

Centre de collaboration nationale
sur les **politiques publiques**
et la **santé**

www.ccnpps.ca

DÉVELOPPER UNE STRATÉGIE DE PARTICIPATION CITOYENNE EN ÉVALUATION D'IMPACT SUR LA SANTÉ

GUIDE PRATIQUE | SEPTEMBRE 2013



Centre de collaboration nationale
sur les politiques publiques et la santé

National Collaborating Centre
for Healthy Public Policy

*Institut national
de santé publique*

Québec 

Centre de collaboration nationale
sur les **politiques publiques**
et la **santé**

www.ccnpps.ca

DÉVELOPPER UNE STRATÉGIE DE PARTICIPATION CITOYENNE EN ÉVALUATION D'IMPACT SUR LA SANTÉ

GUIDE PRATIQUE | SEPTEMBRE 2013

AUTEUR

François-Pierre Gauvin, Ph. D.

ÉDITION

Marianne Jacques, Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé

MISE EN PAGES

Isabelle Hémon, Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé

COMMENT CITER CE DOCUMENT

Gauvin, F.-P. (2013). *Développer une stratégie de participation citoyenne en évaluation d'impact sur la santé*. Guide pratique. Montréal, Québec : Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé.

REMERCIEMENTS

Le Centre tient à remercier Marie-Christine Ross, Geneviève Hamel, Anika Mendell et Louise St-Pierre pour leur implication dans la réalisation de ce document.

La production de ce document a été rendue possible grâce à une contribution financière provenant de l'Agence de la santé publique du Canada par le biais du financement du Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé (CCNPPS).

Le Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé est hébergé à l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ), un chef de file en santé publique au Canada.

Les vues exprimées ici ne reflètent pas nécessairement la position officielle de l'Agence de la santé publique du Canada.

Ce document est disponible intégralement en format électronique (PDF) sur le site Web du Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé au : www.ccnpps.ca.

An English version of this paper is also available at www.ncchpp.ca.

Les données contenues dans le document peuvent être citées, à condition d'en mentionner la source.

À PROPOS DU CENTRE DE COLLABORATION NATIONALE SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES ET LA SANTÉ

Le Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé (CCNPPS) vise à accroître l'expertise des acteurs de la santé publique en matière de politiques publiques favorables à la santé, à travers le développement, le partage et l'utilisation des connaissances. Le CCNPPS fait partie d'un réseau canadien de six centres financés par l'Agence de la santé publique du Canada. Répartis à travers le Canada, chacun des Centres de collaboration nationale en santé publique se spécialise dans un domaine précis, mais partage un mandat commun de synthèse, d'utilisation et de partage des connaissances. Le réseau des Centres agit autant comme une structure de diffusion des contributions spécifiques des Centres que de lieu de production conjointe des projets communs.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
1 APPRÉCIER LA PERTINENCE ET LA FAISABILITÉ D'UNE PARTICIPATION CITOYENNE	3
1.1 À quel moment prendre les décisions sur la participation citoyenne?.....	3
1.2 Est-il pertinent et faisable d'impliquer les citoyens?.....	5
2 ÉLABORER LA STRATÉGIE DE PARTICIPATION CITOYENNE	9
2.1 Processus en cinq étapes	9
Question 1 - (Re)définir les objectifs	9
Question 2 - Déterminer à quelle(s) étape(s) impliquer les citoyens	10
Question 3 - Déterminer quels citoyens impliquer	13
Question 4 - Déterminer le degré d'influence des citoyens	14
Question 5 - Déterminer les méthodes participatives	16
2.2 Utiliser une carte de la participation citoyenne dans l'ÉIS	17
3 ÉVALUER LA STRATÉGIE DE PARTICIPATION CITOYENNE	25
CONCLUSION	27
BIBLIOGRAPHIE.....	29

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1	Analyser la pertinence en fonction des piliers de l'ÉIS.....	5
Tableau 2	Analyser la faisabilité de la participation citoyenne dans l'ÉIS	6
Tableau 3	Les objectifs de la participation citoyenne dans l'ÉIS.....	10
Tableau 4	Les cinq étapes de l'ÉIS	11
Tableau 5	L'échelle de la participation citoyenne dans la démarche d'ÉIS.....	15
Tableau 6	Les mécanismes en fonction des niveaux de participation	16
Tableau 7	Cadre d'évaluation de Rowe et Frewer (2004)	26

LISTE DES FIGURES

Figure 1	Arbre décisionnel visant à apprécier la pertinence et la faisabilité de la participation citoyenne dans l'ÉIS (Inspiré de Diallo, 2010).....	4
Figure 2	Questions guidant l'élaboration de la stratégie de participation citoyenne.....	9
Figure 3	Carte conceptuelle de la participation citoyenne en ÉIS	18
Figure 4	Carte conceptuelle de la participation citoyenne dans le cadre de l'ÉIS sur les Jeux du Commonwealth à Glasgow (Écosse).....	20
Figure 5	Carte conceptuelle de la participation citoyenne dans le cadre d'une ÉIS sur le développement économique des quartiers de Sheffield (Angleterre)	22

INTRODUCTION

L'évaluation d'impact sur la santé (ÉIS) est une pratique qui soulève beaucoup d'intérêt depuis son émergence dans les années 1990. L'ÉIS peut être définie comme « une combinaison de procédures, méthodes et outils qui permettent de juger les effets possibles d'une politique, d'un programme ou projet sur la santé de la population et la distribution de ces effets au sein de la population » (Centre collaborateur de l'OMS pour les Villes-Santé francophones, 2005, p.7). L'ÉIS vise à estimer, à l'aide d'informations scientifiques et contextuelles, les effets possibles sur la santé de la population afin de minimiser les impacts négatifs et de maximiser les impacts positifs.

Définition de l'ÉIS

L'évaluation d'impact sur la santé (ÉIS) peut être définie comme « combinaison de procédures, méthodes et outils qui permettent de juger les effets possibles d'une politique, d'un programme ou projet sur la santé de la population et la distribution de ces effets au sein de la population » (Centre collaborateur de l'OMS pour les Villes-Santé francophones, 2005, p.7).

Les documents fondateurs de l'ÉIS, notamment le Consensus de Göteborg (European Centre for Health Policy, 1999), identifient la participation citoyenne comme l'un de ses piliers. Certains praticiens et chercheurs affirment d'ailleurs qu'une ÉIS demeure incomplète sans la participation effective et concrète de la communauté (Dannenber *et al.*, 2006, p. 266). Toutefois, il semble y avoir un écart important entre la rhétorique et la pratique. En effet, non seulement les pratiques participatives dans l'ÉIS demeurent encore limitées (Gagnon, St-Pierre et Daignault-Simard, 2010), mais l'idée même de participation citoyenne dans l'ÉIS ne semble pas très bien articulée et est parfois remise en question (Mahoney, Potter et Marsh, 2007; Wright, Parry et Mathers, 2005).

Définition de la participation citoyenne

La participation citoyenne fait référence à tout mécanisme mis en place afin d'impliquer, de façon active ou passive, des citoyens ou leurs représentants dans la démarche d'ÉIS.

Certains chercheurs et praticiens de l'ÉIS imputent ces problèmes, en partie, à l'absence de cadre théorique ou de lignes directrices permettant de les guider en matière de participation citoyenne (Bauer et Thomas, 2006, p. 512). Dans le même ordre d'idées, l'absence de mode d'emploi éprouvé semble nourrir des critiques à l'égard de la participation citoyenne, celle-ci apparaissant comme une pratique intangible et une aspiration inatteignable (Elliott et Williams, 2008, p. 1112).

Le présent rapport vise à répondre à certains de ces problèmes. En effet, nous proposons ici un cadre de réflexion afin de soutenir les praticiens de l'ÉIS qui s'interrogent sur la pertinence de mettre en place une stratégie de participation citoyenne et, s'il y a lieu, sur la forme qu'elle devrait prendre. Notre cadre de réflexion repose sur une revue de la littérature sur l'ÉIS¹ ainsi que sur des ouvrages-clés traitant de la participation citoyenne. Plus spécifiquement, il permettra aux praticiens :

1. d'analyser le contexte dans lequel s'inscrit l'ÉIS;
2. de déterminer les éléments suivants :
 - les objectifs de la stratégie de participation citoyenne;
 - les citoyens qui devraient être impliqués;
 - la ou les étapes au cours desquelles impliquer les citoyens;
 - le degré d'influence que les citoyens devraient avoir.

Auditoire pour ce guide

Ce guide s'adresse aux praticiens de l'ÉIS qui s'interrogent à savoir s'ils doivent mettre en place une stratégie de participation citoyenne et, dans l'affirmative, quelle forme devrait-elle prendre.

Il ne s'agit pas d'offrir un modèle unique de participation citoyenne, mais plutôt d'outiller les praticiens pour leur permettre de réfléchir à l'approche la plus appropriée en fonction du contexte et des objectifs. Enfin, nous proposons un cadre d'évaluation permettant d'évaluer le succès de la stratégie de participation citoyenne.

¹ Quatre bases de données recensant des journaux scientifiques en santé publique et en sciences sociales ont été consultées pour notre revue de la littérature : PubMed, OvidSP, EBESCO Host et CSA Illumina. Les recherches ont été effectuées à l'aide de termes prédéterminés et visaient à recenser toutes les publications pertinentes publiées avant juillet 2009, et ce, en français et en anglais. Les recherches initiales ont permis de cibler 443 articles potentiellement pertinents. Le titre et le résumé de chaque article ont été analysés pour leur pertinence, et les doublons ont été éliminés. Tous les articles portant sur la participation citoyenne dans d'autres secteurs ont été éliminés (ex. : évaluation des impacts environnementaux (ÉIE). Les articles pertinents ont ensuite été analysés plus en profondeur, ainsi que leurs références, afin de trouver d'autres publications d'intérêt. Notre recension finale a permis de retenir 51 articles portant sur la participation citoyenne dans l'ÉIS.

