

La gouvernance collaborative en sécurité routière
Un retour sur l'expérience de la Table québécoise
de la sécurité routière



**SYSTÈMES
DE TRANSPORT**



**ÉTUDES ET RECHERCHES
EN TRANSPORT**

**La gouvernance collaborative en sécurité routière
Un retour sur l'expérience de la Table québécoise de la
sécurité routière**

Daniel Robichaud, Ph. D.
Chantal Benoit-Barné, Ph. D.
Valérie Boudreau, M. Sc.
Université de Montréal

Réalisé pour le compte du ministère des Transports du Québec

Octobre 2012

La présente étude a été réalisée à la demande du ministère des Transports du Québec et a été financée par la Direction de l'environnement et de la recherche.

Les opinions exprimées dans le présent rapport n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement les positions du ministère des Transports du Québec.

Collaborateurs

Daniel Robichaud, Ph. D., chercheur principal,
Chantal Benoit-Barné, Ph.D., collaboratrice,
Valérie Boudreau, M.Sc., collaboratrice.
Université de Montréal,
Département de communication, groupe de recherche Langage, organisation
et gouvernance.

Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier chaleureusement toutes les personnes associées de près ou de loin à la Table québécoise de la sécurité routière qui ont accepté de participer à cette étude en partageant leurs expériences et réflexions.

Soucieux de protéger l'environnement, le ministère des Transports du Québec favorise l'utilisation de papier fabriqué à partir de fibres recyclées pour la production de ses imprimés et encourage le téléchargement de cette publication.

© Université de Montréal

ISBN 978-2-550-70142-2 (PDF)

Dépôt légal – 2014
Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Tous droits réservés. La reproduction de ce document par procédé mécanique ou électronique, y compris la microreproduction, et sa traduction, même partielles sont interdites sans l'autorisation écrite des Publications du Québec.

<p>Titre et sous-titre du rapport</p> <p>La gouvernance collaborative en sécurité routière.</p> <p>Un retour sur l'expérience de la Table québécoise de la sécurité routière</p>	<p>N° du rapport Transports Québec</p> <p>RTQ-13-03</p>	
<p>Titre du projet de recherche</p> <p>Réseau d'acteurs et gouvernance en sécurité routière : Analyse de l'expérience de la Table québécoise de la sécurité routière, 2005-2009</p>	<p>N° du dossier</p> <p>4502-09-RGO4</p>	<p>N° du projet</p> <p>R 666.1</p>
<p>Responsable de recherche</p>	<p>Date du début de la recherche</p> <p>Mars 2010</p>	<p>Date de fin de la recherche</p> <p>Décembre 2012</p>
<p>Auteurs du rapport</p>	<p>Coût total de l'étude</p> <p>54 300 \$</p>	
<p>Chargé de projet, direction</p> <p>Daniel Robichaud, Ph. D,</p> <p>Professeur agrégé, Direction des communications</p>	<p>Coût total de l'étude</p> <p>54 300 \$</p>	
<p>Étude ou recherche réalisée par (nom et adresse de l'organisme)</p> <p>Université de Montréal, 2900, boulevard Édouard-Montpetit, Montréal (Québec) H3T 1J4</p>	<p>Étude ou recherche financée par (nom et adresse de l'organisme)</p> <p>Service de la coordination de la recherche et de l'innovation Direction de l'environnement et de la recherche 930, chemin Sainte-Foy Québec (Québec) G1S 4X9</p>	
<p>Problématique</p> <p>La multiplication des acteurs et des lieux de décision dans le domaine de la sécurité routière rend de plus en plus complexes et difficiles l'adoption et l'implantation d'innovations destinées à améliorer le bilan routier. La diversité des parties prenantes, qu'elles relèvent des pouvoirs publics ou de la « société civile », et de leurs intérêts rend les modèles traditionnels fondés sur l'autorité de l'État insuffisants pour obtenir les niveaux de collaboration et de concertation désormais essentiels au succès des initiatives en sécurité routière.</p> <p>C'est dans ce contexte que le ministre des Transports a mis sur pied, en 2005, la Table québécoise de la sécurité routière (TQSR). En juillet 2007, au terme de 18 mois de travaux en assemblée générale et en sous-groupes, la Table déposait son premier rapport. Ce rapport comportait 23 recommandations, toutes appuyées par les 41 membres de la Table québécoise de la sécurité routière. Certaines de ces recommandations se sont ensuite traduites par des modifications au Code de la sécurité routière. À la suite d'un second cycle de travaux (2008-2009), la TQSR présentait, le 30 novembre 2009, son deuxième rapport de recommandations comptant cette fois 27 nouvelles propositions, toutes approuvées par les 45 membres.</p> <p>Afin de mieux comprendre certains enjeux de la gouvernance collaborative en sécurité routière tels qu'ils se sont manifestés concrètement pour celles et ceux qui ont contribué aux travaux de la Table, cette recherche propose d'identifier les processus de concertation réels qui ont caractérisé le fonctionnement de la TQSR au cours de ses quatre premières années (2005-2009).</p>		

