

*Réaliser un  
développement  
durable  
ensemble*

# LE PROGRÈS GRÂCE AUX PROCESSUS



Table ronde nationale  
sur l'environnement  
et l'économie

National Round Table  
on the Environment  
and the Economy



Forum  
des politiques  
publiques

Public  
Policy  
Forum

UN EFFORT COMMUN

© Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, et Forum des politiques publiques, 2010

Tous droits réservés. Aucune partie de ce document couverte par les droits d'auteur ne peut être reproduite ou utilisée sous quelque forme que ce soit : graphique, électronique, mécanique (y compris photocopie), enregistrement, collage, système d'accès électronique, sans avoir obtenu au préalable la permission écrite de l'éditeur.

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada

Le progrès grâce au processus : Réaliser un développement durable ensemble.

Genre de fichier informatique : Monographie électronique en format PDF.

Publié aussi en anglais sous le titre : Progress Through Process: Achieving Sustainable Development Together.

Rapport préparé par la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie et le Forum des politiques publiques.

Conception graphique par Le Collectif.

ISBN 978-1-100-93882-0

No de cat. : En134-50/2010F-PDF

1. Développement durable--Canada. 2. Développement durable--Politique gouvernementale--Canada. I. Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie. II. Forum des politiques publiques. III. Titre: Le progrès grâce au processus : réaliser un développement durable ensemble.

HC120 E5 P7614 2010

338.971'07

C2010-980065-6

Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie  
344, rue Slater, bureau 200, Ottawa (Ontario) K1R 7Y3

Tél. : (613) 992-7189 Téléc. : (613) 992-7385 [www.trnee-nrtee.ca](http://www.trnee-nrtee.ca)

Forum des politiques publiques  
130, rue Albert, bureau 1405, Ottawa (Ontario) K1P 5G4

Tél. : (613) 238-7160 Téléc. : (613) 238-7990 [www.ppforum.ca](http://www.ppforum.ca)

*Avertissement : Les opinions et les énoncés du rapport ne sont pas nécessairement celles des participants, des membres de la TRNEE et de FPP, ou celles des organismes avec lesquels ils sont associés.*

La notion du développement durable qui a jailli dans la conscience collective il y a une génération a été accueillie avec beaucoup d'optimisme par les gouvernements et les peuples de par le monde. Elle était fondée sur l'idée que la protection de l'environnement et la prospérité économique pouvaient et devaient être poursuivies en parallèle afin de protéger les intérêts des générations à venir.

C'était plus facile à dire qu'à faire! On a trop cherché la solution « parfaite » plutôt que la meilleure façon d'y parvenir. Depuis, les opinions se sont trop souvent transformées en positions endurcies, les intérêts sont devenus des obstacles et la rhétorique a remplacé le dialogue. Peu importe comment cela s'est produit, les objectifs du développement durable sont devenus plus difficiles à atteindre... pour nous tous!

Nous devons retourner aux sources et reprendre le dialogue – afin de transformer le goût du dialogue et de la discussion en des processus acceptables et efficaces pour la gouvernance du développement durable.

Dans l'optique de ce défi, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie et le Forum des politiques publiques ont réuni 20 grands spécialistes et intervenants des domaines de la durabilité et des politiques publiques à l'automne dernier pour étudier différents moyens d'améliorer les méthodes de gouvernance du développement durable. On a conclu que les méthodes traditionnelles de gouvernance ne sont plus adéquates pour le « monde 2.0 », et qu'en employant des méthodes de collaboration plus modernes, nous pouvons défaire les positions enracinées qui empêchent fréquemment la mise en œuvre de politiques sur le développement durable. Nous croyons que les intervenants, les citoyens et les gouvernements doivent se réunir dans le cadre de modèles de collaboration novateurs, et que nous avons tous un rôle plus vaste et responsable à jouer.

Maintenant plus que jamais, l'intégration du développement économique et de la gestion de l'environnement joue un rôle crucial dans la protection de la planète pour nos enfants. Les enjeux comme le changement climatique, les stratégies énergétiques nationales et la gestion de l'eau font partie des plus grands défis de notre génération. En tant que président de nos organisations respectives, c'est avec grand plaisir que nous présentons le présent rapport aux Canadiens qui souhaitent faire du développement durable plus qu'une simple expression.

Nous voulons remercier tous les participants qui ont donné de leur temps et partagé leurs idées dans le cadre de ce projet.

Nous vous prions d'agréer nos sincères salutations.

**David McLaughlin**  
Président et premier dirigeant  
Table ronde nationale sur  
l'environnement et l'économie  
Forum des politiques publiques

**David Mitchell**  
Président-directeur  
général  
Forum des  
politiques publiques



## TABLE DES MATIÈRES

- 04** Réaliser un développement durable ensemble
- 08** Énoncer le défi que pose la gouvernance
- 12** Relever le défi
- 29** Pour une collaboration réussie : les éléments de succès d'une gouvernance concertée à l'appui du développement durable
- 32** Perspectives d'avenir : mot de la fin sur la gouvernance concertée à l'appui du développement durable
- 35** Annexes



01

## Réaliser un développement durable ensemble

Le développement durable signifie que les objectifs économiques, sociaux et environnementaux peuvent être – doivent être – réalisés en parallèle. Il ne s'agit pas simplement « d'équilibrer » l'environnement et l'économie comme des intérêts concurrents. Le développement durable signifie plutôt qu'il faut trouver des moyens de les intégrer de manière à jumeler prospérité et environnement.

Il s'agit d'une vision optimiste, dont la réalisation exige non seulement des politiques différentes, mais aussi des processus stratégiques différents. Nous – la TRNEE et la FPP – avons lancé ce projet car nous croyons que l'atteinte d'un développement durable passe par un programme de gouvernance plus coopératif, qui regroupe les gouvernements, les intervenants et les citoyens engagés à la même table, et qui aide le gouvernement à régler les problèmes de manière conjointe.

Les gouvernements du Canada éprouvent souvent de la difficulté à régler les questions de développement durable. Celles-ci sont particulièrement complexes : elles chevauchent les ministères, s'étendent sur de longues périodes et comportent de nombreux enjeux urgents et interreliés. Sur de nombreux fronts (changement climatique, énergie, utilisation des terres, eau, développement urbain, etc.), des intérêts sans compromis et des attitudes contradictoires ralentissent la progression. Les gouvernements, qui ont des décisions à prendre, doivent naviguer entre des revendications concurrentes et respecter leurs engagements électoraux, tout en veillant à l'intérêt public. Il existe néanmoins des cas où les intervenants sont parvenus à surmonter leurs différences et à collaborer entre eux et avec le gouvernement en vue de trouver des solutions. Ces exemples positifs ont aidé à inspirer le présent projet conjoint FPP-TRNEE.

Poussés par le désir de prendre du recul par rapport au fatras quotidien des désaccords et des débats sur la problématique de la durabilité au Canada, nous avons cherché à découvrir comment nous pourrions tracer un chemin plus direct vers le développement durable par la gouvernance et l'engagement coopératifs. Nous avons exprimé le point de vue que la durabilité exige des mécanismes de gouvernance mis au point spécialement pour négocier ces questions difficiles et pour créer une perspective plus intégrée au sein de nos gouvernements et de notre société, quant à la manière de réaliser la durabilité. Nos discussions avaient pour prémisse que les progrès en matière de développement durable exigent que l'on rassemble et intègre dans un processus des visions différentes.

Ce faisant, nous reconnaissons que les appels à une plus grande ouverture, à une meilleure collaboration et à un plus grand engagement au sein du gouvernement ne sont pas nouveaux. Dès 1993, la TRNEE a reconnu que *« nos mécanismes décisionnels traditionnels tendent à exclure plutôt qu'à inclure les intérêts divergents, et qu'ils sont peu adaptés à la complexité du développement durable. »* En fait, la notion voulant que le développement durable exige de réunir des intérêts divergents est le principe fondateur de la TRNEE. Depuis sa création il y a 22 ans, la TRNEE a réussi à concevoir un modèle de conseils stratégiques dans lequel des rapports de consensus permettent une étude rationnelle et raisonnée des enjeux sur le développement durable représentative, d'un vaste éventail de points de vue.

Le Forum des politiques publiques se présente de façon similaire. Depuis 1987, il offre aux fonctionnaires et aux intervenants un « endroit sûr » pour se réunir et discuter des options et des enjeux qui, dans les forums gouvernementaux conventionnels, pourraient s'avérer trop sensibles pour être abordé. Plus récemment, le FPP a collaboré avec les gouvernements pour mettre au point des modèles de processus décisionnels plus coopératifs.

Ce processus coopératif conjoint TRNEE-FPP a rassemblé 20 experts et intervenants canadiens de premier plan en matière de durabilité et de politiques publiques afin d'étudier comment une gouvernance plus coopérative et des processus d'engagement plus généraux pourraient faire progresser le développement durable. Nous avons deux objectifs :

1. Comprendre le potentiel d'amélioration de la gouvernance du développement durable au Canada par des mécanismes et des processus d'engagement efficaces.
2. Formuler des idées, des recommandations et des stratégies visant des pratiques d'engagement améliorées pour la TRNEE et les organisations similaires.

