

2006RP-18

**La gouvernance des grands projets
d'infrastructure publique**

La gestion des enjeux sociopolitiques

Danielle Lareau, Joanne Castonguay, Roger Miller, Louise Roy

Rapport de projet
Project report

Ce rapport a été réalisé dans la cadre d'un projet avec le Conseil du trésor

Montréal
Mai 2006

© 2006 Danielle Lareau, Joanne Castonguay, Roger Miller, Louise Roy. Tous droits réservés. *All rights reserved.*
Reproduction partielle permise avec citation du document source, incluant la notice ©.
Short sections may be quoted without explicit permission, if full credit, including © notice, is given to the source



Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations

CIRANO

Le CIRANO est un organisme sans but lucratif constitué en vertu de la Loi des compagnies du Québec. Le financement de son infrastructure et de ses activités de recherche provient des cotisations de ses organisations-membres, d'une subvention d'infrastructure du Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche, de même que des subventions et mandats obtenus par ses équipes de recherche.

CIRANO is a private non-profit organization incorporated under the Québec Companies Act. Its infrastructure and research activities are funded through fees paid by member organizations, an infrastructure grant from the Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche, and grants and research mandates obtained by its research teams.

Les partenaires du CIRANO

Partenaire majeur

Ministère du Développement économique,
de l'Innovation et de l'Exportation

Partenaires corporatifs

Alcan inc.
Banque de développement du Canada
Banque du Canada
Banque Laurentienne du Canada
Banque Nationale du Canada
Banque Royale du Canada
Bell Canada
BMO Groupe financier
Bombardier
Bourse de Montréal
Caisse de dépôt et placement du Québec
Fédération des caisses Desjardins du Québec
Gaz de France
Gaz Métro
Hydro-Québec
Industrie Canada
Investissements PSP
Ministère des Finances du Québec
Pratt & Whitney Canada
Raymond Chabot Grant Thornton
Ville de Montréal

Partenaires universitaires

École Polytechnique de Montréal
HEC Montréal
McGill University
Université Concordia
Université de Montréal
Université de Sherbrooke
Université du Québec
Université du Québec à Montréal
Université Laval

Le CIRANO collabore avec de nombreux centres et chaires de recherche universitaires dont on peut consulter la liste sur son site web.

La gouvernance des grands projets d'infrastructure publique

La gestion des enjeux sociopolitiques

Danielle Lareau^{}, Joanne Castonguay[†], Roger Miller[‡], Louise Roy[§]*

Sommaire

Ce texte explique qu'il n'y a pas de solutions miracles pour gérer les enjeux sociopolitiques entourant les grands projets d'infrastructure publique. Dans le passé, l'État faisait ses choix de façon hiérarchique. Avec la multiplication des détenteurs d'enjeux, les gouvernements ne peuvent plus imposer leurs décisions sans faire face à des levées de boucliers. Ces blocages peuvent être résolus en partie par une deuxième approche de plus en plus populaire : la démocratie participative, dont les mécanismes permettent une consultation du public. Toutefois, cette approche a ses limites puisque le public n'est généralement pas toujours en mesure de prendre des décisions éclairées dans le cas de projets complexes sur les plans technique, économique et social. Une troisième approche consiste à utiliser les réseaux de gouvernance pour concevoir et réaliser les projets. Ces réseaux font appel à toute l'expertise requise pour développer des projets adéquats, mais leurs propositions peuvent être à l'avantage de certains groupes et au détriment de la majorité.

Dans ce contexte de plus en plus complexe, les meilleures pratiques pour gérer les enjeux sociopolitiques associés à la conception et à la réalisation des grands projets d'infrastructure publique consistent à concilier les trois approches de façon structurée et de coupler les réseaux de gouvernance aux institutions démocratiques tout en consultant le public. Cette façon de faire permet à l'autorité politique d'exercer ses choix finaux en tenant compte des différents détenteurs d'intérêts.

Mais avant d'aborder le sujet de cette étude, nous jugeons utile de rappeler certaines notions déjà présentées dans la revue de la littérature (Chantier 2) [Miller *et al.*, 2005].

La **gouvernance** peut désigner n'importe quel mode de coordination d'activités interdépendantes :

- ✓ l'anarchie de l'échange, c'est-à-dire l'application des lois du marché;
- ✓ la coordination hiérarchique, aussi appelé mode rationnel, comme dans le cas des monopoles réglementés;

* CIRANO.

† CIRANO, joanne.castonguay@cirano.qc.ca.

‡ École polytechnique.

§ CIRANO.

- ✓ la coordination en réseau (aussi appelée « réseau de gouvernance », « réseau de coordination », « partenariat », « contrat », etc.).

Les **mécanismes de gouvernance** ont pour rôle d'assurer à la communauté que les décideurs publics joueront leur rôle de manière à maximiser la valeur des investissements gouvernementaux. Parmi les principaux mécanismes de gouvernance, on retrouve la planification, le contrôle, les incitations à la performance, la rémunération, la propriété, les contrats, les évaluations, etc.

Les **institutions** sont constituées de l'ensemble des lois, des règlements, des pratiques communes et des standards qui forment le cadre social dans lequel s'opèrent les activités économiques d'une société. Par extension, elles englobent aussi les organismes chargés de les édicter et de les faire appliquer. Elles fournissent l'environnement nécessaire aux décisions d'investissements. Dans le cadre d'un projet, les institutions ont pour rôle d'orienter les promoteurs dans leurs choix stratégiques et de rendre possible l'ancrage de celui-ci.

Table des matières

PRÉAMBULE.....	I
INTRODUCTION	1
1. LA NATURE DES ENJEUX SOCIOPOLITIQUES	3
2. LES SOURCES DES ENJEUX SOCIOPOLITIQUES	5
3. LES APPROCHES DE LA GESTION DES ENJEUX SOCIOPOLITIQUES.....	10
3.1 Qu'est-ce qu'un réseau de gouvernance ?	11
3.2 Les processus structurés de consultation, de délibération et de négociation.....	15
3.3 Les avantages de la coordination et de la délibération face aux enjeux sociopolitiques	17
3.4 Les limites des réseaux de gouvernance.....	19
3.5 Les meilleures pratiques : coupler les réseaux de gouvernance aux institutions démocratiques	23
4. LES IMPACTS DES RÉSEAUX DE GOUVERNANCE SUR LES INSTITUTIONS	24
5. LES RECOMMANDATIONS	27
ANNEXE 1 : LES PROJETS HYDROÉLECTRIQUES, UN EXEMPLE QUÉBÉCOIS DE RÉSEAU DE GOUVERNANCE	30
ANNEXE 2 : LES CONCOURS D'ARCHITECTURE	33
ANNEXE 3 : LES MÉTHODES DÉLIBÉRATIVES	34
BIBLIOGRAPHIE.....	37

Introduction



Au cours des quarante dernières années, le Québec a connu son lot de projets d'infrastructure publique qui ont été la cible de critiques virulentes à cause de leurs dépassements de coûts, de l'absence de marché pour les rentabiliser, et de leur performance technique ou de leurs impacts négatifs. C'est le cas des installations olympiques, reconnues pour leurs nombreuses déficiences techniques, et du prolongement du métro vers la ville de Laval. Le CHUM a connu un départ houleux, des changements de site ayant nécessité plusieurs nouvelles études coûteuses. D'autres projets, comme la ligne Hertel-Des Cantons, ont été implantés sans discussion préalable avec la population, ce qui a provoqué la colère des citoyens expropriés¹. La construction du Suroît a fait face à une levée de boucliers de la part des écologistes et de la population, qui jugeaient injustifiable l'augmentation des gaz à effets de serre qui en découlerait, d'autant plus que ces impacts allaient à l'encontre des engagements internationaux signés par les gouvernements du Québec et du Canada à cet égard. Certains investissements ont été rendus indispensables pour rendre les infrastructures conformes aux normes internationales : c'est le cas de l'École vétérinaire de l'Université de Montréal et du Zoo et de l'Aquarium de Québec, qui risquaient de perdre leur accréditation. Dans ce dernier cas, les débats entre décideurs politiques et les détenteurs d'enjeux ont causé de graves problèmes dans la réalisation des chantiers et ont même porté atteinte à la rentabilité économique du projet. Enfin, de trop nombreux chantiers ont été victimes de conflits de travail, voire de violence et d'intimidation.

Comme on peut le constater, la route que suit un grand projet d'infrastructure publique (GPIP) est loin d'être linéaire. En plus des difficultés techniques inhérentes au projet, celui-ci peut être remis en question par des groupes de pression, contesté par des citoyens qui ne veulent pas en subir les impacts, ballotté au gré des changements de gouvernement, mis sous les feux de la rampe par la presse, donc affronter des enjeux sociopolitiques. Or, la route pour surmonter ces risques peut non seulement s'avérer cahoteuse, mais en outre, elle n'est pas toujours tracée d'avance.

¹ « Le cas de la ligne Hertel-Des Cantons a donné lieu à une saga judiciaire entre Hydro-Québec et un comité de citoyens. La Cour supérieure ayant jugé illégaux les décrets du gouvernement du Québec autorisant le projet, le gouvernement du Québec a été dans l'obligation d'adopter une loi pour corriger la situation » (Simard *et al.*, 2005).

L'objectif de ce document est de comprendre la nature des enjeux sociopolitiques associés à une décision d'investissement public, d'examiner les meilleures pratiques de gestion de ces risques et de formuler des recommandations sur les éléments que devrait contenir un cadre de gouvernance qui tient compte et gère les enjeux sociopolitiques.

Ce document comporte cinq sections. La première définit la nature des enjeux sociopolitiques alors que la deuxième décrit leur provenance. La revue de la littérature, qui explique les approches et les meilleures pratiques utilisées ailleurs en Occident pour y faire face, est présentée à la section trois. La section quatre analyse les impacts des réseaux de gouvernance sur les institutions, sur le rôle et les compétences requises des élus et des gestionnaires publics. Enfin, les recommandations quant au cadre de gouvernance sont présentées à la section cinq.

1. La nature des enjeux sociopolitiques

Les enjeux sociopolitiques sont la possibilité que des événements de nature sociale ou politique viennent perturber le déroulement d'un projet dans sa planification ou son exécution.

Les **événements de nature sociale** proviennent de l'intérêt ou de l'opposition des parties affectées par le projet et des groupes de pression. L'intérêt à l'égard d'un projet peut provenir des retombées économiques dont espère bénéficier une population donnée. L'opposition peut découler, par exemple, des impacts environnementaux réels ou perçus que pourra avoir le projet sur les individus, groupes ou communautés. L'intérêt ou l'opposition peuvent s'exprimer par des prises de position publiques, des contestations dans le cadre d'audiences publiques ou autres forums, des recours légaux ou des manifestations.

Les **événements de nature politique** peuvent bouleverser l'évolution normale du projet. Ils peuvent découler de l'élection d'un nouveau gouvernement, d'un changement législatif imprévu, de l'opportunisme politique (souvent pratiqué en période préélectorale), de l'indécision et du retard du gouvernement à prendre une décision, ou de sa volonté de devancer la livraison du projet pour des raisons politiques. Les enjeux politiques pour des grands projets sont plus importants en l'absence de cadre de gouvernance. Ces risques peuvent aussi être plus élevés lorsque les différents niveaux de gouvernement doivent collaborer, notamment au financement et à l'octroi de permis.