1 APPRÉCIER LA PERTINENCE ET LA FAISABILITÉ D'UNE PARTICIPATION CITOYENNE

1.1 À QUEL MOMENT PRENDRE LES DÉCISIONS SUR LA PARTICIPATION CITOYENNE?

Nous recommandons de tenir ces réflexions idéalement avant la toute première étape de la démarche d'ÉIS, soit avant l'étape du dépistage, afin de déterminer le rôle que les citoyens pourraient jouer dans chacune des cinq étapes de la démarche². En effet, les promoteurs de la participation citoyenne en ÉIS soutiennent qu'il est important de les impliquer le plus tôt possible afin de leur permettre de participer à la définition des enjeux et à l'établissement des paramètres de la démarche d'ÉIS (Lock, 2000; Winters, 2001; Harris-Roxas et Harris, 2007; Milner, Bailey et Deans, 2003). En effet, certains auteurs recommandent d'impliquer des citoyens ou leurs représentants dès le dépistage afin d'offrir un éclairage citoyen sur les enjeux et les risques perçus, mais aussi d'élaborer la stratégie de participation citoyenne qui tienne compte de leurs valeurs, de leurs préférences, de leurs besoins et de leurs expériences (Lock, 2000; Winters, 2001; Harris-Roxas et Harris, 2007; Milner, Bailey et Deans, 2003). Cette participation peut prendre différentes formes, comme un comité multidisciplinaire comprenant des experts et (si possible) des acteurs de la société civile (ex. : citoyens, représentants élus, représentants d'organismes communautaires) qui pourront mener à terme ces réflexions (St-Pierre, 2009). Dans la section suivante, nous vous proposons une série de questions essentielles pour guider la réflexion sur la pertinence et la faisabilité de la participation citoyenne.

² Pour revoir ou se familiariser avec les différentes étapes de l'ÉIS, le lecteur peut consulter le document suivant : Introduction à l'ÉIS, disponible par l'intermédiaire du lien suivant : http://www.ccnpps.ca/100/publications.ccnpps?id_article=43

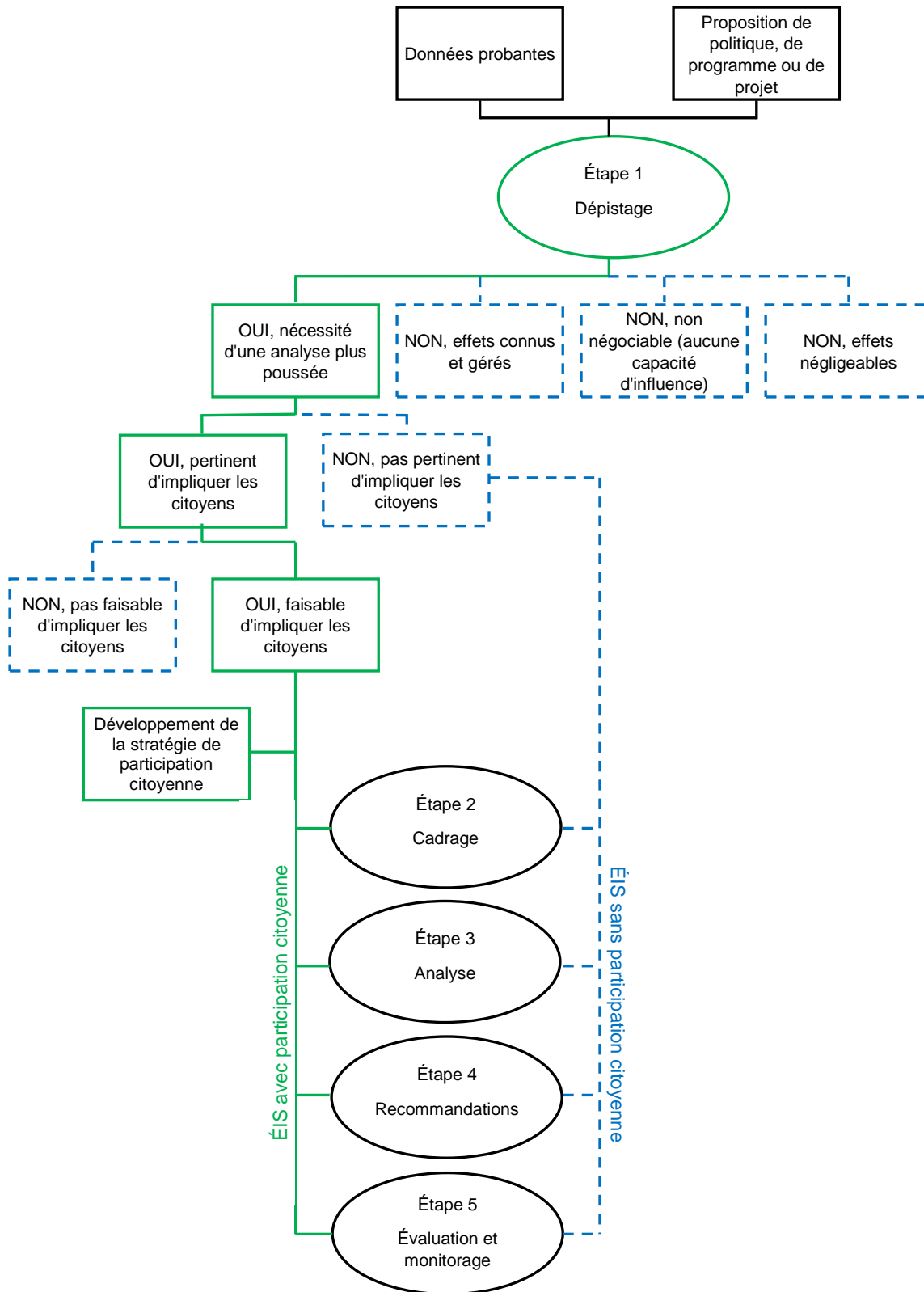


Figure 1 Arbre décisionnel visant à apprécier la pertinence et la faisabilité de la participation citoyenne dans l'ÉIS (Inspiré de Diallo, 2010)

1.2 EST-IL PERTINENT ET FAISABLE D'IMPLIQUER LES CITOYENS?

Bien que certains chercheurs et praticiens soutiennent qu'une ÉIS demeure incomplète sans la participation effective et concrète de la communauté, force est de constater qu'en pratique, le contexte dans lequel s'inscrit l'ÉIS ne permet pas toujours cette participation. Nous vous invitons donc à analyser le contexte dans lequel s'inscrit votre ÉIS (et potentiellement votre stratégie de participation citoyenne) avant de prendre une décision. Encore une fois, nous vous encourageons à mener ces réflexions en comité multidisciplinaire comprenant des acteurs de la société civile.

Tout d'abord, réfléchissez aux objectifs que pourrait remplir la participation citoyenne au sein de la démarche d'ÉIS. Est-ce qu'impliquer des citoyens permettrait de soutenir un ou plusieurs des quatre piliers de l'ÉIS, soit la démocratie, la justice sociale, le développement durable et l'utilisation éthique des données probantes (Stakeholder Participation Working Group of the 2010 HIA in the Americas Workshop, 2012)? Le tableau 1 propose certains énoncés pour guider cette réflexion. Nous vous invitons à indiquer à quel point vous êtes en accord ou en désaccord avec chacun de ces énoncés. Il n'y a pas de score idéal à atteindre; l'échelle de Likert (ici à sept choix) est considérée comme simple et facile d'utilisation tout en permettant d'exprimer son opinion (Robson, 1993; Neuman, 2000).

Tableau 1 Analyser la pertinence en fonction des piliers de l'ÉIS³

DEMOCRATIE	Tout à fait en désaccord	En désaccord	Plus ou moins en accord	Ne sais pas	Plus ou moins en accord	En accord	Tout à fait d'accord
Impliquer les citoyens permettrait de démocratiser la démarche d'ÉIS et le processus décisionnel.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Impliquer les citoyens permettrait de renforcer le pouvoir d'agir de la communauté.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autre :	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
JUSTICE SOCIALE	Tout à fait en désaccord	En désaccord	Plus ou moins en accord	Ne sais pas	Plus ou moins en accord	En accord	Tout à fait d'accord
Impliquer les citoyens permettrait de faire entendre la voix d'individus/groupes exclus ou marginalisés par les processus décisionnels traditionnels.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autre :	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
DEVELOPPEMENT DURABLE	Tout à fait en désaccord	En désaccord	Plus ou moins en accord	Ne sais pas	Plus ou moins en accord	En accord	Tout à fait d'accord
Impliquer les citoyens permettrait de formuler des recommandations durables.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Impliquer les citoyens permettrait de mieux comprendre les besoins actuels et futurs de la communauté.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autre :	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

³ Afin de rendre notre guide le plus pratique possible, nous avons également rendu disponible ce tableau en format modifiable. Il est disponible au : http://www.ccnpps.ca/docs/EIS_HIA_PartCit_Tableau1.doc

Tableau 1 Analyser la pertinence en fonction des piliers de l'ÉIS (suite)

UTILISATION ETHIQUE DES DONNEES PROBANTES	Tout à fait en désaccord	En désaccord	Plus ou moins en accord	Ne sais pas	Plus ou moins en accord	En accord	Tout à fait d'accord
Impliquer les citoyens permettrait d'intégrer les valeurs et les connaissances des citoyens dans l'ÉIS comme données probantes valides et légitimes.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autre :	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Après avoir établi la pertinence de la participation citoyenne, il est important d'analyser dans quel contexte se déroulera l'ÉIS, et ce, afin de déterminer s'il est faisable d'impliquer les citoyens. Toujours à titre indicatif, nous proposons, dans le tableau 2, une série d'énoncés qui vous permettront de réfléchir à la faisabilité d'une stratégie de participation citoyenne. Ces énoncés mettent en lumière différents enjeux contextuels qui peuvent influencer la mise en place, le fonctionnement et les impacts de la participation citoyenne (Abelson, Montesanti, Li, Gauvin et Martin, 2010), ainsi que certains préalables pour une participation citoyenne authentique (Smith, 1984).