**DÉVELOPPEMENT DURABLE : « RÉPONDRE AUX BESOINS DU PRÉSENT SANS COMPROMETTRE LA POSSIBILITÉ POUR LES GÉNÉRATIONS À VENIR DE SATISFAIRE LES LEURS »**

**- Commission Brundtland**

Par le biais de deux tables rondes et d'une série d'entrevues personnelles, nous avons demandé à ces experts leur opinion sur la justesse de notre diagnostic : existe-t-il un problème de gouvernance du développement durable au Canada? Comment la collaboration et l'engagement peuvent-ils améliorer la politique publique en matière de développement durable?

Le présent rapport expose ce que nous avons appris des discussions et il met en vedette des citations tirées du dialogue. De manière plus précise, il expose les raisons qui rendent la collaboration si importante et le mode de fonctionnement des processus coopératifs couronnés de succès. Nous tirons deux conclusions principales de nos discussions.

*D'abord*, les participants ont convenu que la politique publique du développement durable au Canada souffre d'une inadéquation des approches de gouvernance conventionnelles dans le monde complexe et la société pluraliste d'aujourd'hui. Ils ont convenu que cela laisse à désirer et que les approches de gouvernance coopératives offrent une voie prometteuse au pays.

*Ensuite*, les participants ont dit que les personnes intéressées à la politique publique du développement durable ne doivent pas toujours attendre que le gouvernement prenne l'initiative. Sur certaines questions, les positions sont devenues si polarisées et cantonnées que les gouvernements ne sont pas toujours les mieux placés pour dénouer l'impasse. Nous avons entendu que, dans de telles situations, les organisations stratégiques ou consultatives comme le FPP et la TRNEE peuvent jouer un rôle essentiel à titre de convocateurs et d'animateurs neutres d'un dialogue qui tente de recadrer les principaux enjeux et de sortir les intervenants de leur cantonnement. Ainsi, l'on peut créer un espace stratégique public plus ouvert qui favorise le progrès.

**GOUVERNANCE : LES INSTITUTIONS ET LES PROCESSUS À L'AIDE DESQUELS LA SOCIÉTÉ PREND ET MET EN ŒUVRE SES DÉCISIONS EN MATIÈRE DE POLITIQUE PUBLIQUE. CELA COMPREND L'ÉVENTAIL COMPLET DES PROCESSUS POLITIQUES, ORGANISATIONNELS ET ADMINISTRATIFS IMPLIQUÉS DANS LA PRISE DE DÉCISIONS EN MATIÈRE DE POLITIQUE PUBLIQUE ET LEUR MISE EN ŒUVRE, DE MÊME QUE LA MANIÈRE DONT LES DÉCIDEURS SONT TENUS RESPONSABLES DE CES DÉCISIONS.**



02

## Énoncer le défi que pose la gouvernance

L'idée centrale derrière le développement durable est que la prospérité économique et la protection de l'environnement sont compatibles à condition de les aborder correctement. Ce n'est pas la façon habituelle de les percevoir. Trop souvent, on en parle d'un jeu à somme nulle, où l'environnement et l'économie offrent des intérêts concurrents. Lorsqu'un gagne, l'autre perd. Dans cette perspective, les décideurs ne peuvent rien espérer de mieux qu'un bon « équilibre » entre les deux.



En fait, l'environnement et l'économie peuvent s'améliorer mutuellement – et ils le font souvent. On peut le voir dans la mise au point de nouvelles technologies vertes, comme l'énergie éolienne ou la séquestration du carbone, qui offrent également des possibilités prometteuses de croissance économique.

Le défi du développement durable consiste à aligner ces intérêts dits concurrents de manières nouvelles et créatives, afin de les promouvoir en parallèle. Pour cela, nous devons sérieusement étudier des façons tout aussi nouvelles et créatives d'assurer une gouvernance coopérative. Si les Canadiens ne veulent choisir entre la prospérité et l'écologie, entre l'économie et l'environnement, alors nous devons envisager la création de mécanismes de gouvernance conçus spécialement pour s'adapter à la nature particulière des enjeux du développement durable. Nous devons trouver de meilleurs moyens d'aligner ou d'intégrer les intérêts de manière à mener à la durabilité. Sinon, il demeurera difficile de surmonter la polarisation et le manque de confiance qui caractérisent trop souvent les discussions sur l'environnement et l'économie.

Nous affirmons – et nos participants étaient d'accord – qu'une partie importante du problème repose sur les structures et les institutions employées pour étudier la problématique du développement durable. Comme l'a exprimé un des participants : « *Les structures de gouvernance actuelles renforcent les vieilles conversations* ». Le gouvernement favorise la libre expression des points de vue, mais conserve généralement le pouvoir décisionnel final. À la limite, les discussions se polarisent et les intérêts sont dressés les uns contre les autres, alors que les gens se sentent obligés de lutter pour avoir l'attention du gouvernement.

*« Au sujet des questions d'environnement, beaucoup de gens se sont cantonnés d'un côté ou de l'autre de la question – ils sont soit pour l'environnement, soit pour l'économie. »*

*« Trente pour cent des gens pensent que la solution consiste à stopper la croissance, qu'il est impossible de connaître une croissance et de préserver l'environnement. Quinze pour cent disent ne pas se soucier de l'environnement; ils veulent seulement de la croissance aujourd'hui. Les autres veulent une croissance verte. De leur point de vue, les dirigeants à l'intérieur comme à l'extérieur du gouvernement faillissent à leur tâche. »*

Si nous voulons changer cela, nous devons repenser la façon dont les gouvernements travaillent avec les intervenants. Nous devons modifier complètement les processus d'engagement de manière à récompenser les intervenants souples, mesurés et réfléchis. Un bon renforcement des comportements positifs des intervenants consiste à leur donner plus de pouvoir dans la détermination des solutions, ce qu'ils verront comme un meilleur moyen de promouvoir leurs intérêts. En contrepartie, ils doivent s'engager fermement dans un processus de dialogue avec les autres intervenants afin de trouver des solutions vraiment durables – c'est-à-dire, qui respectent leurs intérêts respectifs en les alignant et les intégrant de manières nouvelles. En bref, un tel processus encourage les intervenants à cesser de se concurrencer et à commencer à collaborer.

Cela ne veut pas dire que ces processus seront infaillibles; il existe des différences réelles et irréconciliables. Lorsque nul consensus n'est possible, le gouvernement a l'obligation d'arrêter une décision en fonction de l'intérêt public plus général, après avoir obtenu toute l'information nécessaire et entendu tous les points de vue. Néanmoins, de nouvelles possibilités d'intégration et d'alignement se présentent. Avec un bon processus et un engagement ferme, les intervenants qui se voyaient comme des concurrents, voire des rivaux, commencent à se découvrir des points communs.

Ce type de collaboration reconnaît la capacité limitée des gouvernements, bien qu'elle ne diminue en rien son rôle. Les enjeux du développement durable comme le changement climatique, la biodiversité et la qualité de l'air sont complexes, dans le sens où aucun ministère ou gouvernement ne peut en assurer seul la gestion. Une gouvernance efficace du développement durable doit comprendre la participation des intervenants et du public afin de trouver les bonnes solutions et les mettre en œuvre. En pratique, les processus coopératifs demandent simplement aux intervenants de reconnaître et d'accepter qu'ils aient un rôle réel à jouer, de concert avec les gouvernements, dans la définition et l'application de solutions à ces problèmes.

*« Le développement durable présente de multiples facettes, est incroyablement complexe, touche des problèmes d'incertitude et de risque, engage des intérêts matériels réels et a une perspective à très long terme. »*

*« L'environnement est un enjeu économique – c'est en fait un enjeu économique important. »*

*« L'architecture fondamentale du gouvernement, qui fonctionne de façon compartimentée, ne correspond pas au monde horizontal d'aujourd'hui, avec sa vitesse et son interconnectivité grandissante ainsi que ses problèmes qui ne respectent aucune frontière. »*

Le reste du rapport traite de notre approche à l'égard du défi de la gouvernance. Nous présentons d'abord certaines approches du gouvernement, de l'industrie, des collectivités et des citoyens du Canada, qui ont été prises pour relever ce défi. Nous soulignons ensuite certaines des leçons apprises. Nous établissons ainsi le bien-fondé des modèles coopératifs de gouvernance qui rassemblent les intervenants et les gouvernements dans un partenariat d'élaboration et de mise en œuvre de politiques de développement durable. Puis, nous décrivons les éléments essentiels d'une gouvernance coopérative efficace.

*« Le développement durable amène un niveau plus élevé de complexité et d'interrelation. Sur ce plan, certains des outils stratégiques normaux ne fonctionnent pas bien. »*

*« Nous pouvons tirer des leçons de la foresterie. Alors que l'industrie forestière a déjà été perçue comme une opposante à la durabilité, le Canada est maintenant le chef de file mondial dans la réalisation de produits issus de forêts gérées et durables. Aucun autre pays n'a une si grande superficie certifiée par le FSC. Le Canada est maintenant en train de comprendre comment faire dans le cas des fruits de mer. Il est essentiel de comprendre ces réussites et d'appliquer ces principes à d'autres secteurs des ressources pour assurer la durabilité. »*



03

## Relever le défi

Les gouvernements et les intervenants ont relevé ce défi d'engagement coopératif de nombreuses façons, parfois avec succès, parfois non.