Les événements de nature sociopolitique peuvent susciter trois types d'erreurs.

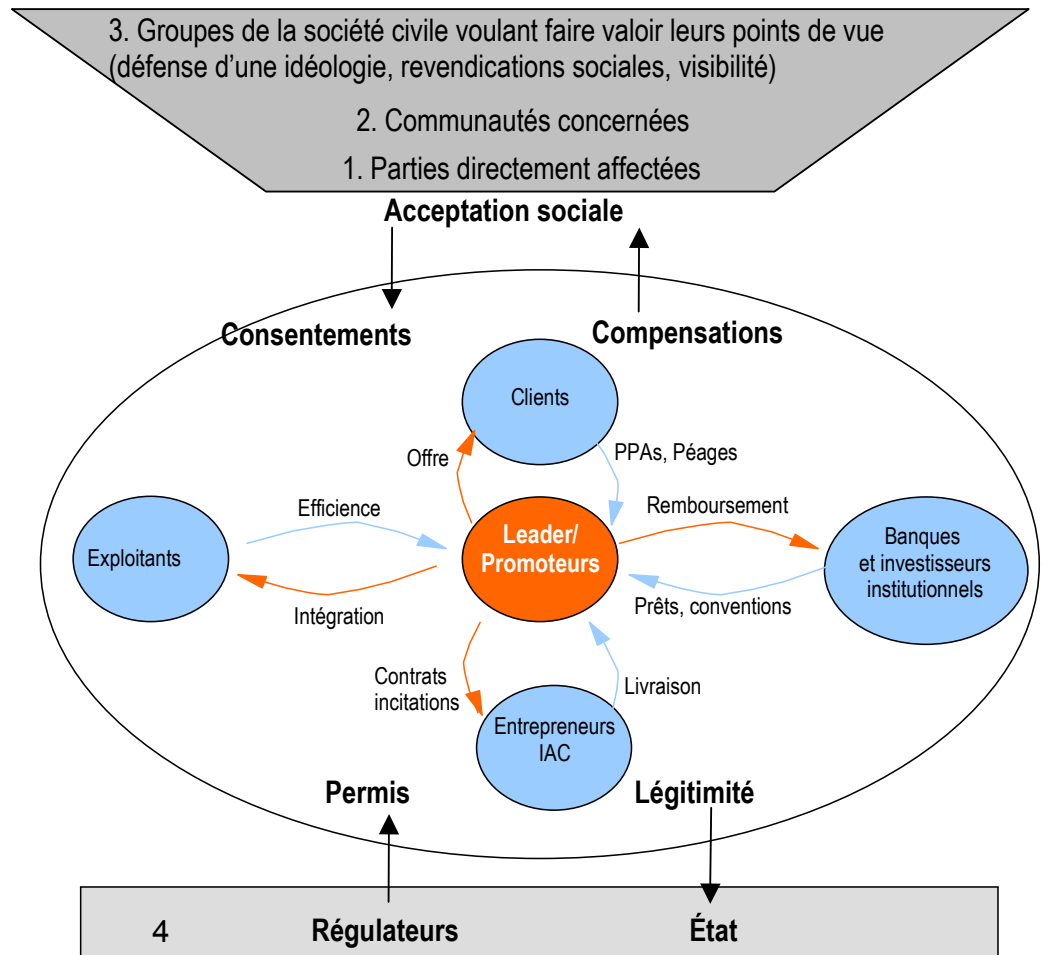
1. **Le risque qu'un projet ne puisse voir le jour (erreur de type 1)**, soit à cause d'un changement de gouvernement ou encore de l'opposition des parties affectées et des groupes de pression.
2. **Le risque qu'un projet qui n'aurait pas dû être réalisé voit le jour (erreur de type 2)** et soit promu par opportunisme politique, sans que le ratio coûts/bénéfices réel du projet n'ait été avalisé par les experts (ex. le prolongement du métro vers la ville de Laval).
3. Enfin, **le risque qu'un projet prenne la forme d'une solution inférieure**, parce que le projet a été façonné par des événements ou par

des pressions de la part des différents détenteurs d'intérêts qui ont mené à des compromis pas toujours judicieux. Un projet peut voir sa valeur économique diminuée à cause d'actions du gouvernement (par exemple, des délais dans la prise de décision, souvent suivis d'une accélération subite pour combler les retards encourus, ou des interventions politiques) ou de grèves. Ces facteurs ont généralement pour conséquence d'augmenter les coûts des projets et le non-respect des échéanciers (Magnussen, 2004).

Les événements sociopolitiques qui affectent les projets peuvent avoir une grande visibilité et être hautement médiatisés, ce qui contribue, dans une certaine mesure, à les amplifier. D'une part, le droit à l'information permet de discuter publiquement de sujets qui seraient autrefois passés inaperçus. D'autre part, la presse a tendance à utiliser le matériel qui fait facilement de la « bonne nouvelle ». Les groupes de pression qui ont développé des stratégies de communication efficaces voient leurs messages repris par la presse et peuvent ainsi accroître leur influence auprès du public. Également, la presse peut se faire persistante et exiger des réponses de la part des élus et des administrations publiques, les forçant parfois à prendre des décisions précipitées afin que les médias relâchent leur pression. Les décisions prises dans ce contexte ne sont pas nécessairement adéquates.

2. Les sources des enjeux sociopolitiques

Dans le cadre d'un GPIIP, les enjeux sociopolitiques émanent essentiellement de quatre sources.



Note : Les PPA's sont des « Power Purchase Agreements » c'est-à-dire des ententes d'achat d'énergie.

1. **Les parties directement affectées** par le projet, c'est-à-dire les citoyens (individus, corporations) qui subissent directement les impacts du projet, soit parce qu'il est réalisé sur leur propriété ou à proximité. Leur consentement est donc, en principe, essentiel à sa réalisation. Ces parties peuvent être soutenues dans leurs revendications par des groupes ayant une plateforme politique ou défendant des intérêts corporatifs (par exemple, des groupes environnementalistes, des syndicats d'agriculteurs, etc.). Dans la pratique, l'État peut procéder d'autorité, par décret, par voie

d'expropriation. Les citoyens peuvent contester ces décisions par voie légale. Ces citoyens sont dédommagés, s'il y a lieu. Le montant de ces dédommagements peut être négocié, déterminé par l'État ou par une cour de justice.

Ces parties peuvent se regrouper et participer à des processus locaux de délibérations publiques et influencer ainsi le contenu du projet. Elles constituent alors des entités politiques en devenir, susceptibles d'évoluer vers l'action partisane.

2. **Les communautés d'accueil du projet** sont susceptibles de demander des changements, des compensations et des arrangements particuliers pour atténuer les impacts négatifs d'un projet et bénéficier des retombées économiques qui en découlent. Les principales communautés d'accueil en mesure de négocier des ententes avec les promoteurs de projets sont :

- les municipalités, les MRC qui représentent les communautés locales sur le territoire desquelles le GPIIP sera construit;
- des regroupements de citoyens, formés de façon *ad hoc*, qui veulent faire valoir leur point de vue face à un projet et qui peuvent s'organiser de façon très efficace grâce aux moyens actuels de communication;
- les autochtones qui revendiquent des droits territoriaux et qui veulent être associés à tout développement concernant leur territoire et être compensés pour son utilisation.

3. **Les groupes de pression issus de la communauté, ou représentant des intérêts particuliers** susceptibles de s'opposer à un GPIIP, de revendiquer des changements au projet ou de prétendre à des compensations se manifestent de plus en plus ouvertement. Dans la société complexe où nous vivons, les défenseurs des intérêts les plus divers se transforment en groupes organisés et exercent des pressions pour faire valoir leurs points de vue et rechercher de la visibilité et du pouvoir d'influence. Les groupes peuvent s'allier ou s'opposer selon que leurs intérêts convergent ou divergent. Ils peuvent aussi représenter des intérêts locaux, nationaux ou internationaux. Parmi les principaux groupes susceptibles d'être actifs dans le cadre de la réalisation d'un GPIIP :

- les partis politiques qui veulent en faire la promotion ou s'y opposer;
- les groupes environnementaux, dont certains sont des organisations mondiales (Greenpeace, National Defense Council, Équiterre, etc.) ayant d'importants moyens financiers et techniques, qui interviennent sur les scènes locales souvent en s'associant aux intérêts locaux;
- les intérêts privés qui sont défendus par des associations plus ou moins puissantes : corporations, gens d'affaires, associations professionnelles,

Les groupes peuvent s'allier ou s'opposer selon que leurs intérêts convergent ou divergent.

syndicats d'agriculteurs, qui donnent leur avis d'experts et souvent veulent leur part du gâteau;

- les syndicats d'ouvriers qui s'attaquent au projet pour régler un conflit avec leur employeur (qui peut être public ou privé), ou avec l'État régulateur.

Ces groupes et acteurs de la société civile font partie des institutions formelles. Ils n'hésitent pas à faire du lobby auprès du pouvoir, à utiliser les différentes tribunes de délibérations publiques et les médias d'information pour faire valoir leur point de vue. Ils peuvent même porter leur cause devant les tribunaux ou menacer de le faire. Les promoteurs de GPIP peuvent certes revoir leur projet ou compenser les communautés et implanter des mesures pour en atténuer les impacts négatifs. Malgré tout, concilier ces intérêts et ceux du public est un défi de taille pour les gouvernements et les promoteurs de projets. Ce défi est d'autant plus grand que ces intérêts particuliers ne sont pas nécessairement partagés par l'ensemble de la population qui assumera les coûts de ces infrastructures. De plus, certaines oppositions peuvent être des oppositions de principe, pour lesquelles il n'existe pas de compensations possibles².

La période la plus risquée au plan sociopolitique est sans aucun doute la période de montage, où les pressions peuvent être exercées efficacement pour contrer, modifier, accélérer le projet.

La période la plus risquée sur le plan sociopolitique est sans aucun doute la période de montage, où les pressions peuvent être exercées efficacement pour contrer, modifier, accélérer le projet. Durant cette période, qui peut durer de plusieurs mois à plusieurs années, il est important d'exercer un monitoring étroit des détenteurs d'intérêts et de suivre l'évolution de leur position sur l'échiquier du projet. Un bon exemple d'un tel monitoring est décrit dans Simard *et al.*, 2005. Dans leur analyse du projet du Suroît, les auteurs expriment dans des sociogrammes les positions campées par les différents groupes et leur déplacement vers le centre ou la périphérie du débat, au fur et à mesure de l'évolution du débat.

La gestion des risques de nature sociale est un enjeu important, car **l'acceptabilité sociale** du projet peut dépendre de la capacité des promoteurs d'obtenir l'accord des parties affectées, de compenser justement les communautés et de concilier les points de vue des différents groupes d'intérêts.

