surreprésentation des opposants dans les processus de consultation (Demers, 2017b). On assiste à un phénomène de judiciarisation des conflits opposants des citoyens envers une entreprise. Ces controverses sociales ont engendré la prise de conscience par les promoteurs de projets miniers de la nécessité d'obtenir l'acceptation sociale, ou le « permis social d'opérer » (Batellier, 2015; Beaulieu, 2013). D'ailleurs, les acteurs de l'industrie minière font état du climat de méfiance qui règne dans la population locale face à tout projet minier.

Les liens entre la notion de controverse et d'acceptabilité sociale sont complexes. L'acceptabilité sociale peut être simplement définie comme étant l'absence de controverse sociale en lien avec un

projet ou une décision. Gendron souligne de plus qu'une fois la controverse déclenchée, il est très difficile de reconstruire l'acceptabilité sociale (Gendron in Jasmin, 2014). En effet, cette dernière repose sur la confiance entre le promoteur et la population et une vision commune qui se développe en amont du projet. L'existence de controverses sociales peut se traduire aussi par le concept de non-acceptabilité sociale, idée développée par Huybens (2014). Selon cette dernière, il est plus probable d'arriver à des constats généralisables en étudiant l'absence d'acceptabilité sociale, qu'en étudiant l'acceptabilité sociale qui risque de différer d'une communauté et d'un projet à l'autre.

Sous certaines conditions cependant, certains voient la controverse socio-environnementale comme une opportunité afin de mieux comprendre la dynamique sociale et de proposer des solutions novatrices (Batellier, 2016). Pour Callon et al. (2001), la controverse fait un inventaire des acteurs et de leurs intérêts et identités et sert de révélateur de la société. Cela permet entre autres de mettre en évidence les liens entre la controverse initiale et d'autres problèmes sociaux et de faire ressortir les préoccupations citoyennes. La controverse permet aussi d'explorer différentes options de projets ou de solutions, qui relancent la discussion et mettent en lumière certaines contraintes. Ces inventaires rendent possible l'intégration de toutes ces dimensions pour proposer une décision plus robuste.

Pour y arriver cependant, certaines conditions sont nécessaires. Premièrement, il doit y avoir un mécanisme qui permet une confrontation entre spécialistes et profanes et les premiers doivent être ouverts à la connaissance des profanes. La deuxième condition est en lien avec les acteurs impliqués, soit leur rôle de représentation et la hiérarchie. Ainsi, plutôt que de débattre par porte-parole interposés, les gens présents doivent être ceux directement impliqués et représentent leurs propres préoccupations. Elle permet aussi de créer un contact direct et d'améliorer la connaissance les uns des autres (Callon et al. 2001). Cela rejoint Baccaro et Papadakis (2009) qui soulignent la difficulté de la coordination à travers la délibération dans la sphère formelle, car c'est souvent l'accommodement d'intérêts préexistants qui conclut le processus délibératif. Cette coordination se trouverait facilitée dans la sphère publique informelle, là où les préférences de citoyens sont encore souples.

Ces conditions nous amènent au processus de consultation délibérative. Dans le cadre de la CCI, le dialogue 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 » (De Coninck et Séguin, 2010 : 9-10). La délibération appelle traditionnellement à la rationalité des arguments, l'accès à l'information et à l'existence d'espaces publics formels et informels (Habermas 1997). Plus récemment, Fischer (2011), recommande une lecture postmoderniste des processus de délibération. Cette littérature autorise une conception subjective et qualitative de l'espace et une analyse des politiques à partir des représentations sociales et de l'identité.

#### 4. Adaptions de la CCI à la controverse socio-environnementale

Le contexte de controverse socio-environnementale amène quelques nouvelles réflexions et certaines adaptations au modèle de CCI. Parmi ceux-ci se trouve la difficulté accrue à attirer des citoyens volontaires, en raison de la complexité et la nécessité de tenir compte du contexte de peur que peuvent vivre les participants. D'autres modifications concernent le design de l'animation dans les activités de la CCI pour éviter d'amplifier la polarisation et la confrontation. Finalement, des adaptations dans la relation avec les parties prenantes dans le processus a facilité son insertion sociale.