Nous avons exploré certaines des leçons centrales à tirer de ces expériences. Nous avons discuté des principes et de la pratique de la gouvernance coopérative, en tirant profit d'exemples allant des municipalités encourageant les citoyens à participer à l'élaboration d'une vision partagée de l'avenir de la collectivité, aux partenariats de gestion coopérative entre le gouvernement, l'industrie et des groupes de la société civile. Nous avons en outre invité quatre participants à nous faire part d'études de cas sur l'utilisation de la collaboration et de l'engagement en vue de promouvoir la politique publique au Canada. Cette section définit les principaux facteurs de réussite : choisir quand collaborer, apprendre à partager le pouvoir, garantir la clarté du processus, trouver les bons participants, établir la légitimité, faire participer les citoyens et, finalement, reconnaître les défis.

## CHOISIR QUAND COLLABORER

Les expériences de gouvernance coopérative en matière de développement durable au Canada laissent entendre que ces processus peuvent produire de meilleurs résultats stratégiques que les approches plus conventionnelles dirigées par le gouvernement. Toutefois, la collaboration et l'engagement ne sont pas toujours l'approche la plus efficace. On doit les percevoir comme une partie – tout importante qu'elle soit – d'un cadre de gouvernance global. Dans ce cas, quand la collaboration est-elle une bonne idée pour les enjeux de développement durable? On peut dégager trois leçons, décrites ci-après, de nos discussions.

### **1. Lorsqu'il s'agit d'une question pratique où la collaboration peut produire des résultats tangibles**

Premièrement, les processus de collaboration et d'engagement fonctionnent mieux lorsque les décisions et les actions mettent l'accent sur la clarté et l'aspect pratique. Lorsque la collaboration se concentre sur des résultats clairs, les participants sont réellement concernés par l'enjeu; ils ont le sentiment que la solution leur appartient. Ainsi, ils déterminent plus aisément les mesures à prendre pour mettre en œuvre les décisions prises par le groupe et s'engagent à les concrétiser. L'accent mis sur l'aspect pratique et sur les résultats aide les participants à comprendre pourquoi ils siègent et ce qu'ils peuvent

*« Une transformation est nécessaire. Je le vois au gouvernement. Les gens qui participent à son processus décisionnel reconnaissent que le statu quo ne fonctionne plus et qu'il est nécessaire de changer la manière de brasser des affaires. Maintenant, presque tout est fait de manière interministérielle. »*

*« Il faut établir clairement quand il faut utiliser un processus coopératif. Utilisé de manière appropriée, il peut se révéler étonnamment efficace pour stimuler et galvaniser les gens afin de parvenir à une compréhension commune d'un enjeu. Mais ce processus peut également être le mauvais outil. »*

espérer accomplir collectivement. Cela établit clairement le sens de leur participation.

De plus, les participants à une entreprise coopérative doivent pouvoir poser des gestes conséquents avec le plan d'action qui en découle – et être en mesure de le faire. De réels progrès seront impossibles si les participants n'ont pas le sentiment que chacun d'entre eux s'engage dans un dialogue de bonne foi et qu'il peut appliquer la décision retenue. C'est difficile pour tous les intervenants : « *Ce qui différencie la collaboration, c'est qu'elle exige de prendre un risque. Toutes les parties doivent convenir d'adopter la décision du groupe et de la faire accepter par leurs membres respectifs. Ce niveau d'engagement envers un bon résultat distingue l'engagement coopératif des autres processus.* » En d'autres termes, tous les participants doivent pouvoir réellement déterminer les options possibles. Ils ne doivent pas avoir les mains liées par des engagements antérieurs ou des positions non négociables. « *Toutes les parties prenantes à un processus concret doivent être souples et sincères. Il doit exister un intérêt et une volonté politique de prendre réellement une décision.* »

## **2. Lorsque les participants peuvent convenir de travailler ensemble pour trouver une solution**

Deuxièmement, la collaboration exige que tous les participants se réunissent avec une attitude constructive et résolue. La collaboration ne fonctionne que lorsque les participants peuvent convenir de s'engager en toute bonne foi – et qu'ils le font!

Souvent, ce type d'engagement à l'égard d'un processus coopératif se produit en raison d'un certain degré de confiance entre le gouvernement et les intervenants concernés. Mais parfois, la collaboration gagne en efficacité lorsque l'on se sent coincé. Cela peut sembler contre-intuitif, mais, lorsque toutes les parties éprouvent un sentiment d'urgence d'agir, elles trouvent fréquemment la volonté de travailler avec ceux qu'elles voyaient auparavant comme des adversaires. La clé, c'est que tous les participants doivent considérer le processus équitable et respectueux de ses intérêts.

En acceptant de travailler ensemble pour trouver une solution commune, les participants doivent s'engager à

*« Le projet ou l'enjeu de la collaboration doit être réel et doit pouvoir produire un résultat. Ainsi, les partenaires dans la collaboration sont dans une relation significative. La collaboration n'est pas un forum de bavardage. Un processus réellement coopératif doit mettre l'accent sur l'aspect pratique. »*

*« Ce n'est peut-être pas l'effet du hasard si les intervenants ressentent tous l'urgence d'aller de l'avant à l'égard des défis et des problèmes les plus grands. »*

réaliser leurs objectifs *d'abord et avant tout* au moyen du processus coopératif. Les intervenants engagés dans un dialogue coopératif ne doivent pas accepter de participer s'ils continuent, en coulisse, d'exercer des pressions sur les gouvernements. L'expérience montre clairement que si les participants perçoivent l'initiative coopérative comme l'un de plusieurs moyens de parvenir à leurs fins, il existe un risque qu'ils seront moins engagés et le processus coopératif aura alors moins de chances de réussir.

### **3. Lorsqu'un enjeu exige une collaboration continue à long terme**

Troisièmement, l'approche coopérative s'adapte bien aux enjeux à long terme. C'est attribuable au fait que les décisions à court terme tendent à souligner les différences entre les intérêts tandis que mettre l'accent sur les enjeux à long terme fait rejaillir les valeurs et les principes sur lesquels les participants ont plus de chances de s'entendre.

Les enjeux à long terme sont également plus appropriés pour des raisons pratiques. La collaboration fonctionne mieux lorsqu'elle est constante et itérative, et non pas une manifestation unique. La gouvernance coopérative exige un certain niveau de confiance entre les entités gouvernementales, les entreprises et les groupes intéressés de la société civile. La confiance peut demander du temps et la collaboration à long terme permet de l'établir grâce à une meilleure compréhension mutuelle et en tirant parti du bilan des réalisations.

En outre, les initiatives coopératives qui abordent des enjeux à long terme permettent l'évaluation, l'apprentissage et les modifications au fil du temps. C'est important : la plupart des secteurs stratégiques du développement durable exigent des corrections constantes, pas des décisions ponctuelles. Comme l'a mentionné un participant : *« nous sommes maintenant dans un environnement dynamique et vivant d'élaboration de politiques. Les politiques doivent être agiles et sensibles. »* Les processus coopératifs continus à long terme permettent d'apprendre des erreurs passées et d'intégrer de nouvelles informations. La plupart des politiques de développement durable se basent, du moins en partie, sur la recherche des scientifiques qui étudient l'environnement. Les processus stratégiques, comme la science sur laquelle ils s'appuient, doivent constamment apprendre, évoluer et s'adapter à de nouvelles informations.

*« L'élément des principes est celui auquel la plupart des gens peuvent se rallier. La partie relative aux valeurs et aux principes devient une manière de trouver un terrain d'entente. »*

*« Le fait de savoir que le processus a un avenir change le comportement des participants. Plus les gens constatent que leur participation est de longue durée, plus il est facile de penser au changement – et de s'y adapter. »*

## ÉTUDE DE CAS N° 1. L'EXPÉRIENCE MUNICIPALE : LA PARTICIPATION COMMUNAUTAIRE À GUELPH

*Karen Farbridge, maire de Guelph, a présenté l'expérience de la Ville quant à la promotion de la participation communautaire aux décisions entourant la planification et l'expansion urbaines.*

La croissance urbaine, la densification et l'expansion tentaculaire peuvent représenter des questions litigieuses au sein de plusieurs communautés, et les gens ont tout naturellement de fermes opinions sur la façon dont leur communauté locale devrait croître et évoluer. La qualité de l'air, la biodiversité et les parcs locaux, l'engorgement des routes, la gestion des déchets et du recyclage, l'énergie et des eaux saines sont tous des enjeux importants sur le plan du développement durable local qui ont des répercussions nationales et même internationales. Depuis 2002, la Ville de Guelph invite ses citoyens à participer directement aux décisions entourant la planification et l'expansion urbaines. La Ville a mené certains processus de mobilisation et les citoyens en ont conçu, géré et dirigé directement d'autres. Plus récemment, la Ville a mené un processus de mobilisation du public dans le but d'éclairer la Stratégie de gestion de la croissance locale de Guelph. Elle voulait adapter sa stratégie de planification au plan de croissance régionale de la province de l'Ontario. Le processus a exigé six étapes, chacune favorisant la participation des citoyens de diverses façons : on les a questionnés sur leurs préoccupations et consultés pour des recommandations en matière d'urbanisme, en plus d'examiner les valeurs et les principes devant orienter les décisions sur l'expansion urbaine de la ville. La Ville a recouru à des sondages, à des outils de modélisation interactifs en ligne, à des ateliers et des charrettes d'urbanisme, à des groupes de consultation et à d'autres mécanismes.