4. **L'État** intervient dans des GPIP à titre de **décideur** et à titre de **régulateur**.

² Par exemple, en novembre 2005, les étudiants de l'UQÀM se sont opposés à la construction d'un stationnement à l'îlot Voyageur pour des raisons écologiques.

✓ **L'État décideur**

Les représentants de l'État prennent la décision d'investir dans des infrastructures publiques, pour répondre, en principe, à des besoins de la population. Le projet obtiendra sa **légitimité** si les processus qui accompagnent la prise de décision sont transparents et contribuent à démontrer la nature réelle des besoins et la pertinence de la solution proposée. Cette démarche est semée d'embûches pour plusieurs raisons :

- Le projet peut être complexe techniquement, avec des enjeux difficiles à expliquer, et les décideurs politiques peuvent devoir exercer leur choix avec une rationalité limitée³;
- La superposition des juridictions (municipales, provinciales, fédérales et même internationales lorsque des traités ou des normes s'appliquent) oblige les décideurs à incorporer les programmes politiques de plusieurs gouvernements et, dans le cas de projets financés conjointement par plusieurs partenaires, à des montages financiers et techniques complexes;
- Le processus de prise de décision n'étant soumis à une démarche systématique et connue de tous que dans de très rares pays, les citoyens et la presse ont tendance à supposer des jeux d'influence au profit de certains groupes, souvent au détriment du bien public. Cette méfiance est généralisée à travers le monde. Elle peut affecter autant les décisions prises de façon hiérarchique et autoritaire par l'État que celles qui sont prises dans un contexte de réseaux de gouvernance où les processus de démocratie participative sont davantage présents.

✓ **L'État régulateur**

En tant que régulateur, l'État édicte des normes, fait des règlements et émet des permis aux promoteurs s'ils satisfont aux conditions imposées. L'État peut intervenir directement, par ses ministères et organismes publics⁴, ou peut, à titre de « principal », mandater un « agent » (agence, régie) pour appliquer ses règles. Pour l'entrepreneur

³ « Concept de la théorie de la décision signifiant que l'individu ne peut adopter de solutions optimales pour atteindre ses objectifs, mais seulement des solutions satisfaisantes, car il n'évolue pas dans un univers de totale liberté. Selon ce concept élaboré par J. G. March et H. A. Simon (1958), l'individu se trouve limité par ses capacités, ses habitudes et ses réflexes inconscients; ses valeurs et ses conceptions du but à atteindre, qui peuvent même diverger des buts de l'organisation; et par les connaissances et l'information, forcément imparfaites, qu'il possède. » (Source : *Grand Dictionnaire terminologique*, Office québécois de la langue française).

⁴ Dans le cadre de ce rapport, nous utilisons l'expression « ministères et organismes publics » soit pour désigner un organisme des réseaux gouvernemental, de la santé, de l'éducation, du monde municipal ou une société d'État.

qui doit mener un projet à terme, dans un univers où se chevauchent les juridictions, la situation peut être complexe dans différents cas :

- Les différentes juridictions peuvent superposer leurs exigences sans nécessairement les avoir harmonisées;
- Les représentations à faire devant les différentes agences ou comités exigent des expertises documentées qui ne sont pas nécessairement les mêmes;
- Les processus d’approbation des ministères, agences ou comités ne sont pas nécessairement au point ou connus;
- L’expertise technique détenue par les représentants des ministères, agences ou comités peut être inégale;
- Les processus d’audience publique qui accompagnent l’octroi de permis peuvent être exigeants.

Finalement, les décisions des agences peuvent être contestées lorsque les citoyens ou des groupes de pression ont l’impression qu’une partie de l’analyse est soustraite de l’examen public et soupçonnent les représentants de l’agence d’être inféodés à des intérêts extérieurs (Papadopoulos, 2003).

3. Les approches de la gestion des enjeux sociopolitiques

L'approche de plus en plus utilisée en Occident pour gérer ces risques est d'associer les détenteurs d'intérêts aux prises de décisions...

Les enjeux sociopolitiques associés à un projet ou à une politique émanent, comme on vient de le voir, des détenteurs d'intérêts qui, au sein de la société civile ou de l'État, peuvent s'y opposer, le défendre, vouloir le modifier ou même vouloir accélérer son développement. L'approche de plus en plus utilisée en Occident pour gérer ces risques est d'associer les détenteurs d'intérêts aux prises de décisions concernant ces projets, au sein de ce qu'on appelle un réseau de gouvernance⁵, tout en gardant à l'autorité politique légitime le choix final. Certains chercheurs constatent que les réseaux de gouvernance supplantent souvent les gouvernements représentatifs (Skelcher *et al.*, 2005).

La recherche d'alliances au sein de réseaux de gouvernance découle essentiellement des facteurs suivants (Papadopoulos, 2003 ; Simard *et al.*, 2005) :

- ✓ le besoin de résoudre la complexité résultant de la superposition de juridictions (locales, municipales, provinciales, fédérales ou supranationales, par exemple) en plus de devoir parfois se soumettre à des normes ou traités internationaux;
- ✓ le besoin de concilier les points de vue de sociétés disparates, composées de citoyens plus instruits, aux intérêts divergents;
- ✓ la nécessité pour les gouvernements d'obtenir l'approbation de groupes influents afin d'éviter que leur opposition ne mine l'efficacité des projets ou des politiques publiques;
- ✓ l'affaiblissement de l'autorité de l'État, ainsi devenu vulnérable aux pressions politiques de groupes puissants de la société civile, dont certains se sont arrogé un droit de veto *de facto* qu'ils n'hésiteront pas à exercer surtout s'ils n'ont pas confiance dans le gouvernement;
- ✓ les crises des finances publiques, qui ont provoqué une rareté des ressources financières, des compétences organisationnelles et des expertises de haut niveau, obligeant alors l'État à faire appel à ses partenaires pour combler ce déficit.

⁵ Par exemple, en 1994, le gouvernement du Parti Québécois tient un débat public sur l'énergie et réunit 15 membres autour d'une table de consultation : des représentants des partis politiques (PQ et PLQ), du monde coopératif (Confédération des caisses populaires Desjardins), du monde syndical (CSN et FTQ), des entreprises énergétiques (Gaz métropolitain, Hydro-Québec, Shell, et des experts consultants) et des écologistes (Greenpeace) [Source : Simard *et al.*, 2005].

Dans ces sociétés où l'individualisme augmente en même temps que l'interdépendance, les besoins de coordination concernent non seulement les individus, mais également les organisations et les institutions qui se sont multipliées. La collaboration est d'autant plus importante que le « parasitage⁶ » et le « retrait⁷ » sont des options disponibles pour les individus, entreprises, organisations ou États-nations soucieux de préserver leur autonomie, même s'ils partagent le même sort et sont interdépendants (Van Gunsteren, 1998 : 61, cité dans Papadopoulos, 2003). Également, les pessimistes soutiennent qu'en l'absence de coordination, les détenteurs d'intérêts adopteront un comportement opportuniste (Scharpf, 1994), alors que les plus optimistes soutiennent qu'ils adopteront un comportement conforme aux normes et à la recherche du bien commun (Ostrom, 1990 ; Scharpf, 1994).

3.1 QU'EST-CE QU'UN RÉSEAU DE GOUVERNANCE ?

Un réseau de gouvernance est constitué d'acteurs qui s'allient pour atteindre des objectifs qu'ils ne peuvent atteindre seuls...

La **gouvernance**, rappelons-le, peut désigner indifféremment un des trois modes de coordination d'activités interdépendantes : le marché, la coordination hiérarchique, aussi appelée mode rationnel, comme dans le cas des monopoles réglementés, et la coordination en réseau aussi appelée « réseau de gouvernance ». La « Revue de la littérature » de septembre 2005 (Miller *et al.*, 2005) présentée au Secrétariat du Conseil du trésor contient une description détaillée de la gouvernance.

Un réseau de gouvernance est constitué d'acteurs qui se coordonnent et s'allient pour atteindre des objectifs qu'ils ne peuvent atteindre seuls parce que le projet qu'ils poursuivent est socialement, politiquement, techniquement ou financièrement trop complexe. Il permet de coordonner les interactions des détenteurs d'intérêts et de faciliter la prise de décision. Le réseau de gouvernance est formé à la fois **d'institutions formelles** et d'interactions informelles entre les acteurs.

Les réseaux de gouvernance s'articulent essentiellement autour de trois grands types **d'institutions formelles**. Ceux-ci traduisent trois conceptions distinctes de la coordination, qui parfois se concurrencent ou parfois sont utilisées de façon complémentaire au sein des réseaux de gouvernance, comme l'expliquent Skelcher *et al.*, 2005, dans leur revue de la littérature sur la gouvernance publique.

⁶ Ou « *free riding* » : lorsque un individu bénéficie de l'allocation des biens collectifs tout en refusant de contribuer à ses coûts de production.

⁷ Ou « *exit* » lorsque quelqu'un se déplace vers un environnement où le ratio coûts/bénéfices sera plus profitable.

1. Les **agences** sont les institutions que l'État démocratique traditionnel et hiérarchique utilise pour résoudre les enjeux découlant de la complexité technique des projets et de certaines politiques. En effet, plusieurs projets ou politiques (les grands barrages hydroélectriques et les politiques monétaires, par exemple) exigent des compétences techniques de haut niveau et le recours à des experts. Les agences permettent de réunir l'expertise voulue pour faire et appliquer des politiques et émettre des avis, tout en permettant aux administrateurs publics qui les composent de pouvoir prendre le temps de réfléchir à l'abri des pressions des élus et des électeurs. L'État a donc mis sur pied un réseau latéral de nouvelles institutions quasi gouvernementales, auxquelles plusieurs projets, dont les GPIIP, sont susceptibles d'être soumis⁸. Ces institutions sont issues de la pensée managériale qui accorde une grande valeur à la gestion, à la responsabilisation accrue des fonctionnaires et à leur pouvoir discrétionnaire. Selon leur mission et leur mode de fonctionnement, elles peuvent être obligées d'inclure dans leur fonctionnement des modes collaboratifs et délibératifs, donc à dialoguer et négocier avec les différents représentants de la société civile.
2. Les **structures de décision élitistes** sont celles où l'on retrouve les organisations hybrides⁹, les organisations gouvernementales sans but lucratif et les partenariats public-privé (voir encadré). Elles sont gérées par des conseils d'administration auxquels siègent les représentants des communautés ou de différents groupes sociaux, dont ils sont les élites. Dans ce genre d'organisations qui peut réunir des représentants de groupes assez disparates, il arrive que, pour résoudre les conflits idéologiques et de valeurs, les enjeux soient redéfinis de façon très étroite et très technique. Cette approche permet de les faire structurer et évaluer par des experts dont le jugement pèse lourd dans la prise de décision. Ce type d'institutions découle d'un concept qui vise à créer des coalitions de différents groupes sociaux. Cette formule, observe-t-on, favorise les rencontres en privé, les ententes entre leaders qui affichent en public une apparente indépendance d'esprit. Ce système « élitiste », critique-t-on, a comme défaut une imputabilité limitée (même si elle est renforcée par des règles formelles), une structure de prise de décision dépolitisée et technicisée, où la participation des usagers est souvent marginalisée.

