

**Participation des citoyens et des citoyennes à
l'élaboration des politiques et à
l'établissement des priorités :
le Comité de consultation publique pour la
Direction générale des produits
de santé et des aliments**

De Roger Farley

directeur général en collaboration avec

Sylvie Cantin

directrice, Participation du public et

Shari Silber

agente principale de participation du public

**Bureau de la participation des consommateurs et du
public Direction générale des produits de santé et des
aliments, Santé Canada**

Participation des citoyens et des citoyennes à l'élaboration des politiques et à l'établissement des priorités :

le Comité de consultation publique pour la Direction générale des produits de santé et des aliments

De Roger Farley, Sylvie Cantin et Shari Silber

Origines et raison d'être

Le mandat de la Direction générale des produits de santé et des aliments (DGPSA), de Santé Canada, est d'adopter une approche intégrée à la gestion des risques et des avantages, pour la santé, des produits de santé et des aliments. La Direction générale s'efforce de réduire les facteurs de risque pour la santé des Canadiens et des Canadiennes tout en maximisant la protection offerte par le système réglementaire des produits de santé et des aliments. Elle favorise des conditions qui permettent aux Canadiens et aux Canadiennes de faire des choix sains et leur donne des renseignements afin qu'ils ou qu'elles puissent prendre des décisions éclairées en ce qui a trait à leur santé.

En raison de leur nature même, les questions de santé nécessitent souvent la sensibilisation et la participation des membres du public, de manière à ce qu'ils puissent jouer un rôle efficace dans la gestion des risques à ce chapitre et qu'ils exercent un meilleur contrôle sur leur santé. Au cours des dernières années, un nombre de plus en plus important de citoyens et de citoyennes ont demandé de participer à la prise de décisions relatives aux produits de santé et aux aliments. En 2000, le Bureau de la participation des consommateurs et du public (BPCP) a été créé, au sein de la DGPSA, dans le but de fournir aux Canadiens et Canadiennes de l'information et la possibilité de participer de façon significative aux processus décisionnels de la Direction générale relativement aux priorités, aux politiques et aux programmes.

Le Comité de consultation publique (CCP) est l'un des mécanismes mis en place pour accroître la participation du public à l'élaboration des politiques. Il s'agit d'un forum novateur qui donne des conseils et des avis sur des questions et des initiatives, en adoptant le point de vue des consommateurs, à la demande de la DGPSA. Son mandat est de :

- fournir à la sous-ministre adjointe et au Comité exécutif de la Direction générale des recommandations sur des questions et des initiatives, en adoptant le point de vue des consommateurs et du public, à la demande de la Direction générale;
- donner une orientation au BPCP et à la DGPSA en ce qui a trait à la planification et à la gestion des activités favorisant la participation des consommateurs et du public;
- fournir des conseils et des avis sur la façon d'accroître l'efficacité des activités de communications et de diffusion de renseignements du BPCP et de la DGPSA à l'intention des consommateurs et du public.

Du point de vue de Santé Canada, le CCP est unique puisqu'il fournit des conseils et des avis en adoptant le point de vue individuel des consommateurs. D'autres comités consultatifs

fournissent à la Direction générale une rétroaction sur de vastes questions stratégiques et de gestion, comme le Comité consultatif sur la gestion par exemple. Toutefois, le CCP est le seul qui soit formé de citoyens et de citoyennes ordinaires plutôt que de spécialistes et de personnes représentant des groupes d'intervenants. Ses membres expriment leurs opinions en tant que simples consommateurs ou citoyens, non pas au nom de groupes particuliers.

Les membres ont été recrutés dans chaque province et territoire au moyen d'annonces dans les journaux, de campagnes postales et d'affiches sur le site Web. Plus de 150 candidatures ont été étudiées dans le cadre d'un processus de sélection et d'examen rigoureux. Les nominations ont été confirmées par le sous-ministre de Santé Canada et le CCP a tenu sa première réunion en novembre 2002.