Objectifs

- 1) Identifier et décrire les acteurs qui jouent un rôle dans la gouvernance en sécurité routière à partir de leur participation (officielle ou non) aux travaux de la TQSR.
- 2) Décrire les motivations, intérêts et préoccupations des acteurs, y compris leurs perceptions à l'égard de la sécurité routière, et leurs façons de concevoir leur rôle dans la gouvernance en sécurité routière au Québec.
- 3) Décrire les points de vue et les évaluations des acteurs concernés à propos du fonctionnement de la TQSR, notamment leurs avis et leurs perceptions concernant le déroulement des deux phases de travaux, ainsi que les facteurs qui limitent ou favorisent la synergie des interventions et de la gouvernance en sécurité routière.

Méthodologie

Il s'agit d'une étude de cas de la Table québécoise de la sécurité routière. Dans un premier temps, on a procédé à une collecte de données qualitatives constituées d'analyses documentaires et, surtout, d'entrevues en profondeur menées avec des représentants des différents groupes ayant participé à la constitution et au fonctionnement de la TQSR. Vingt-cinq entrevues en profondeur étaient prévues initialement.

L'analyse des entrevues, une fois retranscrites, consiste à dégager les principaux schémas d'interprétation qui dominent les points de vue exprimés pour ensuite évaluer dans quelle mesure on peut les retracer à travers la diversité des comptes rendus recueillis. Dans un deuxième temps, une lecture et une analyse informatisées, réalisées à l'aide d'un logiciel d'analyse qualitative, permettent de valider (ou non) la présence de ces éléments d'une manière systématique dans l'ensemble des données recueillies.

Résultats et recommandations

Une quarantaine d'entrevues (44), d'une durée moyenne de plus de 90 minutes, ont été réalisées entre le 10 décembre 2010 et le 28 octobre 2011, au lieu des 25 entrevues prévues initialement au devis de recherche. L'ensemble des entrevues a constitué un corpus près de 1 100 pages de transcriptions (404 475 mots).

L'analyse des données, à la fois brutes et catégorisées selon les sujets et les préoccupations exprimées, a permis de faire de très nombreuses observations qui apparaissent intimement liées entre elles. En analysant et en regroupant ces résultats, tout particulièrement dans le cadre du troisième objectif formulé pour ce projet, six questions, ou thématiques dominantes, émergent comme regroupant l'essentiel des résultats pertinents obtenus par les entrevues avec les membres. Il s'agit 1) du fonctionnement de la recherche du consensus à la TQSR, 2) de la représentation et du rôle qu'y jouent les partenaires, 3) du rôle et du fonctionnement des sous-groupes de travail dans la dynamique de l'ensemble de la Table, 4) de la direction de la TQSR, 5) des relations et interfaces entre la TQSR et son environnement et, enfin, 6) du mandat, du statut et de la pérennité éventuelle de la Table.

La conclusion de la recherche est présentée sous forme de discussion relative aux contributions intangibles de la TQSR au-delà des mesures concrètes et immédiates qu'elle a contribué à rendre possibles. Parmi les résultats intangibles, on relève notamment toute la gamme des apprentissages réalisés par les partenaires dans le processus de collaboration lui-même et le contexte plus large et hétérogène dans lequel il survient. Les membres de la Table, après un peu plus de deux cycles de travaux en commun, ont appris pour la plupart à collaborer malgré leurs différences. Quant à l'avenir de la TQSR, les résultats des entrevues ont dégagé clairement une volonté largement partagée de poursuivre le travail entrepris : la raison d'être de la TQSR comme instrument de gouvernance collaborative de concertation de l'action publique en sécurité routière va de soi dans le contexte du bilan routier actuel.