⁸ Le BAPE, la Régie de l'énergie, l'Agence canadienne de l'environnement.

⁹ Le caractère hybride d'une organisation se reflète dans son statut légal. Plusieurs organisations peuvent former une compagnie pour formaliser leur partenariat ou une association non incorporée où les joueurs clés s'entendent sur une mission et sur certains principes de base et délèguent l'un d'entre eux comme responsable des ententes financières et contractuelles. Le gouvernement peut utiliser ces organisations pour livrer une partie de ses politiques avec des avantages quant aux coûts et à la flexibilité.

LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

Les partenariats public-privé (PPP) sont de plus en plus utilisés à travers le monde. Ils s'imposent comme solution lorsque différents acteurs au sein de l'État constatent qu'ils ne peuvent atteindre leurs objectifs sans recourir aux ressources (expertise, ressources techniques, financières et organisationnelles) du secteur privé. La recherche de solutions pour rendre ces ententes mutuellement profitables se poursuit un peu partout à travers le monde (Teisman et Klinj, 2004) et les transferts de connaissances à cet égard se font notamment à travers les grands cabinets conseils internationaux et les agences spécialisées (Miller et Lessard, 2001). Toutefois, les différences entre les valeurs fondamentales propres au monde des affaires et au secteur public et entre les stratégies qui en découlent sont substantielles. Ces différences posent un défi important à cette forme de collaboration qui est vue par plusieurs comme la pierre d'assise des réseaux de gouvernance du monde contemporain : d'une part, la société tente de faire un succès des PPP pour ajouter de la valeur aux projets et, d'autre part, elle tente de créer des barrières entre les domaines publics et privés afin d'accroître la transparence. Teisman et Klinj sont parmi les auteurs qui croient que ces différences fondamentales mettent à risque cette forme de partenariat, comme une solution durable au manque de ressources de l'État.

Les **agences** et les **structures de décision élitistes** ont parfois, tel que mentionné précédemment, l'obligation de collaborer et de délibérer avec les détenteurs d'intérêts. Elles ont donc développé des mécanismes formels qui leur permettent d'informer, de consulter, de faire de la médiation, d'enquêter, de résoudre des conflits.

3. Les **regroupements de citoyens** sont des types d'institutions qui traduisent le concept de **démocratie participative**. Ce système connaît une popularité sans précédent, non seulement parce qu'il peut conférer à une communauté élargie d'acteurs l'autorité pour décider des politiques publiques et de leur implantation, mais aussi parce qu'il est vu par certains comme une solution de rechange durable et plus démocratique à la politique traditionnelle. Dans ce modèle, des communautés autonomes collaborent pour établir des valeurs et des buts sociaux communs. La décentralisation de l'élaboration des politiques permet une responsabilisation accrue des citoyens, qui jouent alors un rôle dominant dans la décision et l'implantation des politiques, et ouvre la porte à une démocratie inclusive par des partenariats au sein desquels tous sont égaux. Ces collaborations peuvent éventuellement déboucher sur l'action politique.

Les délibérations publiques figurent parmi les façons les plus appropriées de mener une action politique, d'influencer et de prendre des décisions publiques.

Pour plusieurs auteurs, les délibérations publiques figurent parmi les façons les plus appropriées de mener une action politique, d'influencer et de prendre des décisions publiques. Les délibérations permettent aux parties d'exprimer leurs désaccords et de proposer et justifier des solutions à leurs problèmes. Elles sont l'occasion de donner une chance égale aux participants de se faire entendre, d'introduire des nouveaux thèmes, de faire des propositions ou d'en critiquer d'autres. Elles ont pour but de parvenir à une entente rationnellement motivée (Cohen et Rogers, 1997). Toutefois, selon Fung et Wright (2003), la responsabilisation des citoyens par la gouvernance participative doit être assujettie à trois principes : (1) elle est applicable dans le cas de problèmes concrets; (2) la participation de la base est essentielle (*bottom-up*); (3) les solutions doivent émerger des processus délibératifs auxquels les experts sont appelés à participer. L'autorité légitime prend néanmoins la décision finale.

La coordination au sein des réseaux de gouvernance peut donc s'articuler autour de différentes formes d'institutions qui peuvent coexister, se concurrencer ou se compléter. Les formes d'institutions peuvent évoluer dans le temps et être façonnées à la fois par les pressions des acteurs du réseau et par les pressions externes. Tel que mentionné dans la revue de la littérature (Miller *et al.*, 2005), certains auteurs ont observé que les changements technologiques, l'environnement concurrentiel, les stratégies d'entreprise sont des pressions qui incitent les organisations à coopérer et à former des alliances stratégiques (partenariats, coalitions, franchises, consortiums de recherche, réseaux d'organisations de toutes formes, etc.). Les organisations confrontées à de tels changements visent des objectifs d'affaires nécessitant la coopération puisqu'ils impliquent des dépendances réciproques. Ces objectifs d'affaires incluent, entre autres, les suivants :

- gagner l'accès à de nouveaux marchés;
- incorporer de nouvelles technologies;
- bénéficier d'économies d'échelle en production, en recherche et en marketing;
- obtenir des compétences complémentaires;
- partager les risques d'activités qui sont trop élevés pour être supportés par une seule organisation.

Un bon réseau de gouvernance évolue sous l'impulsion des nouvelles pratiques de ses principaux acteurs et a sa dynamique propre, comme le World Wide Web. Dans les démocraties parlementaires occidentales, il existe de nombreux exemples de cette évolution qui s'est traduite par l'ajout de nouvelles institutions caractéristiques des réseaux de gouvernance aux

institutions propres à la démocratie parlementaire, formant une courtepoinde de juridictions quasi gouvernementales, interreliées, et à distance des autorités élues. (Skelcher *et al.*, 2005). Ces institutions interagissent avec les groupes de la société civile, dont ils coordonnent les actions dans le but de parvenir à des décisions. Le réseau de gouvernance propre à la filière énergétique du Québec est un bon exemple de cette évolution. Il est présenté à l'annexe 1.

Les institutions d'un réseau de gouvernance ont bien sûr leurs règles, parmi lesquelles on retrouve la transparence, l'imputabilité, la représentation, la participation, l'obligation de rendre compte, les droits politiques, les droits de propriété, les droits des minorités. Ces règles forment les points d'ancrage à partir desquels les politiques publiques sont articulées et déterminées, et les ressources, déployées pour leur réalisation.

3.2 LES PROCESSUS STRUCTURÉS DE CONSULTATION, DE DÉLIBÉRATION ET DE NÉGOCIATION

La qualité du résultat des délibérations est tributaire de la qualité des participants et du processus proprement dit.

La consultation et la délibération sont des processus nécessaires au bon fonctionnement des réseaux de gouvernance. Les participants doivent être choisis avec soin et les processus doivent être menés de façon structurée et professionnelle. En effet, la qualité du résultat des délibérations est tributaire de la qualité des participants et de la gestion du processus proprement dit.

Plusieurs auteurs sont d'avis que les citoyens sont prêts à accepter une décision, même si elle ne concorde pas avec leurs désirs, s'ils sont convaincus que les processus qui auraient dû être suivis pour la prendre ont été respectés et sont considérés comme justes, notamment parce qu'ils tiennent compte de l'opinion publique. La délibération est alors garante de l'acceptabilité sociale (Petit 2000 et Young 2000, cités dans Papadopoulos, 2003; Hibbing et Theiss-Morse, 2002).

Au sein des réseaux de gouvernance, il existe plusieurs structures (permanentes ou *ad hoc*) qui permettent, grâce à des processus formels et informels d'obtenir l'opinion et les propositions des différents détenteurs d'intérêts. Ces processus permettent de tester des concepts et de façonner des projets de même que de contrer les oppositions (Skelcher, 2005). Plusieurs de ces structures appartiennent à la **démocratie parlementaire**.

Par exemple, les réseaux politiques, les tables rondes, les conférences intergouvernementales, les comités d'experts¹⁰ et les commissions parlementaires (Skelcher, 2005).

Dans le cadre de la **démocratie participative**, le public peut être consulté à l'aide de différentes méthodes (Gauvin *et al.* 2002). D'abord, parmi les méthodes **non délibératives**, on remarque les *focus groups*, les sondages, les audiences publiques, les portes-ouvertes, les comités consultatifs de citoyens, la veille stratégique, la sollicitation de commentaires, les référendums. De plus, il existe aussi plusieurs **méthodes délibératives** dont les principales sont les panels de citoyens, les conférences de consensus, le sondage délibératif et les jurys de citoyens. Elles sont décrites à l'annexe 3. Parmi ces méthodes, plusieurs sont conçues pour **résoudre des conflits** : ce sont les référendums et les jurys de citoyens.

L'analyse des enjeux sociopolitiques doit donc intégrer l'examen des impacts environnementaux du projet (généralement exigé par les ministères et les agences réglementaires) et examiner qui sont les personnes, groupes ou communautés qui en subiront les impacts, la nature de ces impacts et les attentes de ces personnes, groupes ou communautés à cet égard. Des discussions doivent alors s'engager avec eux pour décider des compensations et des mesures d'atténuations. Par exemple, des aménagements de site peuvent permettre à des groupes, comme des pêcheurs, de poursuivre leurs activités sportives un peu plus loin. Dans ce genre de dossier, l'information, le dialogue, l'ouverture d'esprit jouent un rôle de toute première importance dans la capacité de régler les problèmes à moindres coûts (humains et financiers). En effet, des compensations et des mesures d'atténuations acceptées dans le cadre de négociations directes sont moins coûteuses à gérer que lorsque des tiers doivent intervenir (par exemple dans le cas de médiations ou d'enquêtes du BAPE) ou lorsque des cours de justice doivent trancher.

Les GPIP peuvent avoir aussi des impacts économiques importants dans les régions où ils sont construits, surtout dans les régions éloignées des grands centres. La capacité d'utiliser le projet comme levier économique peut faire partie des conditions imposées par un gouvernement qui peut vouloir utiliser le projet pour stimuler l'économie locale. Le promoteur devra donc faire preuve de transparence pour éviter d'être accusé de favoritisme. Il devra

¹⁰ Notons que les concours d'architecture représentent une forme d'expertise parfois sous-estimée par les décideurs publics au Québec. L'annexe 2 décrit le rôle de ces concours tel que résumé par M. George Admaczyk, Directeur de l'École d'architecture de l'Université de Montréal et des Écoles canadiennes d'architecture.

plutôt développer des ententes formelles avec les groupes et les gérer de façon limpide. Là encore, l'identification des acteurs clés, de ce qui les lie ou les oppose ainsi que de leurs intérêts est capital pour que le promoteur, qui provient de l'extérieur, puisse naviguer sans danger dans ces environnements locaux.