**LEÇONS RETENUES :** Le processus a fini par mener à un plan de croissance nettement privilégié et réaliste. Il promettait d'incorporer la croissance projetée tout en reconnaissant les valeurs et les préoccupations des citoyens, faisant la démonstration qu'une collectivité peut aider les gouvernements à définir la façon dont un plan devrait progresser. Bien sûr, cela a aidé : les participants ont eu droit à des stratégies de participation communautaire gratifiantes et même agréables; elles permettaient aux citoyens de se sentir responsables et de contribuer à une vision commune de leur communauté. Mais le processus n'a pas été sans difficulté. En particulier, l'appui général et l'acceptation du plan par plus de 1 500 citoyens participants se sont heurtés à la résistance de certains citoyens. Quant à son application. Ils ne se sont pas gênés pour exprimer leur désaccord avec les plans de renforcement urbain... faisant même valoir qu'on ne les avait pas consultés! L'expérience prouve que même les efforts de participation communautaire bien gérés et à vaste échelle ne garantissent pas une mise en œuvre facile.



## APPRENDRE À PARTAGER LE POUVOIR

Apprendre à partager le pouvoir dans la prise de décisions est au cœur des processus de mobilisation axés sur la collaboration efficace. En effet, la collaboration, au contraire de la consultation, exige que tous les participants assument la responsabilité de leurs décisions. Dans la consultation classique, la décision portant sur les solutions à adopter et la responsabilité de leur mise en œuvre reposent uniquement sur le gouvernement. À l'inverse, une approche de gouvernance axée sur la collaboration reconnaît que le gouvernement ne peut régler seul plusieurs problèmes. Les instances politiques ont besoin d'un processus qui leur permet de collaborer avec d'autres personnes à titre de partenaires, en vue d'élaborer et d'appliquer des solutions comme les politiques publiques favorables au développement durable.

Dans un tel processus, les participants participent à un dialogue en trois étapes : *l'expression des points de vue, la délibération et la prise de mesures*. Au troisième stade, plutôt que de redonner au gouvernement la tâche d'instaurer les solutions, les participants collaborent afin d'attribuer les rôles et les responsabilités selon la personnalité ou le groupe qui leur semble mieux placé pour accomplir une tâche particulière. Une fois ces décisions arrêtées, on s'attend à ce que les personnes désignées assument leur responsabilité quant aux tâches qui leur ont été confiées. Le résultat est un plan d'action qui répartit les rôles et les responsabilités entre tous les participants, et qui établit une responsabilité commune quant aux résultats. Le gouvernement n'a pas la responsabilité unique.

*« Plusieurs trouvent que les consultations sont injustes; souvent, les intervenants n'ont pas l'impression qu'on a entendu ou pris en considération leurs opinions de façon équitable. »*

*« Lorsque quelqu'un réunit diverses parties intéressées et encadre convenablement la conversation, une bonne partie de la diabolisation disparaît et cède la place à un dialogue constructif. »*

*« C'est important de reconnaître ce que la collaboration n'est pas : elle n'est pas de la consultation; les deux sont différentes, même si l'on déguise souvent la consultation en collaboration. »*

Demander au gouvernement de conclure un partenariat axé sur la collaboration soulève des questions importantes sur la responsabilité et le rôle du gouvernement dans la promotion de l'intérêt public. La collaboration voile-t-elle la responsabilité du gouvernement ou affaiblit-elle son autorité? « *Les ministres ne peuvent pas déléguer le pouvoir et la responsabilité qu'ils ont d'interpréter l'intérêt public. Ils peuvent déléguer le pouvoir de formuler des recommandations, de créer une stratégie et ainsi de suite, mais aucune instance multilatérale ne sera un fondé de pouvoir à part entière en ce qui concerne l'intérêt public* », a affirmé l'un de nos participants.

La collaboration ne vise pas à demander aux gouvernements de céder leurs pouvoirs aux intervenants, mais plutôt de demander aux gouvernements d'exercer ce pouvoir différemment. Si les gouvernements et les intervenants décident d'harmoniser leurs activités autour d'objectifs communs, ils doivent apprendre à prendre des décisions ensemble, plutôt que de se contrôler (ou de se cajoler) l'un l'autre. Les processus axés sur la collaboration consistent à établir le mécanisme, les compétences et la culture qui rendront cela possible. De ce point de vue, les personnes qui croient que le gouvernement peut et doit montrer véritablement la voie à suivre sur les questions d'ordre public et les objectifs clés ne devraient pas s'inquiéter. C'est tout à fait raisonnable d'établir un processus qui permet au gouvernement d'exercer ce leadership et de réunir des gens pour l'aider à assumer ce rôle.

En définitive, dans toute initiative de collaboration, il est important de préciser avec clarté les responsabilités. Les ministres doivent demeurer responsables des engagements qu'ils ont pris dans un processus de collaboration, tout comme ils ont la charge des décisions et des mesures qu'ils prennent en leur nom et au nom de leur ministère. Du coup, les entreprises, les groupes environnementaux et communautaires et d'autres intervenants autour de la table doivent assumer leurs engagements dans le cadre de tout processus de collaboration. Le but n'est pas d'affaiblir les responsabilités dans un contexte de gouvernance, mais de veiller à un partage clair et convenable des responsabilités entre les partenaires collaborateurs.

*« On peut dire sans se tromper que la plupart des gouvernements favorisent la consultation, certains favorisant la délibération. Nous entrevoyons la nécessité de nous orienter vers la collaboration. »*

*« Le gouvernement ne peut demeurer le sauveur et le propriétaire de toutes ces initiatives. Ce n'est pas que le gouvernement est divisé : il a plutôt atteint une étape évolutive où il est devenu nécessaire d'examiner tous les processus et de se demander s'ils fonctionnent encore aujourd'hui, lorsque doit exister un type d'alliance ou de partenariat entre l'entreprise, le gouvernement et la communauté des ONG, de façon à donner lieu à une conversation significative autour de la table. »*

**Gord Lambert, vice-président du développement durable chez Suncor**, a présenté les expériences d'un processus de gouvernance axé sur la collaboration qui visait à gérer la qualité de l'air en Alberta, qui ont connu du succès.

On a fondé en 1994 la Clean Air Strategic Alliance (CASA) de l'Alberta, à titre de partenariat multilatéral, dans le but de gérer les questions sur la qualité de l'air. Au moment de sa création, on reconnaissait que les circonstances allaient changer : la compréhension scientifique de ces questions allait évoluer, les activités économiques allaient se développer et la société allait se transformer. En réponse à cette évolution, on a décidé qu'un processus de gouvernance efficace était plus important qu'un plan ou une stratégie de gestion de la qualité de l'air.

Le cadre de gouvernance de la CASA, qu'a éclairé le travail de la TRNEE sur la prise de décision fondée sur le consensus, adopte un processus en vertu duquel 23 organismes participants ont formulé conjointement des recommandations au ministre de l'Environnement sur la qualité de l'air. La responsabilité officielle demeure celle du ministre, mais depuis 1994, ce dernier a toujours accepté les recommandations de la CASA. Cela illustre que l'Alliance a réussi à dépoliariser les enjeux, qu'elle a réussi à établir un mécanisme de gouvernance axé sur la collaboration digne de confiance, légitime et responsable.

L'Alliance s'est avérée un modèle fructueux, qui a permis d'apprendre certaines notions inhérentes aux besoins des entreprises grâce à la communauté environnementale, et de démontrer à l'industrie les impacts de ses activités sur l'environnement. Le processus de collaboration a permis de passer d'une convergence axée sur l'établissement et l'atteinte de normes statiques à une convergence axée sur l'amélioration continue de la gestion de la qualité de l'air.

**LEÇONS RETENUES :** La gouvernance axée sur la collaboration peut s'avérer favorable sur le plan du développement durable. Une bonne conception du processus et la clarté des règles et des processus de fonctionnement de la CASA ont été des éléments clés de réussites. « On ne peut pas tout simplement mettre 23 groupes d'intervenants dans une pièce et leur dire de régler un problème. » Le ministre de l'Environnement a appuyé l'Alliance, en lui donnant la crédibilité et la légitimité nécessaires pour réaliser des progrès. Pour de plus amples informations, consultez l'adresse suivante : [www.casahome.org](http://www.casahome.org).

## SOUCI DE CLARTÉ DANS UN PROCESSUS DE COLLABORATION

Chaque fois que les gouvernements participent à un projet de collaboration, la conception du processus est cruciale. Ce message a été entendu à de multiples reprises durant nos discussions. Pourtant, on a également souligné que l'on ne retient pas les leçons. Trop souvent, les gouvernements et d'autres organisations réinventent la roue en négligeant les expériences du passé.

*« En fin de compte, quelqu'un doit se charger de prendre une décision et, par conséquent, en assumer la responsabilité. »*

Le message très important concernant la conception du processus était simple : la clarté est essentielle. Souvent, la clarté qui a trait au suivi du processus importe tout autant que les détails entourant le processus lui-même. Sans clarté, un processus risque de générer des frustrations et des espoirs déçus. Nos discussions ont mis en relief quatre éléments à clarifier avec précision auprès des participants en vue d'obtenir une collaboration fonctionnelle.

**Clarté des objectifs, de la portée et du contexte.** Les participants doivent entreprendre un processus de collaboration avec des attentes raisonnables quant aux réalisations et aux accomplissements à tirer de ce processus. Tous les participants doivent aussi comprendre le contexte plus général du développement durable, comme un principe directeur permettant de trouver des solutions qui incorporent les enjeux économiques, environnementaux et sociaux.

**Clarté des rôles et des responsabilités.** Les participants doivent comprendre les capacités d'agir et les responsabilités de chacun d'entre eux. Des attentes erronées vis-à-vis des participants sont susceptibles d'engendrer un manque de confiance mutuel.