Le CCP à l'oeuvre

Le CCP relève directement de la sous-ministre adjointe de la DGPSA. Le directeur général du BPCP agit à titre de secrétaire exécutif du Comité et le personnel du BPCP assure les services de secrétariat. Le BPCP doit veiller à ce que le CCP prennent connaissance des questions présentant un intérêt particulier pour la Direction générale, à ce que ses conseils et avis soient pris en compte et à ce que les réponses et mesures de suivi soient portées à son attention.

Jusqu'à 20 personnes peuvent être membres en même temps du CCP. Les membres sont nommés pour une période de deux ou trois ans, qui peut être prolongée pour une durée maximale de six années consécutives. Le CCP comprend présentement 17 membres du public, provenant différentes régions du Canada. Leur âge varie à l'instar de leurs antécédants scolaires et professionnels ainsi que de leurs origines culturelles et linguistiques. Ainsi, le Comité comprend présentement un enseignant au primaire, un médecin, une homéopathe clinicienne, une analyste des politiques relatives au Autochtones, une étudiante, un professeur au niveau collégial et des bénévoles oeuvrant dans des collectivités rurales et urbaines. Cette diversité intersectorielle permet à la DGPSA de se tenir au fait des besoins et des Canadiens et des Canadiennes.

Le CCP se réunit pendant deux jours, trois fois par année. Puisque les membres représentent différentes régions et différents milieux culturels, au moins une de ces réunions a lieu chaque année à l'extérieur d'Ottawa, la capitale nationale.

Les deux langues officielles du Canada (le français et l'anglais) sont utilisées durant les réunions et des services de traduction simultanée sont assurés. Le procès-verbal de chaque réunion et le rapport annuel du Comité sont affichés sur le site Web du BPCP, après avoir été approuvés par la sous-ministre adjointe et le président du CCP. Les membres du CCP participent également sur une base individuelle à d'autres consultations de la DGPSA durant l'année et communiquent aux autres membres de l'information sur ces activités.

Le CCP présente de nombreux aspects novateurs, Ainsi, ses membres peuvent profiter de possibilités d'apprentissage continu relatif au travail de la Direction générale. Récemment, en mai 2004, ils ont pu visiter des laboratoires de Santé Canada, notamment les laboratoires de microbiologie et de chimie des produits pharmaceutiques, et ont apprécié voir directement le

travail qui s'y fait. Le secrétariat du BPCP continue de collaborer avec le Comité pour veiller à ce que des possibilités d'apprentissage soient offertes à ses membres. On s'interroge également sur les façons de mettre en œuvre un programme continu et efficace d'orientation et de formation. Cette démarche est d'une importance particulière puisque, à long terme, la composition du Comité changera et que de nouvelles personnes s'y joindront.

Le mandat du CCP stipule que « les discussions durant les réunions seront franches, ouvertes et libres » et que « tous les membres du comité auront le même statut au cours des discussions ». Dès les premières réunions, on a décidé de confier l'animation à une personne de l'extérieur possédant de solides compétences en la matière. Cette personne commence à travailler avec le personnel de la DGPSA bien avant chacune des réunions du CCP afin de préciser les attentes et de suggérer des processus qui aideront le Comité à fournir un apport ciblé et utile.

Un autre aspect novateur du CCP a trait à l'importance accordée aux processus fondés sur le dialogue et qui alimentent la discussion plutôt que de simplement la canaliser. Ces processus encouragent la discussion franche, reconnaissent les composantes affectives et culturelles des enjeux, font ressortir les hypothèses sous-jacentes et stimulent la pensée créatrice. Grâce à l'attention accordée aux processus et à l'animation, les délibérations du Comité demeurent libres, tout en étant éclairée et ciblée.

Le soin apporté à la préparation des réunions s'étend aux documents d'information. Les membres du CCP reçoivent un cartable d'information détaillée au moins deux semaines avant la tenue des réunions.

Une attention considérable est également accordée à l'évaluation et à l'amélioration continues. Après chaque réunion, les membres du CCP remplissent un formulaire d'information. Ils évaluent dans quelle mesure l'objectif et les résultats attendus de la réunion étaient clairement définis, l'utilité des notes et des documents d'information et la mesure dans laquelle le processus de consultation leur a permis d'exprimer leurs points de vue. Ils évaluent la qualité des explications fournies par la Direction générale sur la façon dont le travail du CCP sera utilisé et si la Direction générale a fermement démontré sa volonté de tenir compte des recommandations du CCP.