3.3 LES AVANTAGES DE LA COORDINATION ET DE LA DÉLIBÉRATION FACE AUX ENJEUX SOCIOPOLITIQUES

La délibération et la coordination au sein des réseaux de gouvernance comportent plusieurs avantages en vue de faire face aux enjeux sociopolitiques entourant la prise de décision et la réalisation de projets.

- ✓ **Capacité d'anticipation.** La participation des détenteurs d'intérêts locaux aux échanges d'information et aux délibérations permet une meilleure compréhension des conditions locales, constituant ainsi un avantage que les institutions gouvernementales ne peuvent pas nécessairement obtenir, lorsqu'elles interviennent de façon centralisée, en mode hiérarchique (Scharpf, 1994). Cette connaissance permet aux décideurs de connaître les détenteurs d'intérêts qui interviennent localement et d'anticiper ainsi les enjeux sociopolitiques de même que de développer des stratégies et des tactiques adaptées aux conditions locales.
- ✓ **Effet de levier.** Dans une étude exploratoire sur les conflits et la coordination dans les systèmes interorganisationnels, Alter (1990) observait qu'en coordonnant leurs efforts, les organisations parviennent à accroître leur capacité à faire face avec succès aux environnements turbulents et à solutionner des problèmes qu'aucune organisation agissant seule ne parviendrait à résoudre. Tel que mentionné dans la revue de la littérature (Miller *et al.*, 2005), combiner les compétences des entrepreneurs, fournisseurs et promoteurs facilite le développement de solutions novatrices. Les participants abordent les problèmes de différents points de vue et proposent différentes solutions pour résoudre les crises. Par exemple, le recours à des firmes spécialisées peut apporter des compétences diversifiées et des avantages comparatifs dans la gestion des risques, notamment des enjeux sociopolitiques. Les travaux conjoints rendent aussi possible l'identification des meilleures pratiques. Les résultats obtenus dans l'efficacité du design, de la construction et de l'exploitation jouent le double rôle de légitimer le projet aux yeux du public et de fournir des incitations aux partenaires privés, à condition toutefois qu'ils puissent obtenir les gains associés à l'amélioration de cette performance.

Les débats contribuent à enrichir et faire évoluer le concept.

De plus, les agences et les processus délibératifs qu'elles structurent et au sein desquels les experts jouent un rôle de première importance ajoutent de la valeur au projet. Les débats contribuent à enrichir et faire évoluer le concept (Miller et Lessard, 2001; Scharpf, 1994). La performance supérieure de ces projets est attribuable aux quatre facteurs suivants : l'examen approfondi par les groupes d'opposition et par la fonction publique, le monitoring par les agences gouvernementales et les firmes conseils indépendantes, le financement par les banques commerciales et la vérification par les partenaires.

- ✓ **Flexibilité.** Parce qu'elles se situent à distance des autorités politiques élues, les institutions des réseaux de gouvernance (les agences et les structures de décision élitistes) peuvent être conçues de manière à comporter une plus grande flexibilité dans les processus de décision, en ce qui a trait à l'imputabilité, aux arrangements, à l'acquisition et à la gestion des ressources, que dans les administrations publiques hiérarchiques soumises aux règles de la fonction publique. Comme une partie des délibérations et des négociations peut se faire en privé, les administrateurs peuvent user de discrétion dans la gestion de leurs relations avec le réseau et dans l'implantation des projets (Skelcher *et al.*, 2005). Ce caractère discrétionnaire et le fait que les institutions du réseau de gouvernance soient sans lien de dépendance avec les élus (dans une relation « principal » « agent ») facilitent la tâche des administrateurs publics. Cette flexibilité permet de développer des projets à l'abri des pressions des élus et du public afin de les façonner et de les ancrer jusqu'à ce qu'ils soient suffisamment robustes pour être annoncés publiquement.
- ✓ **Engagement.** Les partenariats entre les détenteurs d'intérêts les obligent non seulement à prendre position, mais aussi à s'engager. Les consultations permettent donc de contrer les oppositions pouvant provenir de groupes puissants, en mesure d'exercer un certain chantage sur l'État ou de menacer de se retirer (Papadopoulos, 2003; Skelcher, 2005). Les auteurs recensés par Papadopoulos observent que les arrangements de gouvernance privilégient les ententes à l'amiable et les contrats (avec des clauses permettant aux détenteurs d'enjeux de les modifier) à la place de règlements imposés, et l'information et la persuasion au lieu de la répression.
- ✓ **Prototypage.** Les consultations et les délibérations dans le cadre de processus structurés peuvent être l'occasion de tirer parti des opinions et expertises des différents groupes d'intérêts pour faire évoluer le concept

et façonner le projet. Cette contribution des détenteurs d'intérêts au « prototypage » du projet a certes le grand avantage de permettre son appropriation, de forcer les engagements et, en conséquence, de réduire les oppositions.

Du point de vue des politiques publiques, les réseaux de gouvernance constituent, en apparence, un puissant mécanisme de coordination et de gestion des enjeux sociopolitiques où les détenteurs d'intérêts pertinents s'engagent dans une action conjointe et sont motivés à le faire.

Toutefois, ceux qui voient les réseaux de gouvernance comme une solution simple aux problèmes de gouvernabilité émanant de la complexité sociale et comme un moyen sûr pour gérer efficacement les enjeux sociopolitiques, oublient, selon certains auteurs, certains enjeux fondamentaux en démocratie, comme on va le voir à la section suivante.

3.4 LES LIMITES DES RÉSEAUX DE GOUVERNANCE

Plusieurs spécialistes en politiques publiques critiquent les réseaux de gouvernance à cause des problèmes qu'ils suscitent.

Les blocages. Dans le cas de problèmes difficiles à résoudre (où aucune solution n'apparaît acceptable à tous¹¹) et où les intérêts des différents acteurs sont étroitement reliés, trouver une solution conjointe peut être difficile. Les interdépendances peuvent être complexes et souvent difficiles à identifier. Les acteurs eux-mêmes peuvent avoir de la difficulté à les reconnaître et, par conséquent, avoir de la difficulté à agir conjointement. Les différences cognitives et la dynamique des interactions peuvent bloquer l'action conjointe et la mise en oeuvre d'une stratégie de réseau. L'action collective est certes possible, mais exige beaucoup d'efforts et une compréhension approfondie de la position des différents acteurs et des contraintes institutionnelles (Van Buren, Klinj et Koppenjan, 2003).

Le chantage. Les négociations et les ententes réalisées au sein des réseaux permettent dans certains cas d'associer des acteurs qui, autrement, seraient en position d'exercer du chantage et de nuire ainsi au projet. Certains auteurs considèrent que des négociations ou des ententes qui visent à neutraliser des opposants susceptibles de faire du chantage ne représentent sûrement pas un progrès en démocratie ni une base de légitimité. De même, la négociation entre des groupes au comportement opportuniste ne peut être confondue avec

¹¹ Les débats entourant les dépotoirs et les sites contaminés, par exemple.

l'authentique besoin de délibérations dont l'équité repose sur l'ouverture d'esprit des acteurs affectés par la décision (Papadopoulos, 2003).

L'implosion de l'État de droit où le peuple est souverain au profit d'intérêts privés est mentionnée par plusieurs auteurs. Le ramollissement du contrôle de l'État et l'incorporation des groupes d'intérêts organisés dans la formulation et l'implantation des décisions politiques peuvent difficilement être considérés comme des processus de démocratisation. Certains voient le risque que la dissociation des réseaux politiques de l'arène publique marginalise la légitimité des institutions démocratiques au profit de groupes organisés (bureaucrates, professions spécialisées, etc.) [Papadopoulos, 2003].

La domination des agences. Plusieurs auteurs cités par Papadopoulos (2003) voient le risque d'un État fragmenté entre plusieurs agences administratives inféodées aux intérêts de certains groupes, surtout lorsque ces agences ne possèdent pas les connaissances nécessaires et dépendent de l'expertise des joueurs affectés par ces politiques. Le rôle prépondérant des agences est constaté par Skelcher *et al.* (2005). Selon ces auteurs, les agences et le gouvernement central contrôlent les autres institutions du réseau de gouvernance (que sont les structures de décision élitistes et les regroupements de citoyens consultés dans le cadre des processus de démocratie participative) en imposant des règles opérationnelles et des mécanismes de contrôle. Même si les décisions des agences sont en principe entérinées par le gouvernement, certains doutent de la capacité des élus d'annuler leurs décisions parce que ceux-ci n'ont pas toujours les connaissances pour le faire ou peuvent être trop près des intérêts privés représentés par ces réseaux.

L'imputabilité. La décentralisation déplace vers les décideurs locaux ou régionaux la responsabilité de la conception des politiques et de leur implantation. Ces décideurs et les fonctionnaires de premier niveau qui transigent directement avec les « clients » ont un pouvoir discrétionnaire accru et ont acquis le pouvoir de négocier avec le « citoyen-client » qui, lui aussi, prend une part plus grande dans les décisions qui le concernent¹². La responsabilisation des « fonctionnaires » et des « clients » au sein des organisations publiques peut, *a priori*, paraître démocratique, mais, soutiennent Peters et Pierre (2003), est profondément antidémocratique sous plusieurs aspects. Octroyer aux « clients » un pouvoir « excessif » sur les décisions qui les affectent pose le risque que les fonds publics soient dépensés de façon injustifiée.

¹² Cette participation accrue des citoyens découle de la perception que l'État est trop éloigné des préoccupations des citoyens qui sont, après tout, capables de prendre les décisions quant à leur propre vie.

Le risque est bien connu que les régulateurs soient inféodés aux intérêts des acteurs qu'ils régissent. Le pouvoir discrétionnaire pose le risque que les objectifs poursuivis par les politiques émises « par les principaux » soient altérés par les agents. Il pose aussi le risque d'un traitement inégal des citoyens. En résumé, la décentralisation et la responsabilisation d'acteurs locaux ne peuvent pas garantir que les politiques soient conçues et implantées dans l'intérêt public défini dans un sens large et dans le respect des intentions des décideurs légitimes.

Les difficultés de la coordination. Peters et Pierre (2003) soulignent que les structures de décision élitistes et la dévolution des décisions locales à des groupes de citoyens posent, à leurs yeux, de sérieux problèmes en ce qui a trait à la coordination. Dans ces conditions, les pouvoirs de décision sont éclatés vers des entités locales, et maintenir une cohérence dans les politiques à des niveaux supérieurs ainsi que des normes nationales est difficile à réaliser.

Le déficit démocratique. Dans ces nouveaux arrangements, la démocratie de *l'individu-citoyen* tend à être remplacée par une démocratie *de facto* d'intérêts organisés, de lobbies et de représentants d'organisations qui s'engagent dans des domaines ou des enjeux politiques qui les concernent. D'ailleurs, Schneider (2000, cité dans Papadopoulos 2003) note que certains leaders d'associations et administrateurs de l'État se posent en porte-parole « des gens ordinaires », lesquels ne se sentent absolument pas concernés par ce qui se passe dans les réseaux de gouvernance. Skelcher (2005) nuance toutefois en expliquant que les institutions démocratiques que sont les partis politiques, les législatures et le pouvoir exécutif, sont souvent appelées à jouer un rôle actif dans les réseaux de gouvernance. Les décisions sont alors prises à travers des processus de marchandage et de négociations entre les gouvernements, les gens d'affaires et les acteurs de la société civile, dans le cadre d'institutions semi-formelles, décisions sur lesquelles les élus ou le gouvernement ont malgré tout relativement peu de prise.