Tableau 2 Analyser la faisabilité de la participation citoyenne dans l'ÉIS⁴

CONTEXTE DECISIONNEL	Tout à fait en désaccord	En désaccord	Plus ou moins en accord	Ne sais pas	Plus ou moins en accord	En accord	Tout à fait d'accord
La politique soulève une controverse scientifique et, par conséquent, l'ÉIS bénéficierait d'un éclairage citoyen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La politique soulève une controverse politique et, par conséquent, l'ÉIS bénéficierait d'un éclairage citoyen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La politique soulève un dilemme éthique et/ou social et, par conséquent, l'ÉIS bénéficierait d'un éclairage citoyen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
L'échéancier décisionnel permet de mettre en place une stratégie de participation citoyenne.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autre :	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
CONTEXTE ORGANISATIONNEL	Tout à fait en désaccord	En désaccord	Plus ou moins en accord	Ne sais pas	Plus ou moins en accord	En accord	Tout à fait d'accord
L'organisation menant l'ÉIS a un mandat explicite de participation citoyenne.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
L'organisation menant l'ÉIS a l'autonomie pour développer une stratégie de participation citoyenne.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les lois d'accès à l'information ne nuiront pas à une stratégie de participation citoyenne.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
L'organisation menant l'ÉIS a les ressources humaines pour réaliser une stratégie de participation citoyenne.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
L'organisation menant l'ÉIS a les ressources financières pour réaliser une stratégie de participation citoyenne.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

⁴ Afin de rendre notre guide le plus pratique possible, nous avons également rendu disponible ce tableau en format modifiable. Il est disponible au : http://www.ccnpps.ca/docs/EIS_HIA_PartCit_Tableau2.doc

Tableau 2 Analyser la faisabilité de la participation citoyenne dans l'ÉIS (suite)

CONTEXTE ORGANISATIONNEL (suite)	Tout à fait en désaccord	En désaccord	Plus ou moins en accord	Ne sais pas	Plus ou moins en accord	En accord	Tout à fait d'accord
L'organisation menant l'ÉIS a l'expertise pour réaliser une stratégie de participation citoyenne.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Le leadership au sein de l'organisation menant l'ÉIS est favorable à une stratégie de participation citoyenne.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autre :	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
CONTEXTE COMMUNAUTAIRE	Tout à fait en désaccord	En désaccord	Plus ou moins en accord	Ne sais pas	Plus ou moins en accord	En accord	Tout à fait d'accord
Des acteurs de la société civile demandent (ou sont susceptibles de demander) d'être impliqués dans la démarche d'ÉIS.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Il y a une culture participative au sein de la communauté.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autre :	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
CONTEXTE POLITIQUE	Tout à fait en désaccord	En désaccord	Plus ou moins en accord	Ne sais pas	Plus ou moins en accord	En accord	Tout à fait d'accord
Le leadership politique est favorable à une stratégie de participation citoyenne.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Historiquement, il existe une relation de confiance entre le gouvernement et la communauté.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autre :	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Cette liste d'enjeux n'est évidemment pas exhaustive, et ceux-ci ne sont pas présentés dans un ordre d'importance. De plus, chacun de ces enjeux n'aura pas nécessairement le même poids dans votre appréciation de la faisabilité d'une stratégie de participation citoyenne. Le comité multidisciplinaire devra sopeser ces différents enjeux et déterminer s'il est faisable de mettre en place une stratégie de participation citoyenne dans le contexte actuel.

2 ÉLABORER LA STRATÉGIE DE PARTICIPATION CITOYENNE

2.1 PROCESSUS EN CINQ ÉTAPES

Votre comité multidisciplinaire a déterminé qu'il était pertinent et faisable d'impliquer les citoyens. Le comité doit ensuite réfléchir à la forme que prendra la stratégie de participation citoyenne avant de poursuivre la démarche d'ÉIS. Pour ce faire, nous vous proposons une série de cinq questions (figure 2) :

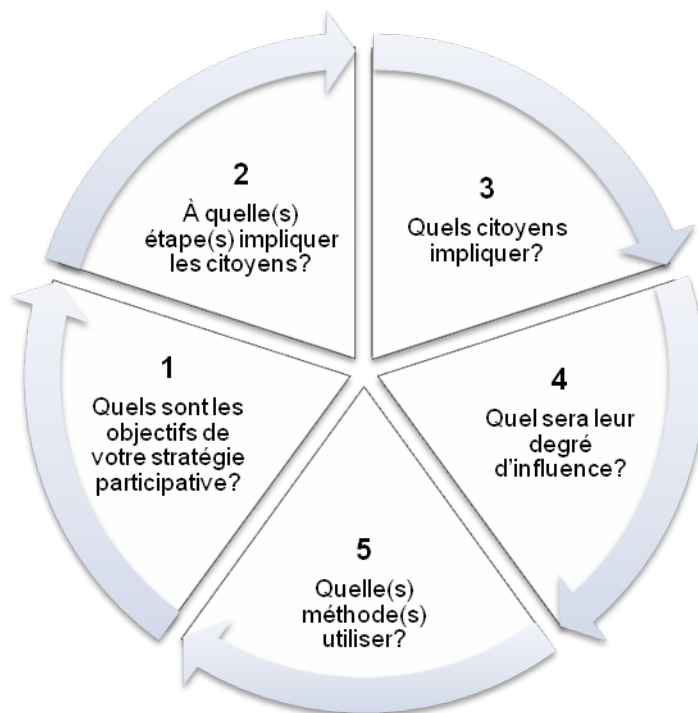


Figure 2 Questions guidant l'élaboration de la stratégie de participation citoyenne

Question 1 - (Re)définir les objectifs

Vos réflexions devraient être guidées par un principe *la forme doit suivre la fonction* (Bishop et Davis, 2002, p. 18). En d'autres termes, votre stratégie de participation citoyenne doit découler des objectifs que vous souhaitez atteindre en impliquant les citoyens dans la démarche d'ÉIS. Il est donc essentiel d'établir une vision commune au sein du comité multidisciplinaire concernant vos objectifs. Aucun praticien de l'ÉIS ne peut faire l'économie de cette réflexion préalable. Appliquer une stratégie de participation citoyenne sans avoir clairement énoncé les objectifs risque de créer des mésententes, voire des tensions, entre votre comité organisateur, les citoyens et les autres parties intéressées qui prendront part à l'ÉIS. Afin d'éviter toute mésentente, il est donc essentiel que les objectifs soient clairement communiqués à toutes les parties prenantes, et ce, tout au long de la démarche d'ÉIS.

Vous avez réfléchi précédemment aux objectifs de la participation citoyenne et, plus spécifiquement, à la façon dont elle permettrait de soutenir l'un des quatre piliers de l'ÉIS, soit la démocratie, la justice sociale, le développement durable et l'utilisation éthique des données probantes. Il est important de réaffirmer clairement au sein du comité si la démarche vise l'un ou plusieurs de ces grands objectifs (tableau 3).

Tableau 3 Les objectifs de la participation citoyenne dans l'ÉIS⁵

OBJECTIFS GÉNÉRAUX	OUI	NON
DÉMOCRATIE		
Impliquer les citoyens permettrait de démocratiser la démarche d'ÉIS et le processus décisionnel.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Impliquer les citoyens permettrait de renforcer le pouvoir d'agir de la communauté.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autre :	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
JUSTICE SOCIALE		
Impliquer les citoyens permettrait de faire entendre la voix d'individus/groupes exclus ou marginalisés par les processus décisionnels traditionnels.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autre :	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
DÉVELOPPEMENT DURABLE		
Impliquer les citoyens permettrait de formuler des recommandations durables.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Impliquer les citoyens permettrait de mieux comprendre les besoins actuels et futurs de la communauté.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autre :	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
UTILISATION ÉTHIQUE DES DONNÉES PROBANTES		
Impliquer les citoyens permettrait d'intégrer les valeurs et les connaissances des citoyens dans l'ÉIS comme données probantes valides et légitimes.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autre :	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Il s'agit là d'objectifs généraux qui guideront vos réflexions. La prochaine série de questions vise à déterminer la ou les étapes de la démarche d'ÉIS au cours desquelles cette participation citoyenne serait la plus efficace ou la plus authentique afin d'atteindre vos objectifs généraux. Par la suite, vous serez en mesure de déterminer les objectifs plus spécifiques de votre stratégie.