Les membres du personnel de la DGPSA qui ont consulté le CCP remplissent également des formulaires d'évaluation après les réunions. Ils consignent les messages qu'ils ont reçus du CCP; la mesure dans laquelle ceux-ci répondent à leurs objectifs; ce qu'ils contiennent de nouveau et de différent et la façon dont ils entendent les utiliser. Ils doivent également indiquer s'ils auront de nouveau recours au CCP et, le cas échéant, ce qu'ils feraient différemment pour préparer cette consultation.

Le secrétariat du CCP prépare après chaque réunion un rapport résumant la rétroaction du Comité et celle du personnel du programme. Le secrétaire exécutif présente cette information au Comité exécutif de la Direction générale. On présente également à ce moment toute suggestion des membres du CCP et du personnel de la DGPSA relative à d'éventuelles consultations. La raison d'être du CCP est de fournir des conseils et des avis sur des questions intéressant la Direction générale, mais les questions soulevées par les membres du Comité sont également

prises en compte. La sous-ministre adjointe et le Comité exécutif de la Direction générale prennent la décision finale quant aux sujets traités, généralement pas plus de trois par réunion du CCP.

Le CCP est également novateur parce qu'il permet la participation à long terme des citoyens et citoyennes au processus décisionnel. Ceux-ci peuvent en effet fournir pendant plusieurs années une rétroaction continue sur certains dossiers, les suivant tout au long du processus d'élaboration des politiques. Les membres du Comité ont ainsi la possibilité d'apprendre à mieux connaître et comprendre le travail de la Direction générale et les défis qu'elle doit relever; ils sont par conséquent mieux en mesure de fournir des conseils éclairés, du point de vue des membres du public.

Enjeux et initiatives

Le CCP a fourni à la DGPSA des conseils et des avis relatifs à la planification intégrée, aux orientations stratégiques et aux grands concepts ainsi qu'aux aspects stratégiques de dossiers tels la biotechnologie, le clonage des animaux d'élevage pour la production de denrées alimentaires et l'agriculture moléculaire végétale¹. Son apport a enrichi le processus d'élaboration de politiques de la Direction générale de nombreuses façons. En voici des exemples.

- On a demandé au CCP quels étaient les principes et concepts fondamentaux dont il faudrait tenir compte pour élaborer des définitions exhaustives de transparence et d'ouverture. Ses commentaires ont facilité la définition des principes opérationnels qui font maintenant partie du cadre favorisant la participation du public de la DGPSA.
- Après avoir reçu les commentaires du CCP sur les préoccupations du public relativement au clonage des animaux d'élevage pour la production de denrées alimentaires, la DGPSA a décidé de rédiger à l'intention du public un bref document sur la question. On demandera au CCP de prendre connaissance du document et de le commenter.
- La version préliminaire du cadre de référence de Santé Canada pour la biotechnologie a été modifiée à la lumière des suggestions du CCP (p. ex., les questions d'éthique et sociales ont été clarifiées et une plus grande importance accordée à la santé et à la sécurité) et un document distinct a été rédigé à l'intention du public.
- Les conseils et avis du CCP au sujet de l'approche réglementaire adoptée en matière d'agriculture moléculaire végétale ont été présentés dans le cadre d'un atelier de Santé Canada sur le sujet. Cet atelier constituait la prochaine étape du processus décisionnel du Ministère sur la question.

Le CCP a également fourni conseils et des avis sur la planification et la gestion des activités visant à encourager la participation du public aux débats entourant l'irradiation des denrées alimentaires, la protection de la santé et le renouveau législatif, etc. On l'a également consulté au regard de l'élaboration de plans et de documents de communication ayant trait à la divulgation des risques et à l'information sur la sécurité des médicaments. La rétroaction du CCP

¹ L'agriculture moléculaire végétale consiste à utiliser des plantes génétiquement modifiées pour obtenir des substances que ces plantes ne produiraient pas à l'état naturel, comme des composés à usage industriel ou thérapeutique.

a permis d'améliorer les documents servant à communiquer au public de l'information sur des sujets complexes.