Le manque de transparence. Avec la prolifération des structures de gouvernance, plusieurs auteurs concluent que le processus de décision s'opacifie, en raison de la multiplication des acteurs et des manipulations qui en résultent. Ils notent que plusieurs facteurs contribuent à empêcher le public d'identifier les décideurs et de prendre connaissance des décisions elles-mêmes :

- ✓ les acteurs sont choisis selon des critères *ad hoc* et non explicites;

- ✓ les procédures où les négociations jouent un rôle non négligeable prévalent;
- ✓ les instruments légaux sont remplacés par des ententes plus informelles;
- ✓ les citoyens ne maîtrisent plus les règles du jeu et la transparence est inexistante.

En d'autres termes, le réseau de gouvernance peut remplacer le système parlementaire et, selon certains, favoriser les organisations au détriment des citoyens. Les experts tendent à dominer le peuple souverain ou le parlement (Andersen et Burns 1996, dans Papadopoulos, 2003).

Enfin, d'autres experts, également cités par Papadopoulos, estiment que ceux qui critiquent l'approche « réseaux de gouvernance » tendent à idéaliser la démocratie représentative, tant en ce qui a trait à la réponse des élus et des décideurs politiques aux attentes des citoyens, qu'à leur imputabilité. Au contraire, pensent Peters et Pierre (2000), les institutions représentatives sont incapables d'intégrer la participation du public et rendent ainsi nécessaires les institutions qui le font. Papadopoulos rappelle que l'idée selon laquelle les électeurs donnent un mandat clair à leurs élus et votent pour entériner les décisions passées et avaliser les décisions futures présuppose :

- ✓ que l'électeur ait la capacité de mener à bien des opérations cognitives complexes (basées, entre autres, sur l'analyse des indicateurs économiques);
- ✓ que les candidats aux élections aient des objectifs clairs et aient l'intention de les réaliser (alors que, dans les faits, les objectifs sont souvent ambigus à cause des limitations cognitives et de la rationalité limitée ou sont même parfois purement symboliques, les élus n'ayant tout simplement aucun moyen de les atteindre);
- ✓ que les élus tiennent compte de l'opinion des électeurs.

Également, les auteurs cités par Papadopoulos constatent que le résultat des élections et la performance des gouvernements sont aussi influencés par les loyautés dominantes (langue, religion, régionalisme), par le charisme de certains leaders (qui peut être un moyen d'oblitérer la complexité) et par le patronage.

3.5 LES MEILLEURES PRATIQUES : COUPLER LES RÉSEAUX DE GOUVERNANCE AUX INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES

La meilleure solution connue actuellement pour gérer les enjeux sociopolitiques est de coupler les réseaux de gouvernance aux institutions démocratiques.

Les spécialistes en politiques publiques n'ont donc pas fini de débattre des avantages et des désavantages des réseaux de gouvernance par rapport à ceux de la démocratie représentative. Cependant, la plupart d'entre eux (Skelcher, Papadopoulos, Peters et Pierre, Kübler) s'entendent pour dire que la meilleure solution connue actuellement pour gérer les enjeux sociopolitiques est de coupler les réseaux de gouvernance aux institutions démocratiques (le couplage peut être formel ou informel, selon les auteurs). *Pour être légitime, une politique développée par des réseaux de gouvernance doit être avalisée par le processus démocratique hiérarchique.*

En effet, même s'il est concevable que les réseaux politiques puissent davantage contribuer à la promotion des intérêts du public que les mécanismes démocratiques, on assisterait à un dangereux appauvrissement de la démocratie si les réseaux de gouvernance arrivaient à supplanter les canaux démocratiques pour la prise de décision, et ce, à cause du risque qu'ils soient assujettis aux élites ou aux technocrates (Goodin 1996, cité dans Papadopoulos, 2003).

Les spécialistes des politiques publiques se penchent sur les impacts de ce couplage sur les organismes publics et sur les différents acteurs, comme on pourra le voir dans la section suivante.

4. Les impacts des réseaux de gouvernance sur les institutions

Les réseaux de gouvernance transforment les processus qui entourent la conception et l'implantation de politiques publiques et de projets. Ils ont également, de l'avis des auteurs consultés, des impacts importants sur le fonctionnement des institutions démocratiques et des organismes publics, de même que sur le rôle et les compétences des administrateurs publics et sur les élus.

Les **institutions démocratiques** et les **élus** sont appelés à évoluer dans un contexte de réseau de gouvernance. Les **élus** (notamment les ministres qui annoncent et sont les promoteurs des GPIIP) doivent acquérir de nouvelles compétences et habiletés afin de gérer les enjeux sociopolitiques que leurs interventions (ou leur absence d'intervention) peuvent causer. Ils doivent développer les compétences stratégiques des donneurs d'ouvrage : c'est-à-dire être suffisamment informés du projet et en maîtriser suffisamment le concept, les tenants et les aboutissants pour devenir un client averti, promoteur et imputable d'un concept qu'il maîtrise. Ces décisions doivent être basées sur des processus qui permettent l'amélioration du concept, lequel est nourri par les connaissances et les compétences du réseau, donc ancré démocratiquement et non par l'opportunisme politique. Les élus doivent apprendre à suivre de nouvelles règles et à respecter les processus entourant la prise de décision et l'annonce des grands projets. En Angleterre et en Norvège, par exemple, les ministres ne peuvent pas annoncer les projets qui n'ont pas été soumis à un processus de révision de la qualité. En aucun cas, ils n'annoncent la valeur globale du projet tant que les études pertinentes ne sont pas complétées et vérifiées par des experts indépendants. Ils peuvent seulement annoncer que le projet est prévu et révéler le budget qui sera consacré à la réalisation de la prochaine étape. Les processus de gestion de la qualité ont été implantés avec succès en Angleterre et en Norvège où la performance des projets s'est considérablement améliorée depuis. Ces processus sont décrits dans le rapport « Diagnostic et recommandations » (Miller *et al.*, 2006a) et expliqués dans deux documents indépendants : « Processus de révision de la qualité » et « Bureau des grandes infrastructures publiques » (Miller *et al.*, 2006b et 2006c).

Les élus doivent apprendre à suivre de nouvelles règles et à respecter des processus entourant la prise de décision et l'annonce de grands projets.

Les **comités parlementaires** donnent une légitimité électorale aux politiques ou aux projets dont ils sont responsables. Certains auteurs suggèrent que leurs membres acquièrent une plus grande expertise quant à l'objet du débat, qu'ils soient nommés à long terme de façon à avoir des relations durables avec les autres membres et qu'ils aient tous accès à des ressources similaires. Une

réforme en ce sens permettrait de modifier l'équilibre entre les assemblées élues et les bureaucraties, et limiterait le risque d'inféodation (Skelcher *et al.*, 2005).

Dans plusieurs sociétés industrialisées, on observe que les **organismes publics** tendent maintenant à faire partie de réseaux complexes et décentralisés et à s'engager dans des discussions formelles et informelles avec les différents détenteurs d'intérêts. Ils prennent de moins en moins de décisions en vase clos et mettent en place des processus pour informer, consulter et délibérer avec le public. En conséquence, ils sont appelés à jouer un rôle d'intégrateur et à incorporer le point de vue des groupes de la société civile, des experts et autres détenteurs d'intérêts pertinents à leurs politiques et à leurs projets. Également, grâce à leur compétence, ils structurent les analyses sur lesquelles se fondent les décisions.

L'approche gouvernance a comme conséquence une **responsabilisation accrue des administrateurs publics** (ou responsables seniors) qui se voient conférer un pouvoir discrétionnaire plus grand et une latitude accrue pour négocier, en privé et au « cas par cas ». Dans ce contexte, les responsables de dossiers complexes sur les plans technique et social doivent détenir des compétences stratégiques et techniques de haut niveau dans leur domaine d'intervention. Ils doivent être capables de transcender les normes et pouvoir accueillir et favoriser l'innovation. Ils doivent aussi avoir la capacité d'intégrer les dimensions sociopolitiques d'un projet et de gérer les risques qui en découlent. Ils doivent pouvoir conceptualiser les nouvelles règles et procédures et les appliquer dans le meilleur intérêt du public (arbitrage). Certains auteurs soulignent la principale contradiction de cette approche. Certes, les administrateurs bénéficient d'une autorité et d'un pouvoir discrétionnaire accrus, mais ils ont également des responsabilités financières plus importantes. Comment, dans un tel contexte, appliquer des contrôles financiers qui visent à traquer la fraude, le gaspillage, les abus et garantir l'application de standards de qualité, questionnent Peters et Pierre (2003). Comme le soulignait Skelcher, les administrateurs doivent avoir une conscience accrue de la portée démocratique de leurs actions et une morale à toute épreuve.

Enfin, la participation de l'État au sein des « réseaux de gouvernance » a un impact sur les **coûts des projets**. Cette participation peut engendrer des dépenses plus élevées au niveau du montage, par contre il est important de souligner qu'un plus grand investissement en amont permet de réduire les risques et les coûts totaux.

Les réseaux de gouvernance transforment les institutions et forcent leurs acteurs à évoluer. Au fur et à mesure des expérimentations, les chercheurs en sciences politiques à travers l'Occident en examinent les avantages et les failles et influencent ainsi son évolution. Il est donc nécessaire d'exercer un monitoring étroit des analyses dans ce domaine, compte tenu du poids considérable de cette approche sur l'évolution des institutions démocratiques.

5. Les recommandations

Ce document a comme objectif de faire des recommandations sur les éléments devant être contenus dans un cadre de gouvernance propre aux grands projets qui tient compte des enjeux sociopolitiques et qui les gère.

Comme nous l'avons vu dans la première section, une mauvaise gestion des enjeux sociopolitiques et des effets externes peuvent mener à de mauvaises décisions et à l'adoption de solutions sous-optimales. Pour améliorer la performance des projets sur le plan de la gestion des enjeux sociopolitiques, nous recommandons :

1. que le cadre de gouvernance des grands projets d'infrastructure publique comprenne des mécanismes visant à assurer l'analyse rigoureuse des enjeux sociopolitiques et le développement de stratégies pour y répondre.

1.1 Les analyses visent à mettre à la disposition des décideurs les informations pertinentes pour prendre des décisions et élaborer des stratégies. Le volet « **analyses** » devrait faire l'objet d'une méthodologie standard et commune à tous les projets. Il devrait permettre l'identification et le monitoring des différents détenteurs d'intérêts susceptibles de contribuer positivement ou négativement au GPIP et d'anticiper les événements pouvant l'affecter.