**Clarté de l'horaire.** Les discussions sans objectifs déterminés sont frustrantes. Si la durée du processus n'est pas clairement établie, les participants examineront des avenues à l'extérieur du processus de collaboration pour atteindre leurs buts, minant ainsi le projet de collaboration.

**Clarté des règles.** Les participants doivent être clairs à propos des règles qui régissent le processus. Les délibérations sont-elles confidentielles? Les participants doivent-ils s'engager à échanger les connaissances et les données d'un intérêt commun pour le groupe? Est-ce acceptable de parler au nom du groupe de collaborateurs? Si ces questions ne sont pas clairement définies, des malentendus et des désaccords surgiront et mineront l'ambiance et le progrès.

Bref, un mandat clair est nécessaire, en fait *crucial*, à tout projet de collaboration. On doit concevoir le processus de façon à favoriser la participation significative de tous à la conception de la stratégie, du plan et des politiques. Ainsi, chaque intervenant sentira qu'il fait valoir ses intérêts, sachant qu'on lui prêtera attention et qu'on les abordera dans le plan de façon équitable et raisonnable.

*« Plusieurs exemples de processus multilatéraux existent, des bons et des mauvais – c'est quelque chose que les Canadiens font depuis un bon moment. Cependant, nous n'avons pas saisi les leçons de ces processus ni misé sur eux et nous ne les avons pas institutionnalisés de façon à éviter les mêmes erreurs. Être en mesure de concevoir avec habileté et d'exécuter des processus efficaces est un impératif stratégique pour le pays. »*

*« Le processus doit s'organiser de façon à ce que tous les participants déterminent les objectifs du processus, fixent les règles et établissent un mandat clair qui correspond au processus. »*

## TROUVER LES BONNES PERSONNES

Les initiatives de collaboration misent sur la participation de plusieurs personnes qui travaillent ensemble. Les groupes environnementaux, les entreprises, les scientifiques, les citoyens et les gouvernements peuvent tous apporter des contributions importantes au processus d'élaboration des politiques. Il faut regrouper des participants disparates et variés si nous voulons progresser de manière efficace dans le domaine du développement durable. Cela exige du leadership – en d'autres mots, quelqu'un qui convoque et appuie le dialogue.

Le rôle du responsable d'un groupe de travail dans un processus de collaboration est de tout mettre en œuvre pour favoriser un dialogue constructif. Cela signifie de trouver une façon acceptable pour les participants d'encadrer l'enjeu, d'établir un endroit neutre où chacun se sent confortable, de définir des règles de base pour le processus et de convaincre les bons joueurs de se présenter à la table.

Traditionnellement, le gouvernement assume la charge du groupe de travail, à titre d'agent principal des politiques environnementales et du développement durable. Mais ce n'est pas toujours le cas et c'est l'une des constatations surprenantes de nos discussions : bien qu'il soit primordial pour les initiatives de collaboration fructueuses, ce leadership ne doit pas toujours provenir du gouvernement. Il se peut que les gouvernements, dans certains cas, soient moins bien placés pour diriger des initiatives de gouvernance axées sur la collaboration que des entreprises ou des groupes de la société civile. Les intervenants de l'extérieur et les citoyens en général considèrent souvent le gouvernement comme une « partie intéressée ». Qu'ils assument ou non le rôle de responsable du groupe de travail peut fort bien dépendre de la nature de la question et du stade de maturité du débat.

*« La collaboration sans calendrier mène tout droit au désastre. »*

*« Le responsable du groupe de travail doit être perçu comme un courtier d'une honnêteté absolue. »*

*« Le cynisme qui entoure l'idée que le gouvernement soit le responsable du groupe de travail des processus axés sur la collaboration signifie automatiquement qu'on l'évaluera avec méfiance. La voie de l'avenir consiste peut-être à maintenir les principes de l'engagement axé sur la collaboration, mais à changer le responsable du groupe de travail. »*

Les gouvernements subissent une pression considérable relativement à plusieurs enjeux de développement durable et ils ont souvent l'impression de manquer de marge de manœuvre. On critique fréquemment les efforts des gouvernements pour établir des processus de collaboration en les qualifiant de tactiques de diversion; par conséquent, même essayer d'établir un processus de collaboration peut s'avérer risqué. D'autres groupes, dont les groupes environnementaux, ceux de la société civile ou les instances d'élaboration des politiques, peuvent miser sur une plus grande souplesse en laissant toute la place à un processus de collaboration. Même si le gouvernement n'est pas nécessairement le mieux placé pour assumer la charge du groupe de travail, il est évident que les gouvernements sont des participants essentiels à l'élaboration et à la mise en œuvre de solutions de gouvernance axées sur la collaboration, notamment dans le développement durable. La question du rôle précis des gouvernements et quand ils doivent participer aux initiatives de collaboration dépendra du sujet à l'étude.

La première tâche, peut-être la plus difficile, pour le responsable du groupe de travail consiste à réunir les bonnes personnes afin de cerner et de mettre en œuvre les solutions aux problèmes communs. Mais qui sont ces « bonnes personnes »?

La légitimité exige que le processus soit passablement représentatif et qu'il comprenne une représentation minimale des groupes environnementaux, économiques et sociaux. Si on laisse de côté des parties intéressées importantes, cela minera la légitimité et réduira les probabilités de trouver des solutions véritablement communes. Bref, on ne trouvera aucune solution stratégique stable pour le développement durable si un processus collaboratif exclut des parties intéressées légitimes. En effet, ces dernières chercheront d'autres tribunes pour transmettre leurs préoccupations.

En même temps, c'est impossible d'obtenir une représentation parfaite. La tentative d'intégrer toutes les perspectives et les parties intéressées peut ralentir le progrès et compliquer le processus. Dans certains cas, il vaut mieux se concentrer sur les innovateurs et les penseurs éminents, et ceux qui apporteront leurs vues sur la façon d'intégrer les préoccupations environnementales, économiques et sociales de façon constructive et pragmatique.

*« Aller de l'avant peut exiger d'avoir recours à un facilitateur qui est indépendant du gouvernement afin de réunir les parties intéressées. »*

*« Du point de vue des processus, c'est très important d'avoir la bonne composition de parties intéressées et de personnes autour de la table, de façon à légitimer le processus et les résultats. »*

*« Mettez-vous l'accent sur les membres du peloton de tête ou sur la majorité? Je crois de plus en plus que vous devez sacrifier une certaine mesure de représentativité en faveur de la réalisation de progrès. »*

## RENFORCER LA LÉGITIMITÉ

Pour assurer le succès d'une initiative de collaboration, il faut qu'elle soit perçue comme un effort crédible, réel et légitime pour régler une question. Il existe deux formes de légitimité assurant un renforcement mutuel.

Premièrement, un processus doit renforcer la légitimité depuis l'intérieur. Cela signifie des responsabilités claires, des processus transparents et des règles équitables. Un bon processus établit sa propre légitimité interne.

Deuxièmement, un processus stratégique axé sur la collaboration doit avoir une légitimité externe auprès des institutions démocratiques établies ou l'obtenir en cours de route. Bref, le Parlement ou le Cabinet doit appuyer, accepter et soutenir le processus si l'on veut qu'il constitue une forme de gouvernance légitime dans une perspective démocratique. Le développement durable ne peut être simplement « imparti » par la société à un processus multilatéral, et les accords de collaboration ne peuvent remplacer les responsabilités ultimes du Parlement, des lois et des gouvernements dans la confirmation de l'intérêt public.

*« Il se peut qu'un très bon processus existe, mais si les décideurs au sein du gouvernement ne s'entendent pour y donner suite, le processus n'est pas légitime. »*

### ÉTUDE DE CAS N° 3. L'EXPÉRIENCE PROVINCIALE : COLLABORATION ET CONSULTATION DANS LE CADRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DE L'ALBERTA

**Roxanna Benoit, chef adjointe, bureau de coordination des politiques au sein du Bureau du Conseil exécutif de l'Alberta**, a présenté l'expérience de l'Alberta relativement à l'adoption d'une approche axée sur la collaboration pour la planification de l'aménagement du territoire.

L'aménagement du territoire est une question de développement durable complexe. En Alberta, le tourisme, l'agriculture, l'exploitation des sables bitumineux et les résultats environnementaux sont tous des objectifs importants. La croissance rapide de la population et la croissance économique de la province mettent une pression de plus en plus grande sur le système d'aménagement du territoire, ce qui provoque parfois des conflits entre les différents utilisateurs des terres.

### ÉTUDE DE CAS N° 3. L'EXPÉRIENCE PROVINCIALE : COLLABORATION ET CONSULTATION DANS LE CADRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DE L'ALBERTA (SUITE)

En 2008, le gouvernement de l'Alberta a publié un cadre d'aménagement du territoire qui présente une nouvelle approche en matière de planification de l'aménagement, reconnaissant que la croissance rapide de la population et la croissance économique en Alberta signifiaient que « s'en tenir aux anciennes règles ne produirait pas la qualité de vie à laquelle nous nous attendons dorénavant ». Le cadre, élaboré au moyen d'un processus de participation de deux ans et demi, sera mis en œuvre au moyen de processus de participation dans sept régions. Les principes directeurs du cadre dictent que la planification de l'aménagement du territoire devrait être durable, de même que transparente et axée sur la collaboration. Le cadre repose sur la compréhension que les décisions à long terme en matière de planification de l'aménagement du territoire doivent représenter les intérêts des intervenants concernés et la nécessité de collaborer quant aux résultats économiques, environnementaux et sociaux convenus.