Question 2 - Déterminer à quelle(s) étape(s) impliquer les citoyens

Une fois que les objectifs généraux ont été énoncés clairement, vous pouvez vous demander à quelle(s) étape(s) dans la démarche d'ÉIS les citoyens devraient être impliqués. Pour

⁵ Afin de rendre notre guide le plus pratique possible, nous avons également rendu disponible ce tableau en format modifiable. Il est disponible au : http://www.ccnpps.ca/docs/EIS_HIA_PartCit_Tableau3.doc

répondre à cette question, vous pouvez vous inspirer des guides de pratique de l'ÉIS qui présentent généralement celle-ci sous la forme d'une démarche en cinq étapes successives (St-Pierre, 2009). Notez qu'au moment d'entamer l'étape du dépistage, vous êtes au tout début de votre démarche d'ÉIS et que vous souhaitez planifier votre stratégie de participation citoyenne pour les toutes les étapes, telles qu'elles sont présentées dans le tableau 4.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la littérature sur la participation citoyenne en ÉIS recommande généralement d'impliquer les citoyens à toutes les étapes d'une ÉIS et, si possible, dès l'étape du dépistage et du cadrage (Mahoney, Potter et Marsh, 2007; Douglas, Conway, Gorman, Gavin et Hanlon, 2001; Mindell, Boltong et Forde, 2008). Certains auteurs proposent toutefois d'impliquer les citoyens à partir de l'étape de l'analyse des impacts et de la formulation des recommandations, ou encore à la toute fin pour faire un suivi et évaluer le processus d'ÉIS (Quigley et Taylor, 2003, p. 416). Cela dit, impliquer les citoyens seulement en aval risque de s'avérer futile, selon certains, puisqu'ils ne seraient pas en mesure d'influencer significativement la démarche d'ÉIS (Bauer et Thomas, 2006, p. 511). Négliger de les impliquer tôt dans la démarche pose le risque de ne pas cadrer l'ÉIS dans une perspective citoyenne, de ne pas examiner les bons enjeux ou encore de ne pas poser les bonnes questions.

Cela dit, votre décision dépendra grandement des objectifs visés par la participation citoyenne dans la démarche d'une ÉIS et de certains facteurs contextuels, notamment votre échéancier décisionnel et vos ressources disponibles. S'il s'agit, par exemple, de renforcer le pouvoir d'agir de la communauté, la participation sera alors souhaitable à chacune des étapes de l'ÉIS. Par contre, s'il s'agit plutôt de valider auprès des citoyens des informations obtenues lors de la recension des écrits, la participation sera peut-être plus souhaitable à l'étape de l'analyse des impacts.

Tableau 4 Les cinq étapes de l'ÉIS⁶

ÉTAPES DE L'ÉIS	EXEMPLES D'OBJECTIFS SPÉCIFIQUES	
ÉTAPE 1 - Dépistage		
L'étape du dépistage vise à répondre à deux questions centrales : Est-ce que la politique contient des éléments susceptibles d'avoir des effets négatifs (à éviter) ou positifs (à maximiser) sur la santé de la population? Si oui, l'importance de ces effets justifie-t-elle une analyse plus approfondie? Si la réponse à ces deux questions est positive, il est alors justifié de poursuivre la démarche et de passer à l'étape suivante.	En impliquant les citoyens à cette étape, vous pourriez : <ul style="list-style-type: none"> - déterminer, selon la perspective de citoyens, si la politique contient des éléments susceptibles d'avoir des effets négatifs (à éviter) ou positifs (à maximiser) sur la santé de la population; - définir la problématique et les risques perçus; - établir les choix sur les déterminants à analyser; - analyser le contexte; - autre. 	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

⁶ Afin de rendre notre guide le plus pratique possible, nous avons également rendu disponible ce tableau en format modifiable. Il est disponible au : http://www.ccnpps.ca/docs/EIS_HIA_PartCit_Tableau4.doc

Tableau 4 Les cinq étapes de l'ÉIS (suite)

ÉTAPES DE L'ÉIS (suite)	EXEMPLES D'OBJECTIFS SPÉCIFIQUES (suite)	
ÉTAPE 2 - Cadrage		
L'étape du cadrage consiste à définir des balises claires concernant l'ÉIS et à répondre aux questions suivantes : Quelles informations seront nécessaires pour estimer l'ampleur des effets potentiels des éléments ciblés à l'étape du dépistage? Par qui, quand, comment et avec qui se feront la collecte et l'analyse des informations? De combien de temps disposons-nous pour effectuer l'évaluation des impacts?	En impliquant les citoyens à cette étape, vous pourriez : <ul style="list-style-type: none"> - définir les balises/paramètres concernant la démarche d'ÉIS; - déterminer les informations qui seront nécessaires; - définir les objectifs des étapes ultérieures; - identifier les sources d'information nécessaires; - autre. 	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
ÉTAPE 3 - Analyse		
La troisième étape constitue l'étude des impacts en tant que telle. Elle comprend deux types d'activités : la collecte de données et l'analyse de ces données. La nature des données à collecter est généralement de quatre ordres : (i) les informations sur les caractéristiques du projet, du programme ou de la politique; (ii) les informations de nature scientifique obtenues grâce à la recension des écrits et à la consultation d'experts et concernant les effets possibles du projet, du programme ou de la politique; (iii) le profil de la population susceptible d'être affectée; et (iv) les informations de nature contextuelle obtenues auprès de la population susceptible d'être affectée sur les effets possibles du projet, du programme ou de la politique.	En impliquant les citoyens à cette étape, vous pourriez : <ul style="list-style-type: none"> - comprendre les impacts potentiels selon une perspective citoyenne; - collecter des données (ex. : valeurs, besoins, attentes, connaissances des citoyens); - valider ou infirmer les informations issues de la recension des écrits; - fournir des informations expérientielles et qualitatives; - autre. 	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
ÉTAPE 4 - Recommandations		
Les résultats des étapes du dépistage, du cadrage et de l'évaluation font généralement l'objet d'un rapport écrit. Ce rapport contiendra aussi les recommandations formulées par l'équipe menant l'ÉIS. Il est ainsi possible de recommander la suppression de certains éléments du projet, du programme ou de la politique qui pourraient avoir des conséquences néfastes; de modifier certains aspects pour éviter des retombées négatives ou accroître les effets positifs sur la santé de la population; ou encore de prévoir des mesures de protection s'il est impossible de supprimer ou de modifier les mesures susceptibles d'avoir des conséquences négatives. Puisque l'ÉIS vise à soutenir la prise de décision, l'équipe menant l'ÉIS doit également considérer la faisabilité économique, sociale et politique de ses recommandations.	En impliquant les citoyens à cette étape, vous pourriez : <ul style="list-style-type: none"> - formuler des recommandations avec les citoyens; - valider des recommandations; - communiquer les recommandations aux citoyens; - s'assurer de la faisabilité, de la compréhension des impacts et de l'acceptabilité des recommandations (favorisant ainsi la mise en œuvre de la politique); - autre. 	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
ÉTAPE 5 - Évaluation et monitoring		
La littérature portant sur l'ÉIS souligne deux fonctions possibles de cette dernière étape : (i) évaluer le processus d'ÉIS et sa capacité à influencer le processus décisionnel; et (ii) évaluer les effets réels de l'implantation du projet, du programme ou de la politique, afin de vérifier si les recommandations ont permis d'atténuer les effets négatifs.	En impliquant les citoyens à cette étape, vous pourriez : <ul style="list-style-type: none"> - définir les critères de succès; - collecter les données pour connaître la perspective des citoyens quant au processus et ses impacts; - formuler des recommandations pour de futures ÉIS; - autre. 	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

Question 3 - Déterminer quels citoyens impliquer

Parmi l'ensemble des citoyens, qui devriez-vous impliquer? Qui représente la communauté? (Cole, Shimkhada, Fielding, Kominski et Morgenstern, 2005, p. 384). La littérature en ÉIS demeure très évasive sur cette question en mentionnant que les citoyens « ordinaires », l'ensemble de la communauté, les groupes marginalisés, des informateurs-clés et toutes autres parties prenantes (*stakeholders*) devraient pouvoir participer. De telles questions sont complexes et soulèvent des enjeux de rapports de force, de représentativité et de légitimité.

Afin de structurer votre réflexion, nous proposons de classer les citoyens en deux catégories :

1. Les citoyens qui sont susceptibles d'être touchés de façon significative par les incidences d'un projet, d'un programme ou d'une politique

On dit d'eux qu'ils ont des intérêts « concentrés » (Stone, 2001, pp. 222-227). Leur vie risque d'être directement affectée (positivement ou négativement) par la politique envisagée. D'ailleurs, il est généralement attendu que ces citoyens auront tendance à se mobiliser davantage et à s'organiser s'ils ressentent qu'un enjeu les affectera intensément en termes de coûts et de bénéfices (Wilson, 1995). Toutefois, les groupes marginalisés ou vulnérables sont parfois plus difficiles à mobiliser, et ce, même s'ils sont susceptibles d'être touchés intensément. Cela peut s'expliquer par leur manque de ressources, par la complexité du fonctionnement des institutions ou encore par l'inaccessibilité des processus décisionnels.

2. Les citoyens qui ne sont pas susceptibles d'être touchés de façon significative par les incidences d'un projet, d'un programme ou d'une politique

On dit d'eux qu'ils ont des intérêts faibles ou « diffus » (Stone, 2001, pp. 222-227). Ces citoyens peuvent néanmoins jouer un rôle dans une démarche d'ÉIS. Ils peuvent apporter une perspective citoyenne neutre à la démarche d'ÉIS, puisqu'ils n'ont pas d'intérêts affectés par la politique. Toutefois, vu la faiblesse de leurs intérêts, il est généralement attendu que ces citoyens seront plus difficiles à mobiliser (Wilson, 1995).

Les praticiens de l'ÉIS peuvent également se demander s'ils souhaitent impliquer des citoyens à titre individuel (c'est-à-dire « Monsieur et Madame Tout-le-monde ») ou encore leurs représentants (ex. : des élus, des organismes communautaires, des regroupements de citoyens). Une telle décision peut avoir des implications pratiques quant aux procédures de recrutement et de sélection des participants, mais aussi sur les ressources qui devront être allouées afin de soutenir leur participation.

Soulignons également qu'il n'est pas simple de déterminer quels citoyens sont ou ne sont pas susceptibles d'être touchés par une politique, un programme ou un projet. Il s'agit bien souvent d'une question de perception, mais aussi de rapports de force. Par exemple, certains citoyens ou groupes souhaitent peut-être accroître leur pouvoir ou leur légitimité dans une démarche d'ÉIS en clamant haut et fort qu'ils représentent des citoyens affectés, même si ce n'est pas le cas.