- Par exemple, les analyses devraient porter sur la nature de leurs intérêts et sur leurs objectifs, de même que sur l'idéologie qu'ils soutiennent, les ressources financières et techniques dont ils disposent, leur capacité à articuler et exécuter une stratégie pour atteindre leurs objectifs et, en outre, sur leur stratégie de communication (message, porte-parole, etc.) puisqu'il est clairement démontré que les groupes qui communiquent leur message clairement ont davantage d'impact auprès des médias. Une cartographie des différents détenteurs d'enjeux permettrait de visualiser leur positionnement et leur importance relative et de suivre leur évolution sur l'échiquier du projet.

Pour être socialement acceptable, tout GPIP doit être accueilli favorablement par la majeure partie des populations locales. Pour diminuer les enjeux sociopolitiques découlant d'une opposition au

projet, cet accueil doit être préparé. Compte tenu que l'intérêt ou l'opposition à un projet sont souvent reliés à ses impacts environnementaux et économiques, les analyses d'impacts environnementaux et économiques devraient faire partie des analyses exigées par le cadre de gouvernance et être examinées dans le cadre des analyses sociopolitiques.

Les mesures d'atténuation et de compensation proposées par les propriétaires du projet, de même que les ententes de nature économique avec les groupes pertinents, font partie de la stratégie de réponse des responsables du projet. Elles devraient aussi être examinées dans le cadre des analyses de rentabilité qui mènent à la décision de réaliser ou non le projet.

- 1.2 Le volet « **stratégies** » permet de développer les réponses appropriées aux risques de nature sociale. Comme on l'a vu précédemment, **l'acceptabilité sociale** du projet peut dépendre de la capacité des promoteurs à articuler une réponse adéquate pour gérer ces risques (par exemple, la capacité des promoteurs d'obtenir l'accord des parties affectées, de compenser justement les communautés et de concilier les points de vue des différents groupes d'intérêts). La capacité des promoteurs de faire évoluer le projet en intégrant les points de vue des différents détenteurs d'intérêts qui se sont exprimés au sein du réseau de gouvernance (prototypage), fait également partie de la stratégie. Également, le projet obtiendra sa **légitimité** si les processus qui accompagnent la prise de décision sont transparents et contribuent à démontrer la nature réelle des besoins et la pertinence de la solution proposée.

La meilleure solution connue actuellement pour gérer les enjeux sociopolitiques est de coupler les réseaux de gouvernance aux institutions démocratiques. De plus, pour être légitimes, les choix développés par des réseaux de gouvernance doivent être avalisés par le processus démocratique hiérarchique.

En conséquence, le volet « stratégies » doit inclure un processus de consultation et de prise de décision qui s'articule à la fois autour des institutions parlementaires et des institutions propres au réseau de gouvernance, et qui peut s'inspirer du modèle de la filière énergétique, comprenant, par exemple, les mécanismes suivants :

- Processus de consultation des groupes d'intérêts gérés par les agences appropriées;

- Analyses et recommandations par les experts indépendants et au sein des agences;
- Commission parlementaire¹³;
- Autorisation du Conseil des ministres à réaliser le projet.

Les risques de nature politique découlent, rappelons-le, d'événements distincts pouvant bouleverser l'évolution normale du projet. Ces événements peuvent découler de l'élection d'un nouveau gouvernement, d'un changement législatif imprévu, de l'opportunisme politique (souvent pratiqué en période préélectorale), de l'indécision, du retard du gouvernement à prendre une décision ou de sa volonté de devancer la livraison du projet pour des raisons politiques. Ils peuvent aussi découler de changements dans la réglementation, de différends entre les juridictions, de problèmes pour l'obtention de permis.

L'histoire démontre qu'il peut être extrêmement difficile pour l'appareil administratif de s'opposer à des élus qui voient dans un projet une opportunité politique. Pour gérer de tels risques, plusieurs pays occidentaux ont adopté un processus de révision de la qualité qui a imposé des règles claires entourant la prise de décision et l'annonce de GPIIP. Ce processus encadre le comportement des élus et a permis d'augmenter significativement la performance des projets. En conséquence, nous recommandons :

2. que le gouvernement du Québec développe et implante un processus d'évaluation de la qualité des concepts initiaux et détaillés des projets.

Le processus recommandé est présenté dans le rapport « Diagnostic et recommandations » (Miller *et al.*, 2006a) et expliqué dans deux documents indépendants : « Processus de révision de la qualité » et « Bureau des grandes infrastructures publiques » (Miller *et al.*, 2006b et 2006c).

¹³ <http://www.assnat.qc.ca/fra/Assemblee/commissions.html>

Annexe 1 : Les projets hydroélectriques, un exemple québécois de réseau de gouvernance

L'approbation des projets hydroélectriques au Québec constitue un exemple typique du passage d'un mode de gouvernance hiérarchique et vertical vers un réseau de gouvernance.

Avant 1978, les orientations, les tarifs et les projets d'Hydro-Québec étaient décidés par le ministère de tutelle d'une manière qui se voulait rationnelle. Dans le cadre des projets, l'entreprise et le gouvernement pouvaient s'engager dans les négociations formelles ou informelles avec les parties affectées par le projet (autochtones, élus locaux ou provinciaux, agriculteurs, etc.), lorsqu'ils le jugeaient nécessaire.

En 1978, le gouvernement se dote d'un organisme qui permet d'examiner les projets ayant des impacts environnementaux, dont les projets hydroélectriques. Le « **Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE)** a été créé avec la mission d'informer et de consulter la population sur des questions relatives à la qualité de l'environnement que lui soumet le ministre responsable afin d'éclairer la prise de décision gouvernementale dans une perspective de développement durable, lequel englobe les aspects biophysique, social et économique. ». Le BAPE introduit un premier processus délibératif qui permet aux promoteurs, aux citoyens, aux groupes de la société civile et aux experts de s'exprimer sur un projet. Ces délibérations ont lieu dans le cadre des processus de consultation, d'audiences publiques, de médiation ou d'enquête. Le résultat de ces processus gérés par le BAPE (comptes rendus, rapports de médiation, constats et analyses) est ensuite soumis au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Le Ministre examine également les études d'impacts et les mesures d'atténuation soumises par l'entreprise afin d'éclairer la recommandation qu'il formulera au Conseil des ministres quant au projet. Le Conseil des ministres fait connaître sa décision relative au projet dans le cadre d'un décret.

En 1996, un deuxième processus délibératif est imposé à Hydro-Québec, qui doit dorénavant présenter son plan stratégique à **la commission parlementaire économie et travail**. Cet exercice permet au gouvernement, aux médias, aux différents groupes de la société civile et au public en général, de s'informer et d'émettre leur avis sur la planification stratégique de l'entreprise.

En 1997, la création d'un organisme quasi judiciaire autonome, la **Régie de l'énergie**, introduit une nouvelle institution dans le réseau de gouvernance. Dorénavant, le Ministère responsable de l'Énergie (principal) délègue à la Régie de l'énergie (son agent) ses responsabilités, notamment quant à l'autorisation des plans d'approvisionnement (instrument de planification annuelle), à l'établissement des tarifs, à l'exercice de sa surveillance des entreprises du secteur énergétique et à l'accueil des plaintes du public¹⁴. La création d'une autorité experte indépendante était une exigence des autorités régulatrices américaines, mais elle était également demandée par divers groupes (écologistes, médias, universitaires) du Québec (Simard *et al.*, 2005). Dans le cadre de son mandat, la Régie tient des audiences publiques et entend les individus, les entreprises et les groupes, soumettant ainsi les projets hydroélectriques à un troisième processus délibératif.

Ces projets sont également soumis au processus d'approbation de l'**Agence canadienne d'évaluation environnementale**. Celle-ci exige une évaluation environnementale en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* afin d'émettre les autorisations requises dans le cadre de la *Loi sur les pêches* et de la *Loi sur la protection des eaux navigables* et examine les mesures d'atténuation proposées. Elle reçoit les commentaires provenant d'individus, de groupes ou d'entreprises sur cette évaluation et sur les mesures d'atténuation suggérées dans le cadre de consultations publiques, soumettant ainsi les projets hydroélectriques à un autre processus délibératif. Elle reçoit également la réponse de Pêches et Océans Canada à savoir s'il faut délivrer les autorisations, et elle autorise le projet¹⁵.

La société d'État a adopté trois principes directeurs qui contribuent à diminuer les enjeux sociopolitiques associés à la construction de futurs ouvrages : 1) la rentabilité des projets, compte tenu des conditions du marché, 2) leur acceptabilité environnementale et 3) leur accueil favorable par les communautés. Hydro-Québec produit de nombreuses études techniques, économiques et environnementales, afin de s'assurer que les projets satisfont à ces critères, lesquels sont entérinés par son actionnaire principal (le gouvernement du Québec). Des ententes de partenariats avec le milieu permettent de garantir aux communautés des impacts économiques substantiels. Enfin, un plan de communication permet de rendre transparentes les actions et les activités de l'entreprise dans le cadre de la réalisation des projets ayant des impacts sur les communautés d'accueil. L'ensemble de ces interventions ont pour but de rendre le projet légitime et socialement acceptable.

¹⁴ <http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/3497-02/index.html>

¹⁵ http://www.ceaa-acee.gc.ca/010/0003/0017/0001/nr011122_f.htm

Annexe 1 : Les projets hydroélectriques, un exemple québécois de réseau de gouvernance

Comme on peut le constater avec l'exemple des projets hydroélectriques, Québec s'est doté au fil des ans d'institutions qui s'inscrivent au sein d'un réseau de gouvernance et qui permettent d'ancrer démocratiquement des projets sur lesquels les individus et groupes de la société civile sont appelés à s'exprimer et où les experts sont consultés. De plus, ce réseau est couplé aux institutions démocratiques parlementaires, garantissant aux projets l'acceptabilité sociale et la légitimité requises.

Annexe 2 : Les concours d'architecture

Dans le cadre du chantier 4, nous avons interrogé M. George Admaczyk, Directeur de l'École d'architecture de l'Université de Montréal et des Écoles canadiennes d'architecture. Voici sa conception du rôle du concours d'architecture.

Le concours d'architecture joue un rôle social : il annonce aux architectes et au public en général qu'un promoteur est à la recherche de la meilleure solution.

- Un concours d'architecture est un moyen d'éduquer les donneurs d'ouvrage.
- Il permet de faire de la recherche et du développement et de proposer et tester des solutions innovatrices, contribuant ainsi à l'évolution du savoir-faire des firmes.
- Les concours sont l'occasion pour les professionnels de réfléchir à des cadres de ville plus agréables.
- Ils ont comme résultat une production culturelle et intellectuelle remarquable.
- Les concours contribuent au savoir collectif, puisqu'un groupe d'architectes recense les apprentissages et les innovations soumises dans les concours (accumulateurs de connaissances).
- La tenue d'un concours oblige le client à décrire son programme avec le maximum de détails et à rendre la commande claire.
- Les concours, même pour des projets modestes, ont un rôle social à jouer, notamment dans la formation de la relève chez les jeunes architectes et pour stimuler la recherche et l'innovation.

Les concours ne sont pas toujours pertinents. Ils devraient être obligatoires pour les édifices culturels, et dans le cas des édifices fonctionnels, ils peuvent être nécessaires comme support à l'innovation.