Risques et défis

Toute nouvelle approche visant à encourager la participation du public comprend des risques et des enjeux; le CCP ne fait pas exception à la règle. La collaboration entre la DGPSA et ce nouveau type de comité – composé de citoyens et de citoyennes plutôt que de spécialistes – nécessitait de nouvelles méthodes de travail. Le secrétariat du CCP et l'animatrice ont déployé des efforts considérables pour mettre au point des outils et des ressources devant aider le personnel de la Direction générale à clarifier leurs besoins en matière de consultation et à présenter des questions complexes d'une façon qui convienne à des non spécialistes. Ainsi, avant les consultations, le personnel du programme doit remplir un formulaire (note documentaire) qui permet de préciser ce que l'on attend du CCP (information, avis ou décision) la forme que cet apport doit prendre (rétroaction individuelle, vision commune ou consensus).

L'élaboration des politiques étant un processus à long terme, de nombreux exercices de mobilisation du public sont exposés au même risque, c'est-à-dire que leur valeur ne soit pas toujours évidente. Il importe de démontrer que les ressources investies dans l'activité ajoutent de la valeur. Le secrétariat du CCP répond à cette préoccupation en fournissant à la direction et au personnel une rétroaction régulière sur les résultats et les avantages des consultations, et en mettant en œuvre des mesures d'évaluation et d'amélioration continue. Le dévouement évident des membres du CCP et la qualité des conseils et des avis formulés ont souligné la valeur du Comité.

Nombre de citoyens et de citoyennes sont habitués à des modèles de consultation basés sur la représentation et la défense des intérêts, il est donc possible que certains tentent d'influencer la position du CCP au regard de certains dossiers. La rigueur du processus de sélection mis en place, la clarté du mandat et une attention continue à l'efficacité du travail d'animation et des processus permettent de gérer ce risque.

La diversité des points de vue que l'on trouve dans la population générale constitue un autre défi. Un comité formé de 17 personnes ne peut manifestement pas représenter tous ces points de vue, mais il est important de faire participer une grande variété de citoyens et de citoyennes informés et intéressés, et de tenter d'obtenir une bonne représentation de toute la gamme de points de vue. Le processus de sélection du CCP a tenu compte des différences régionales ainsi que de l'âge, du sexe, du niveau de scolarité, de la profession et de la diversité culturelle. En outre, le mandat du comité stipule que les membres doivent démontrer qu'ils communiquent avec le public et qu'ils en reçoivent des commentaires de façon à ce que le point de vue de chacun soit informé, dans une certaine mesure, par une compréhension plus vaste des points de vue du public.

Avantages

Le CCP s'est révélé un mécanisme précieux pour la DGPSA, il lui permet d'obtenir le point de vue des citoyens et des citoyennes sur une vaste gamme de questions et d'initiatives. Les gestionnaires et le personnel du programme ont trouvé les consultations extrêmement fructueuses et ont souligné dans les évaluations que le CCP fournissait des idées fraîches, spontanées et originales; qu'il était capable d'adopter une vue d'ensemble des questions traitées

et d'abattre beaucoup de travail en peu de temps; que ses questions et réflexions avaient ouvert de nombreuses nouvelles perspectives et amélioré certains documents de communication; finalement, qu'il s'agissait d'un mécanisme efficace pour faire participer les citoyens et les citoyennes à l'élaboration de stratégies à long terme et de politiques.

Contrairement à de nombreuses autres initiatives ponctuelles ou à court terme ciblant la participation du public, le CCP est un mécanisme de consultation continue. Les projets de stratégie et de politique peuvent lui être soumis à plusieurs reprises, aux fins d'examen et de commentaires, à différentes étapes de leur élaboration.