En fin de compte, il revient à votre comité multidisciplinaire d'établir les balises pour le recrutement et la sélection des participants. Vous avez la prérogative de conceptualiser votre stratégie de participation citoyenne et de porter davantage attention à certains citoyens plutôt qu'à d'autres (Wilcox, 1994; Barnes, Newman, Knops et Sullivan, 2003). Il n'en demeure pas moins que vous devrez vous assurer que le processus participatif est représentatif, c'est-à-dire que les citoyens susceptibles d'être affectés par le projet, le programme ou la politique ont l'occasion de faire entendre leur voix. Il est également impératif d'éviter les effets de cooptation et d'exclusion qui pourraient remettre en question la légitimité de la démarche d'ÉIS. Cela est particulièrement important lorsque des groupes vulnérables ou marginalisés risquent d'être affectés par la politique en question. Pour ce faire, il sera crucial d'offrir les ressources et les incitatifs nécessaires afin de soutenir ceux qui sont désireux, mais incapables de participer, ainsi que ceux qui sont capables de participer, mais réticents à le faire (Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2009).

Question 4 - Déterminer le degré d'influence des citoyens

La littérature sur la participation citoyenne reconnaît que les citoyens peuvent exercer différents degrés d'influence (Arnstein, 1969). Plusieurs organisations au Canada et ailleurs ont d'ailleurs développé diverses typologies de la participation qui mettent en lumière différents degrés de pouvoir ou d'influence que peuvent avoir les citoyens dans des processus décisionnels. C'est le cas avec les typologies de Santé Canada (2000), de l'International Association for Public Participation (2007) ou encore de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) (2002).

Certains auteurs dans le champ de l'ÉIS ont également proposé des typologies permettant de distinguer les différentes formes de participation. À titre d'exemple, Blau et ses collègues (Blau *et al.*, 2006, p.220), ont proposé trois formes de participation : être informé, être entendu, avoir la capacité de décider. Cette typologie souligne non seulement la possibilité de mettre en place des mécanismes pour engager les citoyens et leur permettre de s'exprimer, mais aussi des mécanismes pour les informer à propos de la démarche d'ÉIS et des politiques proposées.

Mahoney et ses collègues (2007, p. 236) ont quant à eux proposé une typologie mettant en lumière quatre types d'ÉIS allant du niveau de participation le plus faible au niveau le plus élevé :

1. ÉIS non participative : Les citoyens ne sont pas du tout impliqués dans l'ÉIS.
2. ÉIS consultative : On demande aux citoyens de commenter ou d'offrir une rétroaction sur l'analyse, les propositions ou les décisions.
3. ÉIS participative : Les citoyens sont inclus à toutes les étapes de l'ÉIS.
4. ÉIS communautaire : Les citoyens contrôlent toutes les facettes de l'ÉIS et sont responsables de la décision finale.

Ces deux typologies constituent des efforts prometteurs visant à clarifier les concepts et les termes utilisés lorsque l'on parle de participation citoyenne dans l'ÉIS. Néanmoins, ces typologies ont certaines limites. Bien qu'elles puissent qualifier globalement une stratégie de participation citoyenne dans une ÉIS, elles ne peuvent pas être utilisées pour qualifier le niveau de participation citoyenne à chacune des étapes de l'ÉIS selon les différents types de

citoyens à impliquer. En effet, il est fort possible qu'une ÉIS nécessite d'impliquer activement certains types de citoyens à certaines étapes, et moins activement à d'autres. Le niveau de participation peut donc varier tout au long d'une ÉIS, selon le type de citoyens.

Par conséquent, nous proposons une nouvelle typologie de la participation citoyenne dans l'ÉIS (tableau 5). Cette typologie s'inspire de la littérature en ÉIS ainsi que d'autres typologies reconnues (Santé Canada, 2000; Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2002; International Association for Public Participation, 2007). Chaque niveau illustre le degré de participation (ou degré d'influence) des citoyens dans l'ÉIS.

Tableau 5 L'échelle de la participation citoyenne dans la démarche d'ÉIS

Déléguer
Au niveau le plus élevé, on souhaite déléguer aux citoyens le contrôle d'une étape, de plusieurs étapes ou de l'ensemble du processus d'ÉIS. On peut penser aux ÉIS qui sont menées par ou pour des regroupements de citoyens, ou encore aux jurys de citoyens à qui l'on délègue certaines décisions. À ce niveau, les citoyens ont un degré d'influence très élevé.
Engager
Le quatrième niveau de participation permet aux citoyens d'être impliqués activement dans la démarche d'ÉIS, mais aussi d'échanger et de délibérer entre eux. À ce niveau, les citoyens ont une bonne capacité d'influence sur la démarche d'ÉIS.
Discuter
Les mécanismes du troisième niveau de participation permettent d'établir une discussion entre les citoyens et l'équipe menant l'ÉIS. Toutefois, de tels mécanismes ne favorisent généralement pas les échanges entre les citoyens eux-mêmes. À ce niveau, les citoyens ont généralement un degré d'influence limité. Ils peuvent s'exprimer et donner leur avis, mais ne peuvent pas directement influencer la démarche d'ÉIS.
Recueillir de l'information
Les mécanismes participatifs à ce second niveau visent avant tout à recueillir de l'information auprès des citoyens. L'échange d'information est unidirectionnel, c.-à-d. des citoyens vers l'équipe menant l'ÉIS.
Informier et sensibiliser
À ce niveau, un mécanisme est mis en place afin d'informer et de sensibiliser les citoyens à propos d'un projet, d'un programme, d'une politique ou d'une démarche d'ÉIS. S'il s'agit du seul mécanisme mis en place, les citoyens n'auront aucune possibilité d'influencer la démarche d'ÉIS. Cela dit, de tels mécanismes peuvent être conjugués à d'autres mécanismes participatifs de niveaux plus élevés. Après tout, comme le souligne Creighton, (2005, p. 89), « dans chaque programme de participation citoyenne, il y a un bon programme d'information » (Traduction libre). Cela signifie qu'il ne peut y avoir de participation authentique sans citoyens informés.
Aucune participation
À ce niveau, les citoyens ne sont pas du tout impliqués dans l'ÉIS.

Question 5 - Déterminer les méthodes participatives

Une fois que vous avez déterminé le degré d'influence que pourront avoir les citoyens à différentes étapes de la démarche d'ÉIS, vous pouvez déterminer les méthodes qui vous permettront d'opérationnaliser votre stratégie (tableau 6). Il ne s'agit pas ici d'une liste exhaustive, mais plutôt de quelques exemples qui peuvent nourrir vos réflexions. Différents ouvrages recensant des méthodes participatives peuvent être particulièrement utiles afin d'enrichir votre boîte à outils (Creighton, 2005;89).

Tableau 6 Les mécanismes en fonction des niveaux de participation

Déléguer
Exemple : comité de citoyens ayant un pouvoir décisionnel et jury de citoyens
Engager
Exemple : dialogue dans le cadre d'évaluations d'impact sur la santé par la communauté, panels de citoyens, conférences de consensus, sondages délibératifs et autres processus délibératifs
Discuter
Exemple : réunions bilatérales, assemblées et audiences publiques, rencontres de discussion et autres méthodes consultatives
Recueillir de l'information
Exemple : entrevues, sondages d'opinion, groupes de discussion, publication sur Internet de documents de travail en vue de recevoir des commentaires des citoyens (par Internet, courrier ou télécopie) et autres méthodes de collectes de données
Informé et sensibiliser
Exemple : publication d'avis publics ou de documents sur Internet (site Web, Facebook, Twitter et autres réseaux sociaux), organisation de campagnes de sensibilisation dans les médias conventionnels (radio et télévision), journées portes ouvertes, lignes 1 800 ou encore, distribution de fiches d'information
Aucune participation
Aucune méthode

2.2 UTILISER UNE CARTE DE LA PARTICIPATION CITOYENNE DANS L'ÉIS

Afin d'intégrer les différentes dimensions de la participation citoyenne abordées ici, nous vous proposons l'utilisation d'une carte de la participation citoyenne dans l'ÉIS. Nous espérons que cet outil visuel permettra de soutenir la réflexion des praticiens qui planifient une stratégie de participation citoyenne dans le cadre d'une ÉIS (figure 3).

La carte de la participation citoyenne comporte deux principaux axes. L'axe vertical représente les cinq étapes d'une ÉIS, chaque étape offrant des occasions pour impliquer les citoyens. Les six niveaux de participation sont représentés sur l'axe horizontal. Les citoyens sont divisés en quatre catégories : citoyens individuels ou représentants des citoyens, et susceptibles ou non d'être touchés intensément par les incidences de la politique, du programme ou du projet. Chaque catégorie de citoyens est représentée par une case de couleur. Il est possible de déplacer les cases colorées afin d'illustrer les citoyens qui seront impliqués à chaque étape de l'ÉIS et leur niveau de participation.

ÉTAPES DE L'ÉIS	NIVEAUX DE PARTICIPATION																							
	Aucune participation				Informer et sensibiliser				Recueillir de l'information				Discuter				Engager				Déléguer			
Dépistage	■	■	■	■																				
Cadrage	■	■	■	■																				
Analyse	■	■	■	■																				
Recommandations	■	■	■	■																				
Évaluation et monitoring	■	■	■	■																				

PARTICIPANTS		
■	Citoyens individuels	Personnes groupes ou entités <u>susceptibles d'être touchés intensément</u> par les incidences de la politique (intérêts « concentrés »)
■	Représentants des citoyens (ex. : élus, organismes communautaires, regroupements de citoyens)	
■	Citoyens individuels	Personnes, groupes, ou entités qui <u>ne sont pas susceptibles d'être touchés intensément</u> par les incidences de la politique (intérêts « diffus »)
■	Représentants des citoyens (ex. : élus, organismes communautaires, regroupements de citoyens)	

Figure 3 Carte conceptuelle de la participation citoyenne en ÉIS⁷

⁷ Afin de rendre notre guide le plus pratique possible, nous avons également rendu disponible cette carte en format modifiable. Il est disponible au : http://www.ccnpps.ca/docs/EIS_HIA_PartCit_Fig3.doc

Afin d'illustrer la façon d'utiliser cette carte conceptuelle, nous discutons des stratégies de participation citoyenne mises en place dans deux ÉIS : une ÉIS des Jeux du Commonwealth à Glasgow (Écosse) en 2014 (McCartney *et al.*, 2010) et une ÉIS d'un plan de développement économique d'un quartier de Sheffield (Angleterre) (Greig, Parry et Rimmington, 2004).