Pour mettre le cadre en œuvre, le Cabinet mettra sur pied des conseils consultatifs régionaux (CCR) pour chacune des sept régions de la province. Chaque conseil réunira des membres du gouvernement, des secteurs de la foresterie et des hydrocarbures, des Premières Nations, du secteur agricole, des municipalités et de groupes environnementaux, mais on demande toutefois à chaque membre de siéger à ces conseils en tant qu'Albertains, et non à titre de représentants de leur organisation respective. Orienté par le mandat clair parrainé par le Cabinet, le travail des CCR consiste à formuler des recommandations en vue de préparer un plan régional. Chaque ébauche de plan fera l'objet de rondes de consultation supplémentaires avant qu'on la renvoie au Cabinet. Dans ce processus de participation, les membres des CCR collaborent afin de cerner les stratégies d'aménagement du territoire acceptables dans la région, et conformes aux politiques provinciales. Un Secrétariat de l'aménagement du territoire, chargé de fournir des services d'analyse, d'information et de facilitation, appuie chaque CCR dans ses travaux. Le processus de planification se termine lorsqu'on présente au Cabinet un plan d'aménagement du territoire. Celui-ci évaluera le plan dans le contexte d'une stratégie provinciale et il conserve sa capacité de refuser ou de modifier le conseil, en exerçant son pouvoir global quant à la planification de l'aménagement du territoire.

**LEÇONS RETENUES :** Le processus en est encore à ses premiers balbutiements, des CCR ayant été établis dans deux régions : celles de la basse Athabasca et du sud de la Saskatchewan. Ce sont les régions aux prises avec les problèmes les plus aigus : l'exploitation rapide des ressources dans la région de la basse Athabasca et les enjeux concernant l'eau et l'urbanisation au sud de la Saskatchewan. C'est la présence de ces pressions sur le plan de l'aménagement du territoire qui a facilité la participation des Albertains autour de la table, car tout le monde s'entend sur l'urgence de ces enjeux que l'on doit régler. L'élaboration du plan de la région de la basse Athabasca s'est avérée être un processus d'apprentissage, vu que le gouvernement collabore avec les intervenants pour déterminer les retombées cumulatives pour la région. Même si l'on désire ardemment rédiger un plan provisoire, la complexité de ces questions, la quantité des parties intéressées et le défi de l'intégration des retombées économiques, environnementales et sociales ont nécessité plus de temps pour renforcer la compréhension et la confiance, et faire les choses comme il se doit.



## INTÉRESSER LES CITOYENS AUX PROCESSUS

Les processus de collaboration sur les enjeux communautaires peuvent favoriser, et c'est le cas effectivement, la participation des citoyens à des initiatives orientées vers l'action. Toutefois, les projets de collaboration misent habituellement sur des parties intéressées plutôt que sur des citoyens – et qui agissent à titre de représentants des communautés, des industries ou des intérêts particulier, – qui les délèguent.

Cependant, il est fondamental de comprendre les besoins, les désirs et les points de vue des Canadiens afin de réaliser des progrès en matière de développement durable. Les progrès réalisés sur des questions transformationnelles comme le changement climatique ne visent pas à amadouer les électeurs pour les inciter à accepter des hausses de prix de l'essence ou à fermer leurs lumières, mais à établir un vaste consensus social et à stimuler la volonté de contribuer à un but commun qui transportera les gouvernements, les partis politiques et les intérêts économiques et environnementaux au fil du temps. Bien que de nombreux processus de collaboration ne fassent pas appel à la participation directe de citoyens au même titre que les groupes d'intervenants avec qui ils devront collaborer, les mécanismes de participation des citoyens ont un rôle important à jouer dans le cadre d'un programme de gouvernance axée sur la collaboration.

En même temps, les citoyens sont de plus en plus en mesure de se mobiliser rapidement autour des enjeux en ayant recours à des moyens qui prennent les gouvernements par surprise. Cela comprend des mesures qui tiennent les gouvernements à l'écart et qui s'attaquent directement aux entreprises et aux sociétés pour obtenir des résultats. « *Un mouvement visant à orienter la démocratie publique est en cours [...] les gens utiliseront les outils technologiques qui s'offrent à eux pour éviter le gouvernement et forcer ceux qu'ils perçoivent comme les joueurs principaux à prendre des mesures.* » Des concepts comme celui de « wiki-gouvernement », en vertu duquel des réseaux dispersés de citoyens actifs contribuent à l'élaboration de politiques et à leur mise en œuvre, font de plus en plus d'adeptes. Dans ce nouveau contexte, dans lequel les outils médiatiques permettent l'émergence de nouvelles

*« Je crois que le secteur de la foresterie est un bon exemple. Plutôt que de parler de l'industrie forestière, les personnes concernées ont appris à parler du "secteur" de la foresterie, qui comprend tous les processus. Les meilleures leçons que j'ai retenues étaient l'importance de l'intégration des considérations environnementales, sociales et économiques et de la définition d'une vision commune. Tout le monde a un rôle à jouer, de la personne qui manœuvre la débuseuse et qui contribue à protéger les forêts, jusqu'au détaillant qui adopte une politique d'achat durable, en passant par le consommateur qui achète des produits certifiés. »*

formes de mobilisation communautaire, il est de plus en plus important pour les gouvernements d'obtenir la participation directe des citoyens.

Encore une fois, nos discussions ont mis en relief l'importance d'un processus efficace. « *Le processus crée le public* », a indiqué un participant. En d'autres mots, les sondages nous présentent souvent l'image d'un public capricieux, exigeant et méfiant; des processus de participation plus actifs, tels des groupes de citoyens experts, créent l'image d'un public sérieux, réfléchi et prêt à assumer ses responsabilités. Inviter des personnes à participer à de vrais processus qui auront une influence et les organiser de façon à leur permettre d'apprendre, d'examiner et de débattre différents points de vue permet une participation des citoyens plus importante et utile. Si nous faisons bien les choses, les tribunes de délibération directe sur la participation des citoyens peuvent être un complément important à nos institutions démocratiques actuelles. Le Parlement est officiellement chargé de représenter les voix des citoyens selon le mode de régie adopté au Canada, mais les députés et les ministres sont limités dans leur capacité de comprendre, d'examiner et de représenter l'intérêt public. À titre de dirigeants et de représentants, ils occupent un double rôle difficile et les processus qui font appel à une participation directe des citoyens concernant des questions clés de développement durable peuvent être un important pilier en matière de gouvernance démocratique.

*« La capacité pose un problème. La collaboration nécessite une importante capacité pour atteindre, engager, mesurer et présenter des résultats. La plupart des gens ont 14 choses à faire qui les attendent sur leur bureau, mais ont seulement le temps d'en faire 10. La capacité et les ressources nécessaires posent des difficultés. »*

#### ÉTUDE DE CAS N° 4. L'EXPÉRIENCE CITOYENNE : MOBILISER LES CITOYENS SUR LES PRIORITÉS EN MATIÈRE DE SANTÉ DANS LA RÉGION DE MISSISSAUGA HALTON

**Peter MacLeod, directeur et fondateur de MASS LBP**, a présenté une étude de cas sur la mobilisation des citoyens et l'établissement de priorités en matière de santé.

Les Réseaux locaux d'intégration des services de santé ont été créés en Ontario en 2005. Une partie de leur mandat consiste à mobiliser les résidents et les fournisseurs de soins de santé au sein de leur collectivité. Afin d'obtenir les meilleurs conseils qui soient, le Réseau local d'intégration des services de santé de Mississauga Halton a décidé d'aller au-delà des moyens traditionnels de mobilisation de la collectivité. Après avoir consulté les dirigeants communautaires et les fournisseurs de soins de santé, le réseau a mis sur pied un groupe de référence de citoyens sur les priorités en matière de santé locale.

## ÉTUDE DE CAS N° 4. L'EXPÉRIENCE CITOYENNE : MOBILISER LES CITOYENS SUR LES PRIORITÉS EN MATIÈRE DE SANTÉ DANS LA RÉGION DE MISSISSAUGA HALTON (SUITE)

Le groupe de référence de citoyens émane d'un groupe de représentants de 36 citoyens, choisis au hasard. Ils se sont rencontrés pendant deux jours, au cours desquelles ils ont pris connaissance des enjeux en matière de santé dans la région, puis ont échangé dans le cadre d'une série de discussions ciblées et sont parvenus à un consensus sur certaines priorités importantes concernant les soins de santé. Ils ont ensuite présenté des idées et des recommandations au Réseau local d'intégration des services de santé afin de l'aider à préparer son nouveau Plan de services de santé intégrés (PSSI). Cette initiative a permis de procurer au Réseau des conseils utiles et concrets représentatifs des collectivités qu'il dessert.

**LEÇONS APPRISES :** Lorsque les citoyens sont efficacement mobilisés, ils sont disposés à servir, ils sont compétents et prêts à aider à prendre des décisions sur le plan des politiques publiques. Lorsqu'on lui donne des occasions pertinentes, le public n'est pas la personne sociale capricieuse et exigeante que nous présentons souvent les sondages d'opinion. Le public que nous voyons à l'œuvre dans les groupes de référence de citoyens est sérieux, réfléchi et responsable – il présente exactement les qualités nécessaires pour prendre des décisions difficiles en matière de politiques publiques.