Le CCP permet d'intervenir suffisamment tôt dans le processus d'élaboration des politiques, des stratégies et des programmes pour que les points de vue des citoyens et des citoyennes soient réellement pris en compte. L'appui fourni par le secrétariat leur permet de formuler des commentaires constructifs sur des questions complexes.

Leçons apprises

Une des leçons clés que nous avons tirées de cette expérience est l'importance de la préparation. La DGPSA a appris à voir chacune des réunions du CCP comme une consultation de la population et non simplement comme une réunion de comité. Lorsque l'on consulte la population, aucun niveau de connaissance de la question ne peut être pris pour acquis. Des documents d'information clairs doivent être fournis bien à l'avance et les exposés d'introduction doivent être courts et axés sur la question à traiter. La planification doit être faite très à l'avance si l'on veut que tous les documents soient produits dans les deux langues officielles et dans les délais prévus.

Il est également essentiel d'énoncer clairement ce qui attendu des citoyens et des citoyennes : des demandes vagues de rétroaction entraîneront de la frustration pour toutes les parties. Le CCP a pris son rôle très au sérieux et mis au défi les gestionnaires de préciser ce qu'ils attendaient de lui. Avant chacune des consultations, l'animatrice et le personnel du secrétariat travaille de longues heures avec le personnel du programme pour que les objectifs soient clairs et que toutes les parties comprennent les résultats attendus.

La planification avancée est particulièrement importante lorsque le but d'un comité de citoyens et de citoyennes est de fournir des conseils et des avis sur des priorités horizontales stratégiques. Des efforts sont nécessaires pour veiller à ce que la discussion demeure à un niveau stratégique et, une fois qu'un tel comité consultatif est en place, il peut être tentant de lui confier l'examen de toutes sortes de programmes et documents d'information. Il est important d'utiliser le comité, et les ressources qui lui sont consacrées, de la meilleure façon possible, en adoptant une approche stratégique à la consultation. Les objectifs et l'ordre du jour des réunions doivent être établis bien à l'avance, avec la haute direction.

L'expérience du CCP suggère que des processus créatifs qui favorisent le dialogue permettent d'obtenir un apport supérieur. Les processus doivent toutefois être conçus soigneusement et l'animation ferme pour éviter que les discussions ne s'égarer. Les citoyens et les citoyennes ne veulent pas perdre leur temps et les gouvernements ne veulent pas perdre leurs ressources. Le temps investi dans la préparation et la conception du processus en vaut vraiment la peine.

Un comité formé de citoyens et de citoyennes a besoin de temps pour délibérer et en arriver à une conclusion; il est donc préférable de limiter le nombre de questions à traiter au cours d'une réunion. Lorsque la consultation porte sur des questions complexes à caractère scientifique, il est également très important de fournir des documents d'information rédigés en langage clair et simple. Les études de cas et les scénarios sont utiles pour illustrer les concepts théoriques.

Une des leçons vitales tirées de cette expérience est qu'il est important d'utiliser l'apport du comité de citoyens et de citoyennes et de lui fournir une rétroaction formelle relativement à la façon dont son travail a été utilisé. Le BPCP fournit régulièrement de la rétroaction au CCP et les membres continuent de manifester leur désir de savoir si conseils et avis formulés ont été utilisés et de quelle façon. Les citoyens et citoyennes veulent savoir que leurs voix ont été entendues. Les mécanismes permettant cette rétroaction devraient être intégrés explicitement à l'exercice favorisant la participation du public, de façon à ce la rétroaction soit régulière plutôt que *ponctuelle*.

L'avenir

Le CCP est un forum unique qui permet d'obtenir les points de vue des citoyens et des citoyennes sur les priorités stratégiques horizontales de la Direction générale. Il peut fournir une rétroaction utile sur des sujets précis, ce qu'il a d'ailleurs déjà fait. Toutefois sa valeur réel vient de ce qu'il permet d'obtenir les points de vue des citoyens et des citoyennes sur des orientations et priorités stratégiques. Cela est devenu de plus en plus évident au fur et à mesure que les membres du Comité acquerraient de l'expérience et qu'une approche plus systématique aux consultations était adoptée. Une des priorités importantes pour l'avenir sera de conserver et de consolider cette approche stratégique.