#### 4.1. Limiter l'auto-exclusion

Demers et al. (2017a) identifient un certain nombre de facteurs qui peuvent pousser à un non-recours à l'offre participative. Un certain nombre de ses facteurs se sont tout particulièrement manifestés dans la MRC de La Vallée-de-l'Or, qui connaît l'histoire de controverse la plus marquée. D'abord, notre étude a très certainement contribué à confirmer les difficultés à recruter des jeunes de moins de 30 et des femmes. De fait, la proportion de femmes dans les deux CCI ont été d'environ 30%, et ce taux a seulement été atteint en raison d'efforts spécifiques pour inviter des femmes. Parmi les 18 citoyens qui ont pris part dans les deux CCI, un seul avait moins de 30 ans. Également, plusieurs membres du comité citoyen ont hésité avant de s'engager dans le processus en invoquant leur manque de qualifications pour participer à cette consultation:

“Moi je pensais que ça prenait quelqu'un qui avait un bac, des experts dans les mines et dans ce domaine-là... des ingénieurs. (...) Moi j'ai pas aucune qualification parce que je n'ai aucune formation. Disons, j'ai fait juste trois travaux dans ma vie.”

“J'avais laissé mon nom... Mais je n'étais pas certaine d'être qualifiée, d'être assez bonne pour aller parler ou m'informer de ça. Et dans le fond j'ai accepté parce tu sais, on m'a appelée et dit qu'ils voulaient des femmes. C'est pour ça que j'ai participé.”

Il est essentiel de rassurer les citoyens sur leurs compétences dès le processus de sélection.

Nous avons également identifié d'autres facteurs d'auto-exclusion. D'une part, il a été très difficile de recruter des citoyens dans la ville de Malartic, phénomène que nous avons associé à une fatigue de participation après près de dix ans de conflit et de nombreuses consultations et études scientifiques sur le sujet. De plus, lors des rencontres initiales d'information, plusieurs groupes nous ont partagé un historique de non-écoute des consultations, menant à l'impression qu'il ne sert à rien de participer. Un participant au comité citoyen de la CCI a confirmé ce sentiment. Ayant participé à d'autres consultations auparavant, il a affirmé, en parlant de notre approche, qu'il s'agissait d'une bouffée d'air frais, car c'était la première fois où le processus permettait une véritable écoute.

D'autre part, le risque d'intimidation est bien présent. Ceci est la raison pour laquelle un citoyen s'est retiré du comité de citoyen, par crainte d'être associé à un groupe qui pourrait être perçu comme 'anti-entreprises minières', et d'en subir des conséquences. Cette même peur est d'ailleurs également exprimée par un autre participant, qui confie avoir eu certaines craintes à s'engager publiquement dans ce processus, sachant que les noms des citoyens qui offriront leurs recommandations à la MRC seront publics :

“Parce que j'affichais mon nom partout là! Ça, c'est épouvantable aussi là! Les représailles, tu sais... En fait, j'ai peur, mais j'y vais pareil.”

Il existe une peur réelle dans la population des conséquences de s'opposer aux mines, soit de perdre leur emploi ou des contrats auprès de l'industrie minière, soit de perdre les liens familiaux ou amicaux, si on affiche publiquement une posture critique. Ce climat de peur a été rapporté par le comité de citoyens de la MRCVO dans leur rapport de recommandations:

“Le comité de citoyens incite la MRC à mettre en œuvre des moyens pour surmonter toutes les barrières à l'expression de la majorité silencieuse. Il faut reconnaître le climat de peur et de pressions sociales ainsi que l'incertitude face à l'inconnu comme des obstacles à

surmonter pour s'assurer que la désignation des territoires incompatibles avec l'activité minière se fasse de manière transparente et libre, selon les principes de concertation et de participation citoyenne. ” - (Recommandations du comité CCI MRCVO, 2017)

Il est donc important pour les organisateurs de consultation de bien évaluer les risques d'intimidation et de représailles pour les participants. Certains citoyens peuvent se sentir plus vulnérables que d'autres, en raison de leur emploi, de leur santé ou leur situation sociale, et il est essentiel que les candidats prennent le temps d'évaluer leur niveau de risque personnel avant de participer.

## 4.2. Adaptation du design de l'animation

L'expérience des deux CCI nous permettent d'apporter de nouvelles réflexions concernant l'animation et l'importance du design des activités de délibération collective dans le cadre de la CCI. D'une part, l'importance de l'animation et des capacités de synthèse ont très certainement été confirmées dans le cadre de nos processus.

### 4.2.1. Place à la divergence

Au niveau du design, le cadre mis en place par l'animateur s'est passé en deux temps : la divergence puis la convergence. Durant le temps de la divergence, l'animateur laisse émerger tous les sujets. Les citoyens ont été invités à partager leurs préoccupations par rapport à la problématique. Les perspectives et les expériences de chacun sont mises à contribution afin d'apporter le maximum d'informations possibles sur la situation actuelle de la communauté. Les connaissances du territoire, de l'histoire, des richesses, des réflexions qui ont déjà eu lieu, des leçons du passé sont partagées. Ensuite, cela permet de construire une convergence vers une compréhension commune de la situation actuelle, une sorte de carte de la réalité. Les questions sur les informations pertinentes que les gens se posent sont notées.

La phase de divergence est importante pour désamorcer les conflits du fait que tous ont la sécurité d'être entendus et pris en compte. Les questions posées permettent non seulement d'exprimer les éléments de non-acceptabilité sociale, mais aussi de chercher à comprendre le raisonnement des autres. En effet, dans le guide du participant, il est dit que « dans la vision de la CCI, cependant, un consensus n'équivaut pas nécessairement unanimité. Il est possible de s'entendre 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 ». Contrairement à un consensus scientifique, l'idée ici est de fournir aux décideurs un aperçu des risques en termes d'acceptabilité sociale. En ce sens, l'identification des éléments qui restent en suspens, de même que leurs justifications, est tout à fait pertinente.

Certains outils permettent d'éclairer les différends. Selon Huybens (2001) , un des facteurs expliquant la persistance des controverses est ce qu'elle appelle les confusions catégorielles : « Les protagonistes entretiennent inconsciemment des liens clandestins entre des catégories d'idées : ce qui est rentable devient ce qui est bien, ce qui est laid devient ce qui est mal, une vérité scientifique se confond avec le bien. » (Huybens, 2011, p.15). Leunens (2014) a développé la théorie des trois niveaux de consensus à partir du modèle de Schein (1990) qui peut réduire ces confusions catégorielles. Elle a développé un outil pour décrire les critères implicites qui influencent l'évaluation éthique des participants. Concrètement, dans le cadre de la consultation, cette approche a permis de distinguer 1) la perception des faits jugés pertinents; 2) les valeurs 3) les prescriptions comportementales associées. En d'autres mots, être capable dans un premier temps d'identifier les valeurs sous-tendant des visions du monde et, dans un deuxième temps, les stratégies pour s'y

conformer. Ces distinctions permettent de mieux identifier les sources des différends. L'utilisation de tableaux synthèses faisant état de ces différentes catégories d'information a aidé à conserver les traces des raisonnements des participants et éviter ces confusions catégorielles.

#### 4.2.2. Disposition des salles pour encourager le dialogue

Il est reconnu que la disposition des salles est un élément important de l'approche d'animation (Schuman, 2005). Cependant, De Coninck et Séguin (2010) décrivent les activités tels que les rencontres d'information pour le recrutement, ainsi que le forum public selon le format classique de l'assemblée. À la MRC des Sources, nous avons changé les dispositions de la salle pour les rencontres d'informations et du forum par rapport aux pratiques plus traditionnelles employées à la MRC de La Vallée-de-l'Or.