## RECONNAÎTRE LES OBSTACLES À LA COLLABORATION

Pour réaliser des progrès en matière de développement durable au Canada, il faut établir et renforcer une culture axée sur la collaboration et la mobilisation, pas seulement à l'échelle du gouvernement, mais à l'échelle des milieux responsables des politiques publiques. Pour y parvenir, nous devons adapter nos mécanismes de gouvernance – culture, structures et institutions – afin de donner aux parties prenantes, aux citoyens et aux collectivités le pouvoir de renforcer leurs rôles en matière de gouvernance et dans le but de les impliquer afin qu'ils partagent les responsabilités avec le gouvernement.

La question n'est pas facile. Les processus concertés peuvent être coûteux et exiger beaucoup de temps. À côté de certaines collaborations fructueuses, il y aura toujours des collaborations vouées à l'échec et des initiatives décevantes. Dans le cadre de nos discussions, nous avons repéré certains exemples de processus qui ne fonctionnent pas aussi bien que prévu, souvent en raison d'attentes divergentes ou de conceptions erronées. Nous devons tirer les enseignements des expériences passées et améliorer la façon dont nous concevons, dirigeons et gérons les processus concertés.

La collaboration comporte également des risques pour les gouvernements. En particulier, les enjeux chargés d'émotion, comme l'eau et le changement climatique – qui touchent tous les paliers de gouvernement et toutes les sphères de compétence – peuvent devenir l'objet de discours publics très politisés, où les parties prenantes de tous côtés scrutent chaque décision. On s'attend de plus en plus à ce que les politiciens proposent des remèdes miracles chaque fois qu'un problème mobilise l'attention du public et des médias. On critique parfois la mise en œuvre d'un processus concerté ou consultatif, la dénonçant comme une abdication devant les responsabilités à l'égard d'une question donnée, même si en réalité l'inverse est vrai. Une partie de la réponse consiste à s'assurer que les parties prenantes impliquées dans le processus concerté sont disposées et prêtes à défendre le processus comme une contribution réelle et légitime aux politiques de développement durable. En même temps, il existe toujours un risque que les parties prenantes ne le soient pas. Pour citer un participant : « *La plupart des gens veulent diriger, mais peu d'entre eux veulent être tenus responsables* ». Il est donc essentiel de s'assurer que les intervenants considèrent le processus concerté comme un instrument qui leur permettra d'atteindre certains de leurs propres objectifs.

Enfin, nous devons également reconnaître et comprendre les limites de la gouvernance concertée. Les consultations et les processus de mobilisation de longue haleine offrent des moyens pratiques d'éviter les débats sur une question ou de repousser le moment de passer à l'action. La collaboration et la mobilisation peuvent être purement symboliques, conçues dans le seul but de répondre à la volonté des citoyens et des parties prenantes de faire entendre leur voix sans réelle intention de changer quoi que ce soit ou de mettre en œuvre les politiques qui en découlent. Il faut être conscient de ces tactiques politiques, en particulier parce qu'on peut les considérer comme une réponse à la nature profondément politisée et très chargée d'un grand nombre de questions de développement durable qui touchent le Canada d'aujourd'hui. Les véritables initiatives concertées découragent ce type de comportements, car elles peuvent aider à porter une question au-dessus de la mêlée des débats quotidiens.

*« Le processus de mobilisation plus étendu est coûteux mais a tendance à engager un public plus général et avide d'apprendre. Les processus plus traditionnels vont chercher les “suspects habituels qui ont des comptes à régler” et qui ne seront jamais satisfaits. »*

*« En fin de compte, le gouvernement est toujours responsable. »*



## 04

### Pour une collaboration réussie : les éléments de succès d'une gouvernance concertée à l'appui du développement durable

Nos discussions ont permis de cerner les éléments permettant d'assurer une collaboration réussie. Nous nous appuyons sur la discussion précédente pour énoncer notre cadre de succès d'une gouvernance concertée à l'appui du développement durable. On peut combiner les huit éléments décrits ci-dessous pour affirmer d'emblée la légitimité de la collaboration et assurer son succès.

# LES ÉLÉMENTS DE SUCCÈS D'UNE GOUVERNANCE CONCERTÉE À L'APPUI DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

## Viser des résultats clairs

On doit axer les processus concertés sur des résultats clairs et mesurables. La collaboration dans le seul objectif de collaborer ne mène à rien. Les citoyens doivent s'engager à l'égard d'un processus qui devrait donner des résultats clairs et réels.

01

## Trouver les bons responsables

Les processus concertés doivent faire appel à des responsables crédibles, neutres et dignes de confiance. Ces derniers doivent être en mesure de convoquer les acteurs intéressés et de mettre en place un processus qui permettra d'aller de l'avant. Les gouvernements sont souvent les mieux placés pour assurer ce rôle, mais pas toujours; parfois, d'autres instances sont en meilleure position pour prendre en charge les processus concertés.

02

## Réunir les bonnes personnes

Les processus concertés doivent réunir les acteurs concernés. Il n'est pas nécessaire d'inclure tous les intervenants possibles dans le processus; toutefois, celui-ci ne permettra pas de trouver des solutions viables à long terme si les principaux intérêts sont exclus.

03

## Assurer un engagement réel

Tous les participants doivent montrer un réel engagement à l'égard du processus concerté. Cela signifie que tous les participants doivent s'engager à mener le processus à terme, à mettre en œuvre les résultats et à trouver ensemble des solutions dans le cadre du processus concerté.

04

# LES ÉLÉMENTS DE SUCCÈS D'UNE GOUVERNANCE CONCERTÉE À L'APPUI DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

## Définir clairement la portée et les règles du processus

La collaboration repose sur des objectifs, des règles et une portée clairement définis. Le succès repose sur des objectifs clairs : les horaires doivent être clairs afin que les discussions ne durent pas éternellement, les responsabilités et les rôles aussi, afin que les participants comprennent ce que l'on attend d'eux. On doit également énoncer clairement les règles des processus, afin que les participants puissent surveiller les actions des autres participants et éviter les conflits.

05

## Favoriser le partage de la prise en charge et des responsabilités

Les processus concertés doivent favoriser le partage des responsabilités du processus et des politiques qui en découlent. La collaboration signifie que les participants assument la responsabilité de résoudre leurs problèmes ensemble en tant que groupe.

06

## Renforcer la légitimité

Les initiatives concertées doivent constituer des processus légitimes et on doit les percevoir ainsi. Le succès de ces initiatives dépend de la capacité à définir deux formes de légitimité. La légitimité interne repose sur l'appel à des participants compétents et à des processus solides soutenus par des règles claires, transparentes et justes. La légitimité externe se fonde sur la reconnaissance et le soutien de la part des institutions démocratiques en place.

07

## Établir un dialogue continu

Les processus concertés doivent établir un dialogue et un engagement continus. Les processus continus renforcent la confiance et permettent de tirer parti des succès passés. Ils permettent d'évaluer et de tirer continuellement parti des succès et des lacunes du passé.

08



05

## Perspectives d'avenir: mot de la fin sur la gouvernance concertée à l'appui du développement durable

De nos jours au Canada, les enjeux du développement durable sont trop souvent victimes de débats où l'opposition et la confrontation culminent. Là où devraient prévaloir des méthodes constructives pour favoriser le progrès, on ne rencontre que médisance et méfiance. Tous les paliers de gouvernement du Canada doivent adopter une approche plus concertée en matière de politiques publiques, en vue de relever les principaux défis de la gouvernance de notre époque : biodiversité, changement climatique, énergie propre et gestion de l'eau.



Il y a vingt ans, l'expression « gouvernance concertée » occupait peu de place dans les discussions générales sur les politiques publiques au Canada. Certains l'écartaient, trouvant le concept trop idéaliste; d'autres pensaient qu'il entraînait en conflit avec notre tradition de démocratie parlementaire; d'autres encore craignaient que cette notion soit trop radicale, voire subversive. Le fait qu'un groupe aussi diversifié que le nôtre soit disposé à envisager sérieusement cette idée et à considérer la nécessité de renforcer la collaboration, illustre à quel point et à quelle vitesse les choses peuvent changer. Ceux d'entre nous qui ont planifié le projet étaient surpris de la volonté du groupe à promouvoir des approches concertées.

Pourquoi un tel changement de perspective? Les points de vue varient. Le sentiment d'urgence entourant le changement climatique en motive plus d'un. D'autres s'inquiètent de la polarisation des débats publics et cherchent des façons de mobiliser à nouveau les acteurs. D'autres encore pensent que de nouvelles forces, comme la mondialisation et les technologies Internet, ont davantage réseauté notre société et sont par conséquent mieux disposés à expérimenter de nouveaux processus et de nouvelles formes organisationnelles.

Mais si les arguments diffèrent, ils convergent vers une conclusion similaire : les Canadiens doivent expérimenter davantage les processus concertés s'ils souhaitent progresser en matière de développement durable. On ne perçoit plus la collaboration comme une idée idéaliste impossible à mettre en pratique – on la voit maintenant comme une composante réelle et nécessaire du mécanisme de gouvernance.

De plus, l'empressement de plusieurs participants au sein de notre groupe à affirmer que des organismes tels que la TRNEE et le FPP devraient parfois prendre les rênes de ce type de processus pousse cette idée un pas plus loin. Selon ce point de vue, les parties prenantes ne devraient pas seulement s'impliquer davantage dans la définition et la mise en œuvre de solutions, elles devraient parfois animer et diriger le processus – à la place des gouvernements.