Mots clés

Table québécoise sécurité routière
Gouvernance collaborative
Sécurité routière

Nombre de pages

42

Nombre de références bibliographiques

49

Langue du document

Français
 Anglais
Autre (spécifier) :

TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION	7
2.	CONTEXTE ET OBJECTIFS DU PROJET	7
3.	DÉMARCHE DE RECHERCHE ET MÉTHODOLOGIE	13
3.1.	Sources et nature des données.....	13
3.2.	Déroulement de la recherche	14
3.3.	Procédure d'analyse.....	15
4.	PRÉSENTATION DES RÉSULTATS	17
4.1	La recherche du consensus à la Table	17
4.2	Les partenaires de la TQSR et leurs rôles.....	21
4.3	La TQSR et ses groupes de travail.....	23
	<i>4.3.1 Représentation des partenaires dans les sous-groupes de travail</i>	24
	<i>4.3.2 Le rôle des sous-groupes de travail</i>	25
	<i>4.3.3 Direction des sous-groupes de travail</i>	26
4.4	La direction de la TQSR	26
4.5	La TQSR dans son environnement	28
	<i>4.5.1 La TQSR et les autres forums de concertation en sécurité routière</i>	29
	<i>4.5.2 La TQSR et la cohésion de l'action publique en matière de sécurité routière</i>	29
	<i>4.5.3 L'environnement politique de la TQSR</i>	30
4.6	Le mandat et le statut de la TQSR.....	31
5.	DISCUSSION ET CONCLUSION	35
5.1	Les contributions intangibles de la TQSR.....	35
5.2	Que faire de la TQSR?	35
6.	BIBLIOGRAPHIE	39

1. INTRODUCTION

Ce rapport a été préparé en vertu du contrat signé le 31 mars 2010 entre le ministre des Transports et l'Université de Montréal relativement au projet de recherche initialement intitulé : *Réseaux d'acteurs et gouvernance en sécurité routière : Analyse de l'expérience de la Table québécoise de la sécurité routière, 2005-2009* (n° R666.1).

Le présent rapport fait état des résultats de nos entrevues avec des membres actuels et passés de la Table québécoise de la sécurité routière (TQSR) à propos de leurs expériences au sein de cette dernière pendant la période allant de sa création, en 2005, jusqu'au dépôt de son second rapport, en 2009. Nous rappelons d'abord le contexte et les objectifs du projet. Nous décrivons ensuite la démarche de recherche entreprise aux fins de la collecte et de l'analyse des données. La troisième section est consacrée, pour sa part, à la présentation des résultats. Enfin, dans la quatrième et dernière partie, nous offrons une brève discussion de ces résultats sur la base de la littérature existante en matière de concertation et de gouvernance collaborative.

2. CONTEXTE ET OBJECTIFS DU PROJET

Dans le domaine de la sécurité routière, comme dans plusieurs autres secteurs d'intervention publics, l'action concertée de plusieurs partenaires et parties prenantes est de plus en plus reconnue comme essentielle. Dans un article classique, publié il y a près de 30 ans et qui fait toujours autorité, le célèbre théoricien des organisations Eric Trist soutenait que l'environnement turbulent et le pluralisme grandissant des sociétés industrielles avancées allaient placer de plus en plus les organisations et les autorités publiques devant des problèmes complexes et intersectoriels, aux frontières mal définies, interpellant de nombreux acteurs, qui nécessiteraient des interventions dépassant les ressources, les capacités et les expertises de toute organisation singulière. Nos modes traditionnels d'organisation et de prise de décision lui apparaissaient tout à fait inadéquats pour faire face à ces réalités alors émergentes. Pour les affronter, les collaborations interorganisationnelles, conçues comme des « organismes de référence » capables de mobiliser et de concerter les acteurs d'un domaine, allaient devenir, selon lui, purement et simplement incontournables¹. Depuis, les travaux sur ce type de collaboration interorganisationnelle se sont multipliés en Europe et en Amérique du Nord, particulièrement autour d'enjeux à caractère public, tels que le développement économique local, la protection de l'environnement ou encore l'aménagement du territoire. Ces travaux s'efforcent de tracer les contours des formes émergentes de gouvernance auxquelles donnent lieu de telles pratiques de collaboration. À l'intersection de la gestion, de la communication, de l'administration publique et de la science politique, une importante littérature

¹ Voir Trist (1983).