La DGPSA et le CCP se tournent maintenant vers la question du renouvellement des membres du Comité. On se demande notamment comment intégrer de nouveaux membres en même temps que de nouvelles perspectives sans pour autant perdre l'expérience acquise par le Comité. Celui-ci est devenu une voix importante de la population dans le processus d'élaboration des politiques et il est caractérisé par l'engagement du gouvernement et des membres du public à l'égard de l'ouverture et de l'expérimentation. Cet engagement commun à innover continuera de sous-tendre le travail du Comité dans le futur.

Personne-ressource

Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec Shari Silber au (613) 954-7434 ou visiter le site Web du Comité de consultation du public à http://www.hc-sc.gc.ca/hpfb-dgpsa/ocapi-bpcp/public_adv_com_f.html

Remerciements

Cette étude de cas a été réalisée avec l'aide de Un seul monde inc., www.owi.ca

À propos des auteurs

Roger Farley est le directeur général du Bureau de la participation des consommateurs et du public. Avant son arrivée à Santé Canada, M. Farley travaillait à Patrimoine canadien, où il a mené une consultation nationale sur les sports au Canada. C'est également à lui qu'on doit le nouveau Projet de loi C-54 : *Loi sur l'activité physique et le sport*. Il avait auparavant joué un rôle important dans l'élaboration du cadre et dans la mise en œuvre de l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles*. Tout au long de sa carrière à la fonction publique, M. Farley a acquis une vaste expérience de la consultation publique, des relations publiques et de l'élaboration de politiques. Il est titulaire d'une maîtrise en administration avec spécialisation en finances et en économie de l'Université d'Ottawa et d'un baccalauréat ès sciences avec spécialisation en géologie de l'Université de Montréal.

Roger Farley, directeur général, Bureau de la participation des consommateurs et du public, Direction générale des produits de santé et des aliments, Santé Canada roger_farley@hc-sc.gc.ca

Shari Silber travaille au Bureau de la participation des consommateurs et du public, où elle occupe le poste d'agente principale de la participation du public. Elle possède une vaste expérience de l'élaboration de stratégies de participation du public pour diverses initiatives de la Direction générale des produits de santé et des aliments de Santé Canada. Elle a récemment contribué de façon importante à la mise sur pied de consultations pour le Comité de consultation publique de la Direction générale. M^{me} Silber a aussi dirigé une série de consultations sur la promotion des produits de santé dans le cadre de l'Initiative du nouveau législatif en protection de la santé de Santé Canada. En 2004, elle a géré une nouvelle initiative de la Direction générale relativement aux rapports sur le rendement liés à la participation du public. M^{me} Silber a obtenu un baccalauréat ès arts en psychologie et une maîtrise en bibliothéconomie et sciences de l'information de l'Université McGill, à Montréal.

Shari Silber, agente principale de la participation du public, Bureau de la participation des consommateurs et du public, Direction générale des produits de santé et des aliments, Santé Canada shari_silber@hc-sc.gc.ca

Sylvie Cantin est directrice de la Participation du public. À ce titre, elle a noué et entretenu des liens avec diverses organisations de patients et de consommateurs, favorisant ainsi leur participation à l'élaboration de politiques. Elle coordonne les activités de participation du public de la Direction générale des produits de santé et des aliments et publie des rapports trimestriels sur les activités passées et à venir. M^{me} Cantin élabore et gère des processus, des systèmes et des outils visant à assurer une participation efficace du public au sein de la Direction générale. Elle est également secrétaire du Comité de consultation publique et coprésidente du Comité consultatif stratégique pour le projet RÔLE – Ralliement des organismes bénévoles comme leaders engagés. M^{me} Cantin est titulaire d'une maîtrise en mathématiques, d'un baccalauréat en statistique et d'un baccalauréat en sociologie de l'Université d'Ottawa.

Sylvie Cantin, directrice de la Participation du public, Bureau de la participation des consommateurs et du public, Direction générale des produits de santé et des aliments, Santé Canada sylvie_cantin@hc-sc.gc.ca