Cela marque un réel changement par rapport à la façon de penser qui prévalait il y a vingt ans seulement. À l'époque, il aurait semblé naïf et irréaliste d'espérer que les gouvernements envisagent de s'asseoir à la table

comme une partie prenante. Il semble à présent plus plausible que d'autres puissent encourager des processus concertés qui conviennent au gouvernement au lieu d'attendre que les gouvernements prennent l'initiative.

Nous considérons sérieusement cette idée, bien qu'avec prudence. Comme d'autres, nous avançons encore à tâtons dans cet environnement en évolution. Mais dès que les enjeux se compliquent, que les positions se polarisent davantage vers une opinion arrêtée, les gouvernements se montrent plus prudents et sur la défensive. Le temps est peut-être venu d'essayer une méthode différente. Peut-être que des organisations comme la TRNEE et le FPP n'ont pas seulement la possibilité d'animer les processus concertés, mais qu'ils ont la responsabilité de le faire.

Le FPP va-de-l'avant sur cette question en explorant et étudiant les processus concertés et en travaillant avec les gouvernements et les parties intéressées afin d'essayer de nouvelles idées. Son travail incessant sur le terrain couvre un vaste éventail de domaines, du développement durable aux communautés en santé.

La TRNEE bénéficie peut-être d'une position unique à l'égard de ces questions. Étant donné son mandat, prescrit par la loi, de travailler sur des enjeux qui résident au cœur de l'économie et de l'environnement, et en vertu de son statut d'organisme quasi gouvernemental, elle peut naviguer dans ces eaux en recentrant les processus concertés autour de la problématique décisionnelle du développement durable.

Le présent rapport marque le début, plutôt que la fin, du travail de nos deux organismes sur la gouvernance concertée à l'appui du développement durable. Il faudra du temps pour intégrer la collaboration et la mobilisation dans le tissu des politiques publiques, mais nous pensons que c'est nécessaire si les Canadiens souhaitent atteindre cette vision optimiste selon laquelle la prospérité écologique va de pair avec le succès social et économique. Nous invitons non seulement les participants de notre projet à se joindre à nous, mais également nos autres collègues de la communauté des politiques publiques au sein des gouvernements, des entreprises, du milieu universitaire et de groupes comme le nôtre. L'union de nos efforts nous permettra d'édifier un Canada durable.



06

Annexes

## SÉANCES DE TABLE RONDE

**Table ronde 1** – 6 octobre 2009, Ottawa, Ontario

**Table ronde 2** – 10 novembre 2009, Ottawa, Ontario

## PARTICIPANTS

*Remarque* : Étant donné que les tables rondes se sont déroulées à l'automne 2009, il se peut que certains participants aient changé de titre ou d'organisation.

### **Roxanna Benoit**

Chef adjointe  
Bureau de coordination des  
politiques  
Bureau du Conseil  
exécutif de l'Alberta

### **Gerald Butts**

Président et  
premier dirigeant  
WWF-Canada

### **Karen Clarke-Whistler**

Chef des activités  
environnementales  
Groupe Financier Banque TD

### **Mike Cleland**

Président-directeur général  
L'Association canadienne  
du gaz

### **Dianne Cunningham**

Membre  
Table ronde nationale sur  
l'environnement  
et l'économie

### **Francine Dorion**

Membre  
Table ronde nationale sur  
l'environnement  
et l'économie

### **Karen Farbridge**

Maire de la Ville de Guelph

### **Michael Keenan**

Sous-ministre adjoint  
Direction des politiques  
Environnement Canada

### **Gord Lambert**

Vice-président  
Développement durable  
Suncor

### **Don Lenihan**

Animateur de groupe  
Forum des politiques  
publiques

### **Stephen Lucas**

Sous-ministre adjoint  
Secteur des minéraux et  
des métaux  
Ressources naturelles  
Canada

### **Greg Lyle**

Directeur général  
Innovative Research Group

### **Alfred MacLeod**

Sous-ministre adjoint  
Politique

intergouvernementale  
Bureau du Conseil privé

### **Hugh MacLeod**

Sous-ministre délégué au  
changement climatique  
Secrétariat à l'action  
contre le changement  
climatique de l'Ontario

### **Peter MacLeod**

Directeur  
MASS LBP

### **David McLaughlin**

Président et  
premier dirigeant  
Table ronde nationale  
sur l'environnement et  
l'économie

### **James Meadowcroft**

Chaire de recherche  
du Canada  
en gouvernance et  
développement durable  
Université Carleton

### **David J. Mitchell**

Président-directeur  
général  
Forum des politiques  
publiques

### **Peter Robinson**

Président et premier  
dirigeant  
Fondation David Suzuki

### **Christopher Waddell**

Chaire Carty en commerce  
et en journalisme financier  
Université Carleton

## TABLE RONDE NATIONALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET L'ÉCONOMIE : À PROPOS DE NOUS

Issue du célèbre rapport Brundtland, *Notre avenir à tous*, Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE ou Table ronde) la TRNEE est devenue un modèle de rassemblement de groupes aux intérêts divers et divergents autour d'une même table, en vue de dégager des consensus sur des idées et d'offrir des suggestions viables de développement durable.

La TRNEE cherche à soutenir la prospérité du Canada sans hypothéquer les ressources des générations à venir ni compromettre leur capacité de vivre en sécurité.

La TRNEE jouit de cette position privilégiée que lui confère son statut d'organisme consultatif indépendant en matière de politiques, appelé à conseiller le gouvernement fédéral sur les solutions à envisager en matière de développement durable. Nous sensibilisons les Canadiens et leurs gouvernements aux défis du développement durable. Nous préconisons un changement positif. Nous nous efforçons de promouvoir des solutions stratégiques crédibles et impartiales dans l'intérêt supérieur de tous les Canadiens, en nous basant sur la recherche, l'engagement des intervenants et la réflexion de nos membres.

Nous accomplissons cette mission en favorisant la production de rapports solides et bien documentés sur des enjeux prioritaires, et en conseillant les gouvernements sur la meilleure façon de concilier et d'intégrer les défis souvent divergents de la prospérité économique et de la conservation de l'environnement.

La TRNEE réunit des chefs de file oeuvrant dans le domaine de la durabilité qui proviennent des quatre coins du Canada. Ils sont actifs dans le milieu des affaires, dans le monde universitaire, en environnement, dans le domaine du travail, dans le secteur des politiques publiques ou dans la sphère communautaire. Le gouvernement fédéral nomme les membres pour un mandat de trois ans maximum. Ils se rencontrent à l'occasion de tables rondes, un havre sûr de discussion qui encourage l'échange sans retenue d'idées favorisant le dégagement de consensus. Ainsi, nous savons composer avec des positions traditionnellement divergentes.

Nous faisons aussi appel à des organismes experts, à diverses industries et à des personnes pour nous aider à faire notre travail au nom des Canadiens. Ces partenaires nous aident à stimuler notre créativité, à mettre nos idées à l'épreuve et à prendre l'élan nécessaire pour réussir.

*La Loi sur la TRNEE* souligne l'indépendance de la TRNEE et de ses activités. La TRNEE relève actuellement du gouvernement du Canada et du Parlement canadien par l'entremise du ministre de l'Environnement.

La TRNEE tient un secrétariat qui commande et analyse les recherches dont ses membres ont besoin dans l'exercice de leurs tâches. Le secrétariat soutient également, par la recherche, la gestion, la promotion et ses communications, la TRNEE dans ses activités et ses opérations.



Table ronde nationale  
sur l'environnement  
et l'économie

National Round Table  
on the Environment  
and the Economy

Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie  
344, rue Slater, bureau 200, Ottawa (Ontario) K1R 7Y3

Tél. : (613) 992-7189 Téléc. : (613) 992-7385 [www.trnee-nrtee.ca](http://www.trnee-nrtee.ca)

FORUM DES POLITIQUES PUBLIQUES + TABLE RONDE NATIONALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET L'ÉCONOMIE

37

## FORUM DES POLITIQUES PUBLIQUES : À PROPOS DE NOUS

*Vers une meilleure gouvernance*

Le Forum des politiques publiques est un organisme indépendant sans but lucratif qui se consacre à améliorer la qualité de la gouvernance au Canada par le biais d'un meilleur dialogue entre les secteurs public, privé et bénévole. Les membres du Forum, issus du milieu des affaires, des gouvernements fédéral et provinciaux, du secteur bénévole et du milieu syndical, partagent la conviction qu'une fonction publique efficiente et efficace est importante pour assurer la compétitivité du Canada à l'étranger et une bonne qualité de vie à ses habitants.

Fondé en 1987, le Forum s'est forgé une réputation de facilitateur impartial, digne de confiance, capable de réunir un large éventail d'intervenants dans un dialogue fructueux. Son programme de recherches fournit une base neutre qui oriente la prise de décisions collectives. En contribuant à un échange accru d'information et à des liens plus étroits entre les gouvernements et les autres secteurs, le Forum favorise une fonction publique dynamique, coordonnée et prête à relever les défis et à saisir les occasions qui se présenteront.



Forum des politiques publiques  
130, rue Albert, bureau 1405, Ottawa (Ontario) K1P 5G4

Tél. : (613) 238-7160 Téléc. : (613) 238-7990 [www.ppforum.ca](http://www.ppforum.ca)