émerge sur les processus de concertation et de recherche de consensus entre des parties prenantes aux intérêts divergents que l'on désigne tantôt par *nouvelle gouvernance*², de *gouvernance collaborative*³, de *consensus building*⁴, de *gouvernance interactive*⁵, de *métagouvernance*⁶, voire tout simplement de *collaboration*⁷. Tous ces travaux ont en commun de poser le problème de la gouvernance et de la collaboration dans un contexte où l'on retrouve généralement quelques caractéristiques récurrentes :

- 1) un domaine de réalité – tel que la sécurité routière – soulevant des problèmes complexes aux multiples facettes qui, en outre, comportent souvent un certain degré de complexité et d'incertitude technique et scientifique;
- 2) qui traversent plusieurs secteurs d'activité;
- 3) qui touchent plusieurs parties prenantes en relation d'interdépendance, mais dont les intérêts sont divergents, le pouvoir d'influence et le degré d'expertise inégaux et qui, par surcroît, définissent et vivent de manières très variées ce domaine problématique. Qui plus est, il n'est pas rare que même la désignation des parties prenantes n'aille pas de soi d'entrée de jeu, mais se précise plutôt à mesure que l'initiative de collaboration se développe. Cela tient au fait que, dans la plupart des cas, aucune organisation systématique et intersectorielle de l'ensemble des parties prenantes n'existe pas avant l'initiative de collaboration.
- 4) enfin, aucune organisation ou institution ne peut apprécier pleinement, corriger et réguler à elle seule le domaine de la réalité problématique en cause.

Les types de gouvernance désignés sous les diverses appellations que nous avons évoquées et qui visent à composer avec des situations de ce type mettent généralement en œuvre certaines prémisses. Tout d'abord, les parties s'entendent pour investir le temps et les efforts requis pour explorer leurs divergences, s'efforcer d'améliorer leur compréhension mutuelle et rechercher des points de consensus. Ils entreprennent ce travail sur la base de règles de discussion et de collaboration équitables qu'ils se donnent et acceptent conjointement, souvent sous l'égide d'un organisme public. Ensuite, ils acceptent un certain niveau de partage du pouvoir et, surtout, de responsabilité à l'égard de la direction et du fonctionnement de la collaboration. Enfin, les décisions éventuellement prises sont assumées conjointement par tous les membres, non seulement en évitant d'exclure l'une

² Voir Bevir (2011).

³ Voir en références les nombreux travaux de Chris Huxham.

⁴ Voir, par exemple, Innes (2004), Innes et Booher (1999), Susskind, McKernan et Thomas-Larmer (1999).

⁵ Voir Kooiman, Bavinck, Chuenpagdee, Mahon et Pullin (2008), Torfing, Peters, Pierre et Sorensen (2012).

⁶ Voir Jessop (2011), Kooiman et Jentoft (2009), Torfing, Peters, Pierre et Sorensen (2012).

⁷ Voir Gray (1985, 1989), Keyton, Ford et Smith (2008).

des parties prenantes d'une décision éventuelle, mais aussi en assurant activement l'assentiment de tous au fil de l'avancement des travaux.

Aux fins du présent rapport, nous avons retenu l'appellation *gouvernance collaborative* pour désigner un régime de collaboration et de prise de décision de ce type. Cette littérature, qui est à la fois l'œuvre de chercheurs et de praticiens, nous a fourni un cadre d'analyse nous permettant de mettre en perspective nos observations de l'expérience de la TQSR. Cette dernière peut en effet être considérée comme un exemple récent et important de tentative de gouvernance collaborative en sécurité routière étant donné le niveau de concertation des parties prenantes qu'elle s'est donné pour mission de réaliser. Mise sur pied en 2005, elle a mobilisé un réseau étendu de partenaires fort diversifiés, pendant une période de temps importante, et a obtenu des résultats tangibles indéniables. Au terme de 18 mois de travaux, la Table déposait son premier rapport en juillet 2007. Ce rapport comportait 23 recommandations, toutes appuyées par les 41 membres mobilisés à l'époque. Certaines de ces recommandations se sont ensuite traduites par des modifications au Code de la sécurité routière (CSR). À la suite d'un deuxième cycle de travaux (2008-2009), la TQSR présentait, le 30 novembre 2009, son deuxième rapport de recommandations. Cette fois, le rapport comptait 27 nouvelles propositions, toutes approuvées par ses 45 partenaires. Ces recommandations ont à leur tour inspiré partiellement des modifications apportées au CSR dans le cadre du projet de loi 71.

Compte tenu de l'expérience de la TQSR, nous avons élaboré ce projet comme un retour sur l'expérience conduit avec les membres afin de mieux comprendre certains enjeux de la gouvernance collaborative en sécurité routière tels qu'ils se sont manifestés concrètement pour celles et ceux qui y ont contribué. Le projet qui a fait l'objet du contrat évoqué en introduction vise donc à documenter et à comprendre le bilan que dressent les partenaires de la TQSR et les processus réels de concertation qui ont caractérisé son fonctionnement au cours de ses quatre premières années (2005-2009).