Annexe 3 : Les méthodes délibératives

Le panel de citoyens est un groupe formé pour un à deux ans et qui se rencontre régulièrement pour discuter d'un enjeu spécifique ou d'un projet. Des changements dans les réponses et les attitudes sont observés à la suite des délibérations. Parmi les forces de cet outil, on observe qu'il permet de mesurer l'évolution des valeurs et les préférences des citoyens et d'aider les décideurs à comprendre les conséquences de leurs décisions. Il permet également d'évaluer la capacité des citoyens à prendre une décision concernant un enjeu complexe. Sa principale faiblesse découle du fait que le panel n'a aucun pouvoir formel et que les décideurs ne sont pas tenus de réagir aux décisions et aux recommandations du panel. De plus, il n'est guère représentatif. Il est utilisé dans plusieurs pays industrialisés pour discuter d'enjeux portant notamment sur la bioéthique, l'environnement et les OGM.

Les conférences de consensus, développées au Danemark par le Danish Board of Technology, permettent d'établir un dialogue entre les experts et le public dans le cadre d'une conférence de trois à quatre jours donnée par des experts sur un enjeu donné. Deux semaines avant la conférence, de dix à seize personnes sont informées de l'enjeu par un modérateur professionnel. Elles sont ensuite invitées à formuler des questions qui seront abordées au cours de la conférence et à participer à la sélection des experts. Les experts sont choisis de manière à exprimer un large éventail de points de vue afin de faire émerger les divergences et de pouvoir en discuter. Un comité a la responsabilité de s'assurer du respect des règles d'équité et de transparence du processus démocratique. Après les présentations par les experts et les discussions qui s'ensuivent, les membres du panel rédigent un document final présentant leurs conclusions et leurs recommandations. Le document est ensuite lu devant les experts, l'audience et les médias. Les experts ont l'opportunité de corriger les erreurs factuelles et les incompréhensions, mais n'ont pas le droit d'influencer les conclusions et les recommandations du panel. Le processus pédagogique de la démarche est la principale force des conférences de consensus. L'approche est aussi utile pour obtenir une opinion informée de la part des citoyens. Par contre, ce processus comporte certaines faiblesses, notamment quant au manque de représentativité des citoyens qui s'expriment et parce que de telles conférences nécessitent des ressources importantes.

Le sondage délibératif est un concept mis au point par James Fiskin en 1988, mais qui prend sa source dans la démocratie athénienne : un échantillon de la population est d'abord sondé puis appelé à discuter d'un enjeu, puis est

sondé à nouveau sur le même sujet. Il permet de simuler ce que la population aurait pensé si elle avait eu la chance de s'informer sur la question. Le sondage délibératif requiert des conditions particulières pour motiver les citoyens à investir temps et efforts dans la recherche d'informations et la discussion en face à face. Peu adapté aux situations de crises et aux questions techniques, il est plus approprié aux enjeux ouvrant sur plusieurs solutions, qui suscitent des émotions, pour lesquels les opinions sont divergentes et sur lesquels le public ne possède pas beaucoup de connaissances. S'il avait comme principale faiblesse sa complexité de réalisation (difficulté de réunir les participants à un même moment à un même endroit, préparation des documents d'information neutres...), Internet lui a donné une vigueur accrue et il est maintenant largement utilisé par plusieurs organismes. Cette méthode intéresse l'OCDE qui recommande une planification détaillée des consultations en direct et offre des principes directeurs afin d'assurer la réussite du processus (OCDE 2003)¹⁶. Aux États-Unis, des sociétés point-com privées, telles que Speakout.com, Voter.com et Grassroot.com, sollicitent l'opinion des citoyens en ligne pour les transmettre directement aux législateurs. Un outil semblable existe au Canada pour encourager les citoyens à s'exprimer sur les questions environnementales (WildCanada.net)¹⁷.

Le jury de citoyens, connu également sous le nom de cellule de planification, regroupe des personnes représentant le profil du milieu local ou de la population dans son ensemble. Il est composé de dix à vingt personnes qui ont pour mandat de délibérer sur un enjeu ayant trait à une question de politique ou de planification. Les participants sont informés de l'enjeu par des témoins experts qu'ils peuvent contre-interroger. L'organisme parrainant l'exercice doit identifier clairement les enjeux et les ressources qu'il peut consacrer à l'exercice et spécifier s'il tiendra compte des décisions du jury. Bien que les participants soient appelés « jurés », ils font également office d'avocats et de juges pendant la séance. L'information est présentée et débattue dans un contexte de quasi-salle d'audience, et les jurés sont invités à prononcer un jugement consensuel sur l'enjeu en qualité de représentants de la *vox populi*. L'exercice peut obliger les membres à siéger régulièrement sur une période pouvant même dépasser une année. Cette méthode fonctionne mieux lorsque les questions sont précises et portent sur des enjeux concrets.

Le jury de citoyens a été utilisé récemment en Ontario pour trouver des moyens de protéger l'intégrité du système politique et de recommander des améliorations au système de financement des partis politiques provinciaux et

¹⁶ Seabrooke Amy <http://www.cvsrd.org/eng/papers/AmySeabrooke-Fr.pdf> p.34

¹⁷ Santé Canada (http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/public-consult/def_f.html)

des campagnes électorales en Ontario¹⁸. La Grande-Bretagne, quant à elle, y a eu recours pour choisir la direction que devrait prendre la recherche en nanotechnologie¹⁹. Dans plusieurs pays occidentaux, dont le Canada, les jurys de citoyens sont utilisés pour identifier des priorités dans les services de santé et sur l'utilisation des nouvelles technologies de la santé²⁰.

¹⁸ http://www.democraticrenewal.gov.on.ca/french/news/20050927_bg.asp

¹⁹ http://www.scenta.co.uk/scenta/features.cfm?cit_id=145057&lan_id=1&FaArea1=customWidgets.content_view_1

²⁰ https://www.ccohta.ca/hta/hta_grants_descriptions_f.pdf

Bibliographie

Alter, C. (1990). « An exploratory study of conflict and coordination in interorganizational service delivery systems ». *Academy of Management Journal*, vol. 33, no. 3, p. 478-502.

Cohen, Joshua, et Joel Rogers (1997). « Can Egalitarianism Survive Internationalization? » Max-Planck Institute for the Study of Societies. Working Paper 97/2. *Lecture Series Economic Globalization and National Democracy*, February 13.

Commission européenne (2003). *Rapport de la Commission sur la gouvernance européenne*. <http://Europa.eu.int>.

Fung, A., et E.O. Wright (2003). *Deepening Democracy, Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance*. Verso, London.

Gauvin, F.-P., *et al.* (2002). « Atelier sur les méthodes de participation publique ». Présentation, Vancouver, 22 février 2002.

Gouvernement de l'Ontario, Secrétariat du renouveau démocratique. <http://www.democraticrenewal.gov.on.ca/french>

Hibbing, J.R., E. Theiss-Morse et J.H. Kuklinski (2002). *Stealth Democracy: American's Beliefs about How Government Should Work*. New York, Cambridge University Press.

Institute on Governance (2005). *Roundtable on the Democratic Deficit, Citizen Engagement and Consultation*. Toronto. (IOG 2005 -2051)

Kübler, D. (1999). « Beyond nimbyism: Urban conflict resolution in Swiss drugs policies », in U.Khan (ed.), *Participation Beyond the Ballot box. European case studies in state-citizen dialogue*. London, UCL-Press : 43-64.

Kübler, D., et B. Schwab (2004). « New regionalism in five Swiss metropolitan areas. An assessment of inclusiveness, deliberation and democratic accountability », article pour le numéro spécial de l'*European Journal of Political Research*,

Y. Papadopoulos et Ph. Warin, eds., à paraître, 2007 « Innovative, participatory, and deliberative procedures in policy-making. Democratic and Effective? »

Magnussen, O.M. (2004). *Comparative Analysis of Cost Estimates of Major Public Investment Projects. The Concept Program*. The Norwegian University of Science and Technology, Norway. November.

Mathur, N., et C. Skelcher (2005). « Evaluating Democratic Performance: Methodologies for Assessing the Relationship Between Network Governance and Citizens ». Communication présentée à la Accountable Governance Conference, Queen's University, Belfast.

Miller, R., D. R. Lessard (2001). *The Strategic Management of Large Engineering Projects. Shaping Institutions, Risks, and Governance*. Cambridge, MIT Press, 259 pages.

Miller, R., et al. (2005). *Les Grands Projets d'infrastructure publique. Revue de littérature*. Rapport présenté au Secrétariat du Conseil du trésor, Cirano.

Miller, R., et al. (2006a). *Les Grands Projets d'infrastructure publique; Diagnostic et recommandations*. Rapport présenté au Secrétariat du Conseil du trésor, Cirano.

Miller, R., et al. (2006b). *Les Grands Projets d'infrastructure publique: Processus de révision de la qualité*. Rapport présenté au Secrétariat du Conseil du trésor, Cirano.

Miller, R., et al. (2006c). *Les Grands Projets d'infrastructure publique: Bureau des grandes infrastructures publiques*. Rapport présenté au Secrétariat du Conseil du trésor, Cirano.

Olsson, N.O.E. (2004). « Management of Flexibility in Large Engineering Projects ». http://www.concept.ntnu.no/index_engelsk.htm

Ostrom, E. (1990) . *Governing the Commons*. New York, Cambridge University Press.

Papadopoulos, Y. (2003). « Cooperative forms of governance: problems of democratic accountability in complex environments ». *European Journal of Political Research* 42 : 473–501.

Peters, B. G., et J. Pierre (2000). « Citizens Versus the New Public Manager: The Problem of Mutual empowerment ». *Administration and Society* 31(1) : 9-28.

Scharpf, F.W. (1994). « Games Real Actors Could Play ». *Journal of Theoretical Politics* 6(1) : 27-53.

Simard , L., *et al.* (2005). « Mutation de la gouvernance du secteur de l'énergie : le cas d'Hydro-Québec ». Texte présenté dans le cadre d'un cahier de recherche au colloque annuel de l'Association canadienne de science politique, London (Ontario).

Skelcher, Chris (2005). « Jurisdictional Integrity, Polycentrism and the Design of Democratic Governance ». *Governance* 18(1) 89-11.

Skelcher, Chris, *et al.* (2005). « The Public Governance of Collaborative Space: Discourse, design and democracy ». *Public Administration* 83(3) : 573-596.

Soroka, S. N. (2001). « Issue Attributes and Agenda-Setting by Media, the Public, and Policy Makers in Canada ». *International Journal of Opinion Research* 14(3) : 264-285.

Teisman, G., et E.-H. Klinj (2004). « PPPs: Torn between two lovers ». *European Business Forum* (18) : 27-29.

UNRISD (2004). *Technocratic Policy Making and Democratic Accountability*. Research and Policy Brief 3, Geneva.

Van Buren, E., E.H. Klinj et J.F.M. Koppejan (2003). « Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective ». *Journal of Public Administration Research and Theory* 13(2) : 193-212.