Nous présentons ci-dessous (figure 4) une carte représentant la participation citoyenne qui a eu lieu dans le cadre d'une ÉIS des Jeux du Commonwealth à Glasgow (Écosse) prévus en 2014 (McCartney *et al.*, 2010; Glasgow City Council, 2009). L'objectif de cette ÉIS était d'influencer la planification et les retombées des Jeux du Commonwealth afin de maximiser les effets positifs sur la santé de la population et de minimiser les impacts négatifs. L'implication de la communauté et des parties prenantes était au centre des préoccupations, et ce, aux étapes du cadrage et de l'analyse. L'équipe menant l'ÉIS a organisé un événement rassemblant 120 participants (incluant des élus, organismes communautaires, regroupements de citoyens, décideurs gouvernementaux et chercheurs) afin de discuter du cadrage de l'ÉIS. Au cours de cet événement, des ateliers interactifs ont été organisés afin de discuter des impacts potentiels des Jeux et de prioriser ces impacts. Contrairement à l'étape du cadrage, l'étape de l'analyse misait davantage sur la participation du grand public. La stratégie de participation citoyenne comprenait cinq composantes :

1. des présentations et la distribution de feuillets d'information auprès de groupes communautaires visant à les sensibiliser à propos de l'ÉIS et à les informer sur les façons de s'impliquer;
2. des questions portant sur les Jeux ajoutées à l'Enquête auprès des ménages de Glasgow (« Glasgow Household Survey »), une enquête routinière menée deux fois par année auprès de 1000 résidents afin de recueillir leur opinion;
3. 18 ateliers interactifs rassemblant un total de 350 citoyens ainsi que des représentants de groupes communautaires;
4. un questionnaire (« Have Your Say ») visant à recueillir des informations sur l'opinion publique, questionnaire qui a été rendu accessible en version électronique sur le site Internet de la ville et en version papier dans divers points de services (ex. : dans des bureaux de médecins et de dentistes, dans des organismes communautaires, des centres culturels et communautaires, et des édifices municipaux); et
5. cinq assemblées publiques organisées afin de permettre aux citoyens et à leurs représentants de discuter des résultats préliminaires de l'ÉIS.

Le rapport final a ensuite été rendu accessible sur Internet et dans différents points de service afin d'informer et de sensibiliser les citoyens et leurs représentants aux recommandations formulées lors de l'ÉIS. Après la publication du rapport, l'équipe menant l'ÉIS a réalisé une évaluation de la démarche, dont la stratégie de participation citoyenne, ainsi qu'une évaluation des impacts des recommandations de l'ÉIS. Cette évaluation, qui n'est pas encore complétée (fin prévue en 2014), recueillera de l'information auprès des groupes représentant les citoyens afin de connaître leur opinion sur la démarche d'ÉIS. Cette évaluation sera ensuite rendue accessible au public selon des modalités qui restent à déterminer.

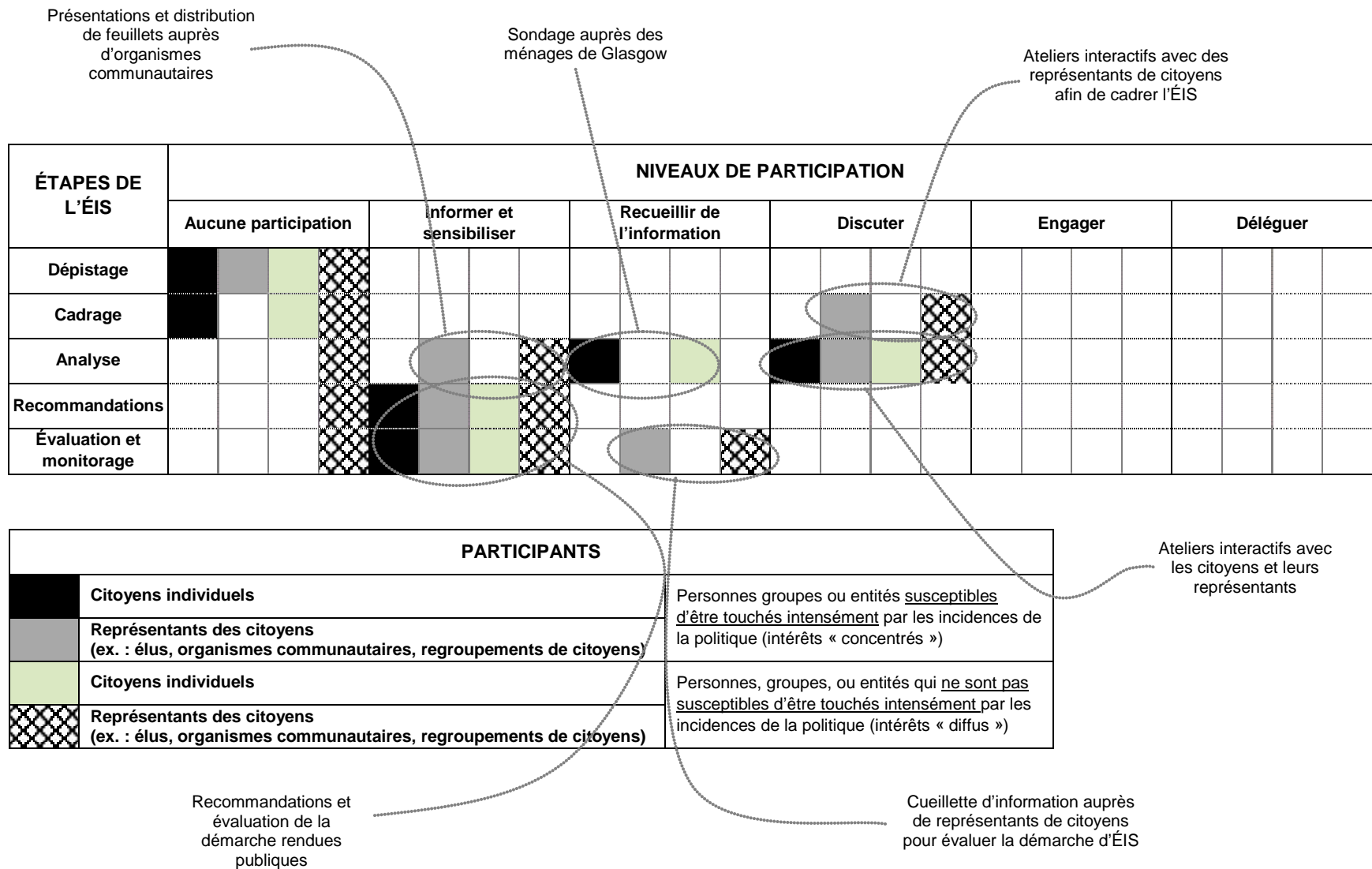


Figure 4 Carte conceptuelle de la participation citoyenne dans le cadre de l'ÉIS sur les Jeux du Commonwealth à Glasgow (Écosse)

La seconde carte (figure 5) représente la participation citoyenne qui a eu lieu dans le cadre d'une ÉIS sur le développement économique des quartiers de Sheffield (Angleterre). L'objectif principal de cette ÉIS était de promouvoir le développement durable de ces quartiers grâce à la participation des communautés locales aux décisions qui affecteront leur qualité de vie. En nous basant sur les écrits de Greig et ses collègues (2004), nous pouvons déterminer que les citoyens et leurs représentants ont été impliqués lors de trois étapes de l'ÉIS : l'analyse des impacts, l'élaboration des recommandations et l'évaluation de la démarche. En effet, des sondages et des entrevues individuelles ont été menés afin de recueillir de l'information sur les inquiétudes des résidents quant aux impacts potentiels du plan de développement sur l'environnement et la santé. Des réunions bilatérales ont également eu lieu avec des groupes communautaires (parfois plus de 60 personnes) pour déterminer et prioriser les actions nécessaires pour améliorer la qualité de vie dans ces quartiers. De telles rencontres ont également été tenues afin de discuter et de débattre des recommandations préliminaires formulées par l'équipe menant l'ÉIS. Enfin, des entrevues individuelles ont été réalisées avec des représentants d'organismes communautaires afin d'évaluer les impacts de l'ÉIS. Selon Greig et ses collègues (2004, p. 260), l'expertise des résidents a permis de mieux comprendre la direction et la distribution des impacts sur la santé de la population. Ils concluent d'ailleurs que soutenir et favoriser la participation des membres de la communauté est l'un des principaux facteurs permettant qu'une ÉIS puisse être pertinente et utile pour soutenir la prise de décision et l'action.