Le projet poursuit donc les objectifs spécifiques suivants. Nous les reprenons ici tels qu'ils sont formulés dans le devis de recherche (Annexe B du contrat) :

1. Identifier et décrire les acteurs qui jouent un rôle dans la gouvernance en sécurité routière à partir de leur participation (officielle ou non) aux travaux de la Table québécoise de la sécurité routière.
2. Décrire les motivations, intérêts et préoccupations des acteurs, y compris leurs perceptions à l'égard de la sécurité routière et leurs façons de concevoir leurs rôles dans la gouvernance en sécurité routière au Québec.
3. Décrire les points de vue et les évaluations des acteurs concernés à propos du fonctionnement de la Table québécoise de la sécurité routière, notamment leurs avis et leurs perceptions concernant le déroulement des deux phases de travaux ainsi que les facteurs qui limitent ou favorisent la synergie des interventions et de la gouvernance en sécurité routière.

3. DÉMARCHE DE RECHERCHE ET MÉTHODOLOGIE

Cette section décrit la source et la nature des données recueillies, le déroulement de la démarche de recherche et les procédures d'analyse que nous avons mises en œuvre pour organiser et interpréter les données.

3.1. Sources et nature des données

Compte tenu des objectifs de ce projet et conformément au devis initial, nous avons entrepris une démarche de recherche mobilisant une méthodologie qualitative basée principalement sur une série d'entrevues en profondeur avec des membres actuels et passés de la TQSR, complétée par l'observation des réunions de la table plénière et l'examen de la documentation afférente à la TQSR.

Nous avons conduit des entrevues de type semi-dirigé qui nous ont permis de couvrir un éventail prédéterminé de thématiques et d'aspects de l'expérience des participants de la TQSR pertinents en ce qui a trait aux objectifs du projet. Ce type d'entrevue laisse cependant délibérément une ouverture considérable aux participants pour rendre compte d'aspects significatifs de cette expérience pour eux, de manière à éviter d'établir prématurément la pertinence de certains renseignements, récits ou arguments que les participants pourraient vouloir communiquer aux chercheurs. C'est une méthode employée couramment dans les contextes où les points de vue des participants et leurs propres analyses de l'expérience font précisément partie de ce qu'il s'agit de dévoiler et de comprendre. Elle impose une structure suffisamment claire et rigoureuse à la conduite de l'entretien sans pour autant contraindre la contribution des participants à des catégories fixes et préétablies. Sur le fond, nos entretiens avaient globalement pour but de comprendre l'analyse et l'évaluation que font les partenaires de leurs expériences de la Table et des facteurs susceptibles de stimuler ou, au contraire, d'entraver leur engagement dans d'autres initiatives du même type, notamment dans les phases subséquentes des travaux de la Table.

Nos données d'entrevues ont été complétées par un travail de recherche documentaire. Cet examen a essentiellement porté sur les comptes rendus des réunions de la Table et ceux des sous-groupes de travail, sur les deux rapports de recommandations produits par la TQSR, sur les différents rapports de recherche et documents informatifs remis aux membres, de même que sur des articles de presse et le site Web de la TQSR.

Aux données recueillies par l'entremise des entrevues et de la recherche documentaire se sont également ajoutées quelques observations faites lors de sept réunions de la Table auxquelles nous avons assisté. Nous avons en effet eu l'occasion d'assister à titre d'observateurs aux réunions tenues au cours des deux dernières années, en prenant des notes sur le déroulement des réunions, les propos exprimés et les interactions entre les participants. Quelques observations ont aussi été faites lors de rencontres informelles avec

les membres de la Table, par exemple lors des pauses café et du repas du midi.