Pour les rencontres d'information et de recrutement, une disposition classique avec les présentateurs en avant et qui ont le monopole de la parole au début ne favorise pas le dialogue. En contexte de controverses, un climat de méfiance peut déjà être installé entre des citoyens et les autorités municipales, comme nous avons pu le constater dans une rencontre d'information dans la MRC de la Vallée-de-l'Or. La disposition classique d'une assemblée, avec les organisateurs de la CCI en avant et le public en rangées, contribue à positionner les acteurs dans une logique de lutte de pouvoir et de confrontation. Lors de la CCI dans la MRC des Sources, une disposition en cercle, qui inclut les organisateurs de la CCI, a été faite et a favorisé les échanges en limitant la distance hiérarchique entre les présentateurs et le public.

De manière similaire, dans la première version du forum, une disposition reprenant les jurys citoyens avait été installée : le comité citoyen était positionné en avant de la salle d'un côté et les experts invités de l'autre côté, devant une assemblée. Ces derniers présentaient leurs réponses aux questions des citoyens, puis les membres du public avaient l'opportunité de se rendre au micro lors de la période de questions. Encore une fois, cette configuration très formelle a favorisé un échange basé sur la confrontation. À la MRC des Sources, la disposition a été changée. Les membres du comité citoyen étaient dans le public. Le temps de présentation des experts a été divisé en deux. Une courte présentation, suivie d'un cercle de discussion sous forme de plusieurs ateliers. Les ateliers créent un espace informel qui a favorisé le dialogue spontané et une plus grande participation du public. Une autre innovation dans l'animation est que des feuilles étaient placées afin d'écrire d'un côté les dimensions du problème à tenir en compte et de l'autre côté les solutions possibles. Ce cadre a également permis d'orienter les discussions de façons constructives, tout à laissant la place à la diversité. Les informations sur ces feuilles ont été transmises au comité citoyen pour la délibération menant aux recommandations.

#### 4.3. Intégration des parties prenantes

Dans la démarche initiale de la CCI, les seules personnes visées étaient les citoyens non impliqués. En effet, la CCI telle que conçue par Pierre De Coninck, s'adresse à des citoyens qui ne sont pas déjà engagés dans le débat (De Coninck et Séguin, 2010). Il s'agit pour ces auteurs de donner une voix à ceux qui n'en ont pas habituellement. Dans cette perspective, les citoyens du comité ne doivent pas être impliqués dans des groupes militants ayant déjà une voix sur le chapitre afin de varier les intrants des décideurs politiques. Cette perspective s'éloigne de celle de Callon et al. (2001) qui parlent au contraire du développement de l'expertise profane par la création de groupes. Il s'agit de deux objectifs différents : d'une part, assurer une voix aux sans voix et d'autre part, de profiter au maximum de l'expertise citoyenne qui s'est développée par l'implication. Dans un premier temps, à la MRC de La Vallée-de-l'Or, nous avons suivi le mode d'emploi de la CCI donné par De Coninck. Cependant, nous nous sommes confrontés à deux problèmes. Premièrement, dans un contexte où les mines sont aussi importantes dans l'économie de la région, exclure toutes les

personnes liées à l'industrie minière sous prétexte d'absence de neutralité, c'est difficile, car tout le monde travaille ou a de la famille proche dans les mines. En plus, cela biaise les résultats. Deuxièmement, exclure les citoyens déjà engagés a créé beaucoup de tension et a diminué l'acceptabilité sociale de la consultation. Par exemple, dans la MRC de la Vallée-de-l'Or, les groupes environnementaux ou de citoyens ont vécu beaucoup de déceptions depuis des décennies. Ces groupes réclamaient depuis longtemps un dialogue social sur les mines qui leur avait été refusé et ils ont perçu la CCI comme une tentative des autorités de ne pas tenir de dialogue social et de ne pas les entendre. L'«exclusion» perçue de ces groupes (qui étaient invités comme experts) a été perçue comme une exclusion supplémentaire et une injustice qui s'ajoutait à toutes celles qui avaient été vécues auparavant. De plus, ils étaient sceptiques de la possibilité réelle d'influencer les choses, très désillusionnés par rapport au monde politique. Enfin, ces groupes ne se reconnaissaient pas dans le rôle « d'experts » qui leur était attribué dans la CCI, s'identifiant plutôt comme des citoyens.

Afin de diminuer ces inconvénients, nous avons dans un deuxième temps adapté les règles dans la deuxième CCI afin d'inclure formellement les parties prenantes dans le processus de consultation. D'une part, si les porte-parole des groupes étaient considérés comme des experts, nous avons clarifié que leurs membres étaient éligibles à participer au sein du comité citoyen. À la MRC des Sources, nous avons accepté des gens qui s'étaient impliqués dans le passé, mais qui n'étaient plus des membres activement engagés. De même, pour les travailleurs miniers, les travailleurs étaient les bienvenus, bien que les cadres étaient placés dans la catégorie d'expert-partie prenante. Nous avons cependant remarqué qu'ils avaient tendance à s'autoexclure, potentiellement en raison du contexte de peur déjà mentionné.

D'autre part, nous avons davantage intégré les parties prenantes dans le processus, en leur attribuant un rôle différent de celui des citoyens et des experts. Voici quelques moyens utilisés pour intégrer les parties prenantes dans le processus, tout en gardant en quelque sorte la neutralité et l'indépendance du comité de citoyens (voir figure 2).

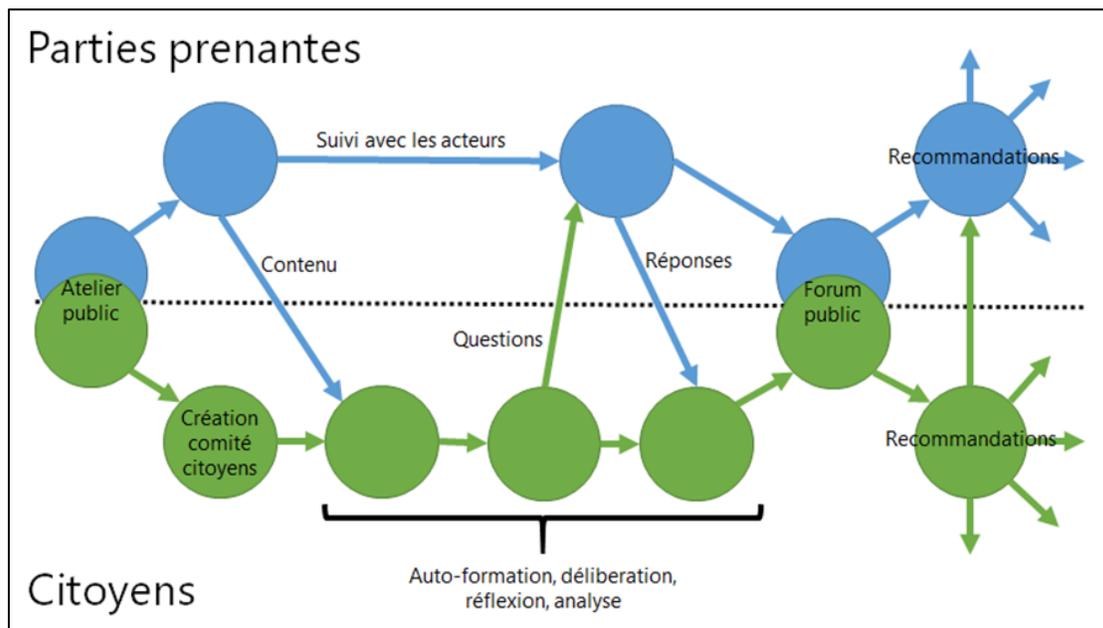


Figure 2 Intégration des parties prenantes

Dans un premier temps, nous avons contacté les différentes parties prenantes afin de 1) leur présenter directement la démarche plutôt qu'ils ne l'apprennent par les médias 2) répondre à leurs questions, 3) les inviter à promouvoir la consultation auprès de leurs membres, et 4) faire une entrevue avec un certain nombre de parties prenantes et inclure ces informations dans le guide du participant. Traditionnellement, le guide offert aux participants résume strictement la littérature scientifique existante. Dans le cas des controverses socio-environnementales, la connaissance n'est pas que scientifique. De plus, sa production n'est pas complètement séparée de certaines parties prenantes. La pédagogie critique implique que « [s]avoir identifier les valeurs attachées aux rôles généralement endossés par des acteurs impliqués dans des situations conflictuelles peut contribuer à éclairer les postures argumentaires, les stratégies et les intérêts divergents qui s'affrontent au sein des controverses environnementales » (Lafitte, 2015, 15). Ainsi, la compréhension de la position des parties prenantes est à la fois pertinente pour l'information et pour la compréhension de la dynamique sociale dans laquelle s'insèrent leurs futures recommandations. Ainsi, deux guides ont été préparés: la première partie traitait du secteur minier et la deuxième de la région. C'est à ce deuxième guide que les informations recueillies auprès des parties prenantes se sont intégrées. Pour la consultation à la MRC des Sources, nous avons directement intégré les positions des parties prenantes dans le guide, au moyen d'encadrés tirés des entrevues. Ces encadrés avaient été révisés et approuvés par les parties prenantes. Cela a été apprécié par ces parties prenantes qui ont dit s'être senties entendues et tenues en compte dans cette consultation.

Dans un deuxième temps, c'est le comité citoyen qui prend le devant de la scène. Il est important d'expliquer aux parties prenantes, dès le départ, que le comité citoyen sera indépendant et anonyme jusqu'au forum public. Durant cette période, il suffit de tenir les parties prenantes au courant que les rencontres citoyennes ont commencé et qu'il est possible qu'on les contacte dans un mois ou deux mois pour répondre aux questions des citoyens.

Dans un troisième temps, il y a le forum public où les parties prenantes et tous les citoyens sont invités. Nous avons également proposé aux parties prenantes de faire leurs propres recommandations et de les transmettre à la MRC.

## Conclusion

Au cours des dernières décennies, il y a un foisonnement d'approches de consultation basées sur la délibération, qui se distinguent par des variations du design institutionnel, notamment sur les procédures à suivre. Ce que notre étude a montré cependant, c'est que le design d'une approche doit également porter attention aux processus internes et au contexte social. Il doit aussi être souple afin de s'y adapter.

Un niveau de controverse élevé est associé avec un plus haut niveau d'incertitude du résultat et des probabilités plus élevées de manipulations du processus de consultation (Segers, 2011). Il est donc impossible d'en prévoir le déroulement. Certaines conditions permettent toutefois de faciliter la tenue de consultations délibératives dans un contexte de controverse socio-environnementale.

Premièrement, s'il n'est jamais facile de recruter pour un processus de consultation qui est exigeant en temps et en effort, trois difficultés s'ajoutent dans le cadre de controverses socio-environnementales : le sentiment d'incompétence au niveau des connaissances, le cynisme envers les processus consultatifs potentiellement associé à une fatigue de participation et finalement, la peur de représailles. Les organisateurs doivent bien connaître l'historique de consultation et ajuster les modalités de participation pour limiter au maximum les risques associés, tout en favorisant un maximum de diversité au sein du groupe de citoyens.

Deuxièmement, des liens plus étroits devraient être développés entre les théories de la démocratie délibérative et les modalités d'animation. Les controverses socio-environnementales mettent tout particulièrement ces modalités à l'épreuve des habiletés de l'animateur et des méthodes employées. Dans les méthodes pour construire une vision commune, la divergence peut avoir sa place. On peut s'entendre sur ce sur quoi on ne s'entend pas. La controverse s'articule en effet autour de deux modalités discursives. D'un côté, la figure de la concorde croit que la raison pourra, grâce à ses arguments, parvenir à un consensus. Dans cette perspective, le conflit est le symptôme d'un déficit de la raison. L'inconvénient est qu'elle peut devenir stérile si elle s'évertue à construire un consensus à tout prix, du fait qu'elle peut nuire à l'échange des connaissances et à leur construction. D'un autre côté, la figure de la discorde croit plutôt que le conflit social permet de clarifier les positions grâce à la confrontation des arguments. Elle n'a pas pour but d'arriver à un consensus, mais garde plutôt le débat ouvert (Lafitte, 2015). Dans cette dialectique entre la concorde et la discorde, des outils peuvent être développés pour expliciter ces différences et inclure les dimensions émotives et éthiques qui souvent exclues du débat, mais qui participent tout de même à entretenir des incompréhensions mutuelles.

Finalement, le contexte social plus global dans lequel s'inscrit la consultation doit être pris en considération à la fois dans l'étude des différents dispositifs, mais aussi leur adaptation. Les organisateurs doivent s'assurer de développer une connaissance approfondie des dynamiques du milieu, de ces acteurs et de l'historique de consultation, y compris ses échecs. Ces connaissances doivent être transmises également aux citoyens participants. Les organisateurs doivent développer une stratégie d'acceptabilité sociale de leur propre consultation. Cette stratégie inclut la transparence et la perception de neutralité du processus, le contact direct avec toutes les parties prenantes et leur inclusion dans un processus, même s'il s'agit d'un processus séparé de celui des citoyens. L'important c'est d'éviter que certains acteurs se sentent exclus. Une disposition permettant un véritable dialogue entre les parties prenantes est l'un des moyens disponibles pour ce faire.

# Bibliographie

- Baccaro, L. et Konstantinos Papadakis. 2009. « The Downside of Participatory-Deliberative Public Administration. » *Socio-Economic Review* 7 (2): 245-276.
- Batellier, P. (2015). *Acceptabilité sociale : cartographie d'une notion et de ses usages*. Cahier de recherche, Centre de recherche en éducation et formation relatives à l'environnement et à l'écocitoyenneté (Centr'ERE), Montréal : Les publications du Centr'ERE, UQAM.
- Batellier, P. (2016). « Acceptabilité sociale des grands projets à fort impact socio-environnemental au Québec : définitions et postulats ». *VertigO*, vol. 16, no 1, repéré à <http://id.erudit.org/iderudit/1037565ar>.
- Beaulieu, L. (2013). L'acceptabilité sociale au Québec, polarité entre préoccupations citoyennes et projets de développement. UQAM - Chaire de responsabilité sociale et de développement durable. Repéré à <http://www.crsdd.uqam.ca/Pages/2asociale.aspx>
- Bonin, H. (2017). *La démocratie hasardeuse. Essai sur le retour du tirage au sort en politique*. Montréal : XYZ éditeur.
- Blondiaux et Fourniau (2011). « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien? », *Participations*, 2011, no 1, vol 1, p. 8-35.
- Bourg, D. et Boy, D. (2005). *Conférences de citoyens, mode d'emploi*. Paris, France : Éditions Charles Léopold Mayer.
- Bourg, D. et Whiteside, K.. (2010) *Vers une démocratie écologique. Le citoyen, le savant et le politique*. Paris: éd. Seuil. 104 p.
- Callon, M., Lascoumes, P. et Barthe, Y. (2001). *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*. Paris: Seuil.
- Collier, D. & Mahoney, J. (1996). Insights and pitfalls: Selection bias in qualitative. research. *World Politics*. 49 (01). p.pp. 56–91.
- Crosby, N. 1995. Citizens' juries: one solution for difficult environmental questions. Pages 157–174 in O. Renn, T. Webler, and P. Wiedemann, editors. *Fairness and competence in citizen participation. Evaluating new models for environmental discourse*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, The Netherlands.
- De Coninck, (1997). « L'implication des citoyens ordinaires dans le processus d'aide à la décision en santé publique ». *Ruptures*, vol 4, no 2, 1997, p. 152-162.
- De Coninck, P., M. Séguin, E. Chornet, L. Laramée, A. Twizeyemariya, N. Abatzoglou, L. Racine. (1998). « Citizen Involvement in Waste Management : An Application of The STOPER Model via an Informed Consensus Approach ». *Environmental Management*. Vol. 23, no 2., p. 87-94.

- De Coninck, Pierre et Michel Séguin. (2010). *La consultation par consensus informé. Quand les citoyens et experts participent ensemble à éclairer les décideurs. Guide de bonnes pratiques*. Montréal : RÉFIPS. 2<sup>e</sup> édition.
- Demers, V., S. Adam, M. Joly, C. Monterani, M. Audet. (2017a). *La participation citoyenne et la démocratie municipale. Livret 1 : Cadre théorique*. Cahier de recherche du Centre d'étude en responsabilité sociale et écocitoyenneté.
- Demers, V., S. Adam, M. Joly, C. Monterani, M. Audet. (2017b). *La participation citoyenne et la démocratie municipale. Livret 3 : Paroles d'experts*. Cahier de recherche du Centre d'étude en responsabilité sociale et écocitoyenneté.
- Jasmin, P. (2014). Appel à la résistance socio-environnementale. L'Aut'Journal. Repéré à <http://lautjournal.info/20140728/appe-l-%C3%A0-la-r%C3%A9sistance-socio-environnementale>.
- Fischer, Frank. 2011. « Citizen Participation and the Democratization of Policy Expertise: From Theoretical Inquiry to Practical Cases. » *Policy Sciences* 26 (3): 165-187.
- Fortin-Debart., Cécile et Yves Girault. 2009. « De l'analyse des pratiques de participation citoyenne à des propositions pour une éducation à l'environnement. » *Éducation relative à l'environnement* 8: 129-145.
- George, A.L. & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press.
- Gerring, J. (2009). *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Habermas, Jürgen. 1997. *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard.
- Huybens, N. (2011). Comprendre les aspects éthiques et symboliques de la controverse socio-environnementale sur la forêt boréale du Québec. [Vertigo] *La revue électronique en sciences de l'environnement*, 11 (2).
- Joss, S. et J. Durant (eds). (1995) *Public Participation in Science*. London : Science Museum.
- Kaner, S. (2007). *Facilitator's Guide to Participatory Decision-Making* (2<sup>e</sup> éd.). Jossey-Bass.
- Lafitte, J. (2015). "Les controverses environnementales: Entre conflit et consensus", *Éducation relative à l'environnement*. Vol. 12, mis en ligne le 1er janvier 2015. Repéré à <http://journals.openedition.org/ere/453>
- Larochelle, M. et Désautels, J. (2006). L'éducation aux sciences et le croisement des expertises. Dans A. Legardez, et L. Simmonneaux, *L'école à l'épreuve de l'actualité. Enseigner les questions vives* (p. 61-77). Paris: ESF.
- Leunens, Y. 2014. « Toward the development of a Polyphonic Ethics Scale: Assessing the plurality of ethical perspectives in organizations. » Montréal (Québec, Canada): HEC Montréal. Université de Montréal.

- Mercier, C., D. Bourque et L. St-Germain. 2008. « Participation citoyenne et développement des communautés au Québec : enjeux, défis et conditions d'actualisation. » Montréal: Université du Québec en Outaouais (UQO), Alliance de recherche Université-Communauté (ARUC) et Innovation sociale et développement des communautés (ISDC). Repéré à <http://www.centersa.qc.ca/pdf/ARUC-LSTG-PC-2009.pdf>
- Nay, O. (dir.). (2017). Lexique de science politique. 4 e édition. Paris : Dalloz.
- Patton, M. Q. (2002). Qualitative Research & Evaluation Methods, 3<sup>rd</sup> edition, Thousand Oaks: Sage Publication.
- Schein, E. H. (2010). Organizational Culture and Leadership (4th Edition). San Francisco, CA: Jossey Bass.
- Schuman, S. (ed), 2005. The IAF Handbook of Group Facilitation, Jossey-Bass: San Francisco, 664p.
- Segers, I., D. Tremblay et P.L- Dessureault. (2012). Acceptabilité sociale des projets miniers : l'apport des processus participatifs. UQAC.