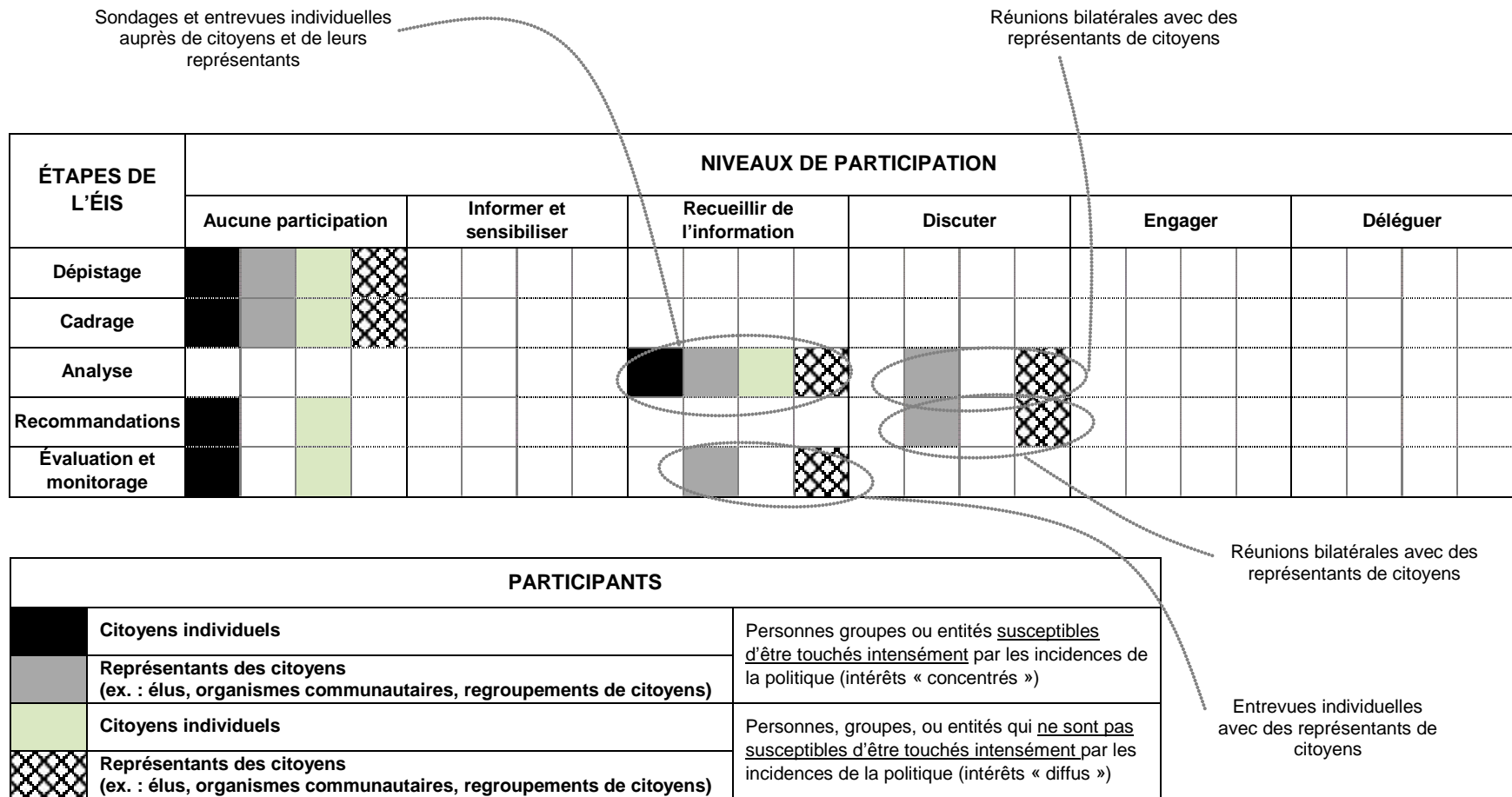


Figure 5 Carte conceptuelle de la participation citoyenne dans le cadre d'une ÉIS sur le développement économique des quartiers de Sheffield (Angleterre)

L'utilisation d'une telle carte conceptuelle comporte toutefois certaines limites. Pour reprendre le dicton du scientifique Alfred Korzybski, « la carte n'est pas le territoire » (1931). Ainsi, les représentations visuelles que nous avons faites des expériences participatives dans le cadre des ÉIS au Royaume-Uni ne demeurent que notre interprétation de la réalité. De plus, cette carte conceptuelle peut offrir une image plutôt statique et linéaire de la participation citoyenne dans une démarche d'ÉIS, alors que la réalité peut être beaucoup plus dynamique, complexe et itérative.

Cela dit, nous croyons qu'une telle carte conceptuelle peut aider les praticiens à réfléchir aux différentes possibilités pour impliquer les citoyens dans une démarche d'ÉIS et à énoncer explicitement quelle forme prendra cette participation citoyenne. De plus, elle permet de comparer de façon systématique les pratiques participatives en ÉIS.

3 ÉVALUER LA STRATÉGIE DE PARTICIPATION CITOYENNE

Vous avez développé votre stratégie de participation citoyenne et vous la mettez en application. Il peut alors être pertinent d'évaluer cette stratégie afin de vous assurer de l'usage approprié des ressources publiques ou institutionnelles, de déterminer si la stratégie fonctionne, de tirer des leçons de cette expérience, de déterminer si le processus a été juste et équitable, ou encore d'apprécier l'impact qu'ont pu avoir les citoyens sur la démarche d'ÉIS et sur la prise de décision (Abelson et Gauvin, 2006).

Il est important qu'une telle évaluation mette autant l'accent sur le processus que sur ses résultats. Une évaluation du processus permet d'explorer comment la stratégie de participation citoyenne a été mise en application et quels problèmes ont été rencontrés. Une telle évaluation est particulièrement utile pour faire le suivi de la mise en place de la stratégie et pour déterminer les modifications à y apporter afin de l'améliorer. Par exemple, vous pourriez vouloir évaluer si la stratégie a été menée de manière juste et équitable pour les groupes vulnérables ou si les citoyens avaient accès aux ressources appropriées pour participer de manière authentique.

L'évaluation des résultats permet, quant à elle, de mesurer des changements dans des indicateurs spécifiques et d'établir si la stratégie a été efficace pour atteindre vos objectifs. Une telle évaluation ne peut être entreprise que si les objectifs ont été clairement énoncés, s'il existe des mesures appropriées et s'il existe des mécanismes valides et fiables pour colliger des données pertinentes. Par exemple, vous pourriez vouloir mesurer certains changements chez les citoyens (p. ex. : est-ce que la stratégie a amélioré les connaissances des participants, leur aptitude à participer à la démarche d'ÉIS ou leur niveau de confiance dans la démarche d'ÉIS?). Vous pourriez également vouloir mesurer des changements dans la démarche d'ÉIS ou encore sur le processus décisionnel (p. ex. : est-ce que la stratégie participative a mené à une décision plus consensuelle, plus réceptive aux besoins des citoyens?).

Au cours des dernières années, des experts de la participation citoyenne ont mis en lumière certains critères normatifs permettant de juger du succès d'une stratégie de participation citoyenne, ainsi que des outils d'évaluation et des cadres d'évaluation. Le cadre d'évaluation développé par Rowe et Frewer (2004) est l'un des plus fréquemment cités dans la littérature. Ce cadre cible neuf critères considérés comme nécessaires pour qu'un processus participatif soit jugé « efficace » (tableau 7). Sur la base de ces critères, les auteurs ont mis au point une trousse d'outils comprenant : (i) un questionnaire de 58 questions à l'intention des participants; et (ii) une liste de contrôle destinée aux évaluateurs qui observent le processus participatif.

Tableau 7 Cadre d'évaluation de Rowe et Frewer (2004)

Représentativité	Le public impliqué devrait comprendre un large échantillon, représentatif de la population affectée par la décision.
Indépendance	L'exercice participatif devrait être mené de manière équitable.
Implication dès le début du processus	Les participants devraient être impliqués le plus tôt possible dans la démarche.
Influence	Le résultat de l'exercice participatif devrait avoir un impact véritable sur les décisions.
Transparence	L'exercice participatif devrait être transparent pour que la population concernée puisse voir ce qui se passe et comment les décisions sont prises.
Accès aux ressources	Les participants devraient avoir accès aux ressources appropriées pour leur permettre une participation authentique.
Définition de tâches	La nature et la portée de l'exercice participatif devraient être clairement définies.
Processus décisionnel structuré	L'exercice participatif devrait utiliser des mécanismes appropriés pour structurer le processus décisionnel et l'exposer au public.
Rapport coût-efficacité	L'exercice participatif devrait être perçu comme efficace aux yeux des organisateurs par rapport aux coûts engagés.

Quelle que soit l'approche choisie, plusieurs méthodes peuvent être utilisées pour collecter les données durant l'évaluation d'une expérience participative : questionnaires autoadministrés, sondages, entrevues, groupes de discussion, observation non participante, analyse documentaire, etc. Cela dit, il est important de réfléchir à la composante évaluative tôt dans la démarche afin de colliger les données nécessaires de façon rigoureuse, plutôt que de tenter de faire une analyse rétrospective avec des données partielles.

CONCLUSION

En somme, l'idée de participation citoyenne s'appuie sur des valeurs et des principes fondateurs des pratiques d'ÉIS, soit la démocratie, la justice sociale, le développement durable et l'utilisation éthique des données probantes. Cela dit, il n'existe pas de modèle unique de participation citoyenne, mais plutôt une multitude de façons d'impliquer des citoyens dans une démarche d'ÉIS.

En réfléchissant à la stratégie de participation citoyenne qui serait la plus appropriée, rappelez-vous ces trois messages-clés :

1. Il ne faut pas négliger le contexte

Il est important que la stratégie de participation citoyenne soit sensible au contexte dans lequel se déroulera l'ÉIS. Par exemple, si les ressources sont insuffisantes ou si l'échéancier décisionnel est trop court, il peut alors être souhaitable de ne pas mener de participation citoyenne. Ou encore, s'il est nécessaire d'impliquer des groupes marginalisés ou ayant un niveau de littératie peu élevé, il faudra alors adapter la stratégie de participation citoyenne en conséquence.