3.2. Déroulement de la recherche

Le devis initial prévoyait la réalisation de 20 à 25 entrevues en profondeur avec des membres actuels et passés de la Table au cours de l'automne 2010 et de l'hiver 2011. Toutefois, deux imprévus importants nous ont contraints à revoir cette planification et notre échéancier. D'abord, la TQSR a convenu de tenir, au cours des mois de septembre et d'octobre 2010, quatre réunions avec ses membres. Ces réunions étaient destinées à discuter du fonctionnement même de la Table et de la démarche à suivre pour la reprise de ses travaux, suspendus depuis le dépôt du deuxième rapport de recommandations, en novembre 2009. Il va sans dire que dans le contexte de ce projet, le fait que les membres s'engagent eux-mêmes dans une réflexion de ce type allait avoir un effet sur les données que nous allions colliger. Nous avons alors pris la décision de commencer les entrevues seulement lorsque ce processus de discussions serait terminé. Ainsi, nous avons commencé à réaliser les entrevues avec les membres en décembre 2010, c'est-à-dire après que les travaux de la TQSR aient été relancés lors de sa réunion du 10 décembre 2010. Nous avons réalisé la toute première entrevue le 21 décembre 2010, soit quatre mois plus tard que le moment prévu initialement.

L'automne 2010 n'a pas été perdu pour autant. Pendant cette période, nous avons pu compléter nos recherches documentaires et, surtout, les réunions de l'automne auxquelles nous avons assisté à titre d'observateurs nous ont donné un premier aperçu fort utile des réalités concrètes avec lesquelles la TQSR doit composer et des questions qui préoccupaient ses membres. Ces réunions nous ont aussi permis de faire des observations préliminaires très importantes sur le type d'interactions qui caractérise les réunions de la Table. En outre, les transcriptions que nous avons réalisées de ces réunions, qui totalisent plus de 200 pages, sont venues bonifier et enrichir de façon notable la préparation des entrevues qui allaient suivre.

Ensuite, notre calendrier a dû être révisé à nouveau par la réponse inattendue que les membres ont réservée à ce projet. Plusieurs aspects des réunions de l'automne, dont la diversité des membres et des points de vue exprimés, nous ont convaincus de renoncer à déterminer *a priori* quels membres et organismes il serait souhaitable de convier à participer à une entrevue. Nous avons donc lancé une invitation à participer à tous les membres ayant contribué à la Table au cours de la période qui fait l'objet de cette recherche, c'est-à-dire de 2005 à 2009. Nous nous sommes entre autres assurés d'inviter certaines personnes qui ne siègent plus à la Table, mais dont les documents et témoignages montrent qu'ils y ont joué un rôle actif au cours de la période qui nous intéresse, ou encore, au moment de sa conception et de sa mise sur pied.

Concrètement, après avoir minutieusement examiné tous les comptes rendus des réunions, autant ceux de la Table que ceux des sous-groupes de travail,

nous avons communiqué individuellement, d'abord par courriel, avec près de 50 membres. Dans certains cas, il a fallu relancer quelques personnes par téléphone afin de les inviter à une entrevue et planifier un rendez-vous. Nous avons ultimement réalisé 44 entrevues, d'une durée moyenne de plus de 90 minutes, entre le 10 décembre 2010 et le 28 octobre 2011, au lieu des 25 entrevues initialement envisagées. À quelques exceptions près, nous avons rencontré les participants dans leur propre milieu, de sorte que nous avons parcouru les régions de Montréal et de Québec ainsi que d'autres villes de régions plus éloignées. Plus précisément, 17 déplacements ont été effectués à l'extérieur de la région de Montréal, dont 6 de plus d'une journée. Nous croyons que cette réponse positive des personnes approchées, à elle seule, peut être au moins partiellement interprétée comme un intérêt manifeste des membres à l'égard des questions qui touchent le fonctionnement et le destin de la TQSR.

Ce résultat nous a imposé une collecte de données beaucoup plus longue et volumineuse que ce que nous avons prévu. En contrepartie, ce processus nous a procuré des données plus riches, plus représentatives de la diversité qui compose la TQSR et de meilleure qualité du point de vue de la validité. Tous les secteurs d'activités d'où proviennent les membres de la Table sont bien représentés dans l'éventail des personnes que nous avons rencontrées.

Les entrevues ont suivi un déroulement tout à fait conventionnel. Comme le veulent les règles et les usages destinés à veiller au respect des aspects éthiques de la recherche, nous avons entrepris chaque entrevue en prenant soin d'expliquer clairement la nature et les objectifs de la recherche, le type de participation attendue des personnes interviewées, de même que leur droit de retrait en tout temps puisque la participation devait être entièrement volontaire⁸. Nous avons pris par écrit, envers chacun, l'engagement d'assurer la confidentialité des données nominatives fournies lors des entrevues ainsi que de préserver l'anonymat des participants. La grande majorité des entretiens ont été enregistrés avec le consentement explicite des participants. Dans un petit nombre de cas, nos données sont constituées de notes d'entrevue seulement. Une fois retranscrites, les entrevues nous ont offert un