2. La forme doit suivre la fonction

La forme que prendra la stratégie de participation citoyenne doit non seulement découler du contexte, mais aussi de ses objectifs dans l'ÉIS.

3. Différents citoyens, différentes étapes, différents niveaux

Différents citoyens peuvent être impliqués à différents niveaux, et ce, à différentes étapes de l'ÉIS. Cela dit, ce ne sont pas tous les citoyens qui pourront, ou souhaiteront, être impliqués à tous les niveaux et à toutes les étapes d'un tel processus (Wilcox, 1994).

Nous espérons que ce cadre de réflexion offrira un éclairage nouveau sur les enjeux de la participation citoyenne dans l'ÉIS. Nous vous invitons à vous approprier les différents concepts et outils proposés ici afin de les enrichir de vos propres connaissances et expériences. Le cadre présenté met en lumière des repères théoriques et certaines pratiques idéales, mais la réalité se veut parfois plus complexe que la théorie. C'est en établissant des ponts entre la théorie et la pratique que nous pourrons développer des stratégies de participation citoyennes efficaces en ÉIS.

BIBLIOGRAPHIE

- Abelson, J. et Gauvin, F. (2006). *Assessing the impacts of public participation: Concepts, evidence, and policy implications*. Ottawa: Canadian Policy Research Networks. Consulté en ligne au : <http://www.cprn.org/doc.cfm?doc=1403&l=fr>
- Abelson, J., Montesanti, S., Li, K., Gauvin, F. P. et Martin, E. (2010). *Effective strategies for interactive public engagement in the development of healthcare policies and programs*. New Brunswick: Canadian Health Services Research Foundation. Consulté en ligne au : http://www.cfhi-fcass.ca/Libraries/Commissioned_Research_Reports/Abelson_EN_FINAL.sflb.ashx
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Barnes, M., Newman, J., Knops, A. et Sullivan, H. (2003). Constituting 'the public' in public participation. *Public Administration*, 81(2), 379-399.
- Bauer, I. et Thomas, K. (2006). An evaluation of community and corporate bias in assessment tools. *International Social Science Journal*, 58(189), 501-514.
- Bishop, P. et Davis, G. (2002). Mapping public participation in policy choices. *Australian Journal of Public Administration*, 61(1), 14-29.
- Blau, J., Ernst, K., Wismar, M., Baro, F., Blenkus, M. G., von Bremen, K., ... Welteke, R. (2006). The use of health impact assessment across Europe. Dans T. Stahl, M. Wismar, E. Ollila, E. Lahtinen & K. Leppo (dir.), *Health in all policies: Prospects and potentials*. (pp. 209-230). Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health, pour le European Observatory on Health Systems and Policies. Consulté en ligne au : <http://www.euro.who.int/document/E89260.pdf#page=229>
- Centre Collaborateur de l'OMS pour les Villes-Santé francophones. (2005). Étude de l'impact sur la santé : Principaux concepts et méthodes proposées. Consensus de Göteborg. Consulté en ligne à : <http://www.ssents.uvsq.fr/IMG/pdf/gothenburgpaperfr.pdf>. Traduction de : European Centre for Health Policy. (1999). Health Impact Assessment: Main concepts and suggested approach. Gothenburg consensus paper. Brussels: WHO-Regional Office for Europe.
- Cole, B. L., Shimkhada, R., Fielding, J. E., Kominski, G. et Morgenstern, H. (2005). Methodologies for realizing the potential of health impact assessment. *American Journal of Preventive Medicine*, 28(4), 382-389.
- Creighton, J. L. (2005). *The public participation handbook: making better decisions through citizen involvement*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

- Dannenberg, A. L., Bhatia, R., Cole, B. L., Dora, C., Fielding, J. E., Kraft, K., ...Tilson, H. H. (2006). Growing the field of health impact assessment in the United States: an agenda for research and practice. *American Journal of Public Health*, 96(2), 262-270.
- Diallo, T. (2010). *Guide d'introduction à l'Évaluation d'Impact sur la Santé en Suisse*. Genève, Suisse : Plateforme Suisse sur l'Évaluation d'Impact sur la Santé (Plateforme EIS) avec le soutien de Promotion Santé Suisse. Consulté en ligne à : http://www.impactsante.ch/pdf/Guide_eis_francais_2010.pdf
- Douglas, M. J., Conway, L., Gorman, D., Gavin, S. et Hanlon, P. (2001). Developing principles for health impact assessment. *Journal of Public Health Medicine*, 23(2), 148-154.
- Elliott, E. et Williams, G. (2008). Developing public sociology through health impact assessment. *Sociology of Health & Illness*, 30(7), 1101-1116.
- Gagnon, F., St-Pierre, M.-N. et Daignault-Simard, X. (2010). *La participation du public dans l'évaluation d'impact sur la santé : Pourquoi et comment?* Québec : Groupe d'étude sur les politiques publiques et la santé. Consulté en ligne à : http://www.gepps.enap.ca/GEPPS/docs/Serietransfertdeconnaissances/GEPPS_participationcitoyenne.pdf
- Glasgow City Council. (2009). 2014 *Commonwealth Games health impact assessment report*. *Planning for legacy*. Consulté en ligne à : <http://www.glasgow.gov.uk/CHttpHandler.ashx?id=2036&p=0>
- Greig, S., Parry, N. et Rimmington, B. (2004). Promoting sustainable regeneration: Learning from a case study in participatory HIA. *Environmental Impact Assessment Review*, 24(2), 255-267.
- Harris-Roxas, B. F. et Harris, P. J. (2007). Learning by doing: the value of case studies of health impact assessment. *New South Wales Public Health Bulletin*, 18(9-10), 161-163.
- International Association for Public Participation (IAP2). (2007). *IAP2 public participation spectrum*. Consulté en ligne au : http://www.iap2.org/associations/4748/files/IAP2%20Spectrum_vertical.pdf
- Korzybski, A. (1931). *A Non-Aristotelian System and its Necessity for Rigour in Mathematics and Physics*. Paper presented before the American Mathematical Society at the New Orleans, Louisiana, meeting of the American Association for the Advancement of Science, December 28, 1931. Reprinted in *Science and Sanity*, 1933, p. 747–61.

- Lock, K. (2000). Health impact assessment. *British Medical Journal*, 320(7246), 1395-1398.
- Mahoney, M. E., Potter, J. L. et Marsh, R. S. (2007). Community participation in HIA: Discords in teleology and terminology. *Critical Public Health*, 17(3), 229-241.
- McCartney, G., Palmer, S., Winterbottom, J., Jones, R., Kendall, R. et Booker, D. (2010). A health impact assessment of the 2014 Commonwealth Games in Glasgow. *Public Health*, 8(2), 444-451.
- Milner, S. J., Bailey, C. et Deans, J. (2003). 'Fit for purpose' health impact assessment: a realistic way forward. *Public Health*, 117(5), 295-300.
- Mindell, J. S., Boltong, A. et Forde, I. (2008). A review of health impact assessment frameworks. *Public Health*, 122(11), 1177-1187.
- Neuman, W.L. (2000). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. États-Unis: Allyn and Bacon.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). 2002. *Des citoyens partenaires. Manuel de l'OCDE sur l'information, la consultation et la participation à la formulation des politiques publiques*. Paris : Organisation de coopération et de développement économique. Consulté en ligne à : http://www.bourgogne.gouv.fr/assets/bourgogne/files/dvlpt_durable/OCDE_participation_des_citoyens.pdf
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). 2009. *Cap sur les citoyens. La participation à l'appui de l'action et des services publics*. Paris : Organisation de coopération et de développement économiques.
- Quigley, R. J. et Taylor, L. C. (2003). Evaluation as a key part of health impact assessment: the English experience. *Bulletin of the World Health Organization*, 81(6), 415-419.
- Robson, C. (1993). *Real world research: A resource for social scientists and practitioner-researchers*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Rowe, G. et Frewer, L. J. (2004). Evaluating public participation exercises: A research agenda. *Science, Technology, and Human Values*, 29, 512-556.
- Santé Canada. (2000). *Politiques et boîte à outils concernant la participation du public à la prise de décisions*. Ottawa : Secrétariat de la consultation ministérielle, Direction générale des communications et de la consultation. Consulté en ligne au : http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/alt_formats/pacrb-dgapcr/pdf/public-consult/2000decision-fra.pdf

- Smith, L. G. (1984). Public participation in policy making: the state-of-the-art in Canada. *Geoforum*, 15(2), 253-259.
- St-Pierre, L. (2009). *Introduction à l'ÉIS*. Montréal, Québec : Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé. Consulté en ligne au : http://www.ncchpp.ca/docs/Introduction_EIS_FR_.pdf
- Stakeholder Participation Working Group of the 2010 HIA in the Americas Workshop. (2011). *Guidance and Best Practices for Stakeholder Participation in Health Impact Assessments*. Oakland, CA. Consulté en ligne au : <http://www.healthimpactproject.org/resources/document/Guide-for-Stakeholder-Participation.pdf>
- Stone, D. (2001). *Policy paradox: The art of political decision making*. New York: W.W. Norton & Company.
- Wilcox, D. (1994). *The guide to effective participation*, London: The Joseph Rowntree Foundation. Consulté en ligne au : <http://www.partnerships.org.uk/guide/index.htm>
- Wilson, J. Q. (1995). *Political organizations*. Princeton: Princeton University Press.
- Winters, L. Y. (2001). A prospective health impact assessment of the international astronomy and space exploration centre. *Journal of Epidemiology & Community Health*, 55(6), 433-441.
- Wright, J., Parry, J. et Mathers, J. (2005). Participation in health impact assessment: objectives, methods and core values. *Bulletin of the World Health Organization*, 83(1), 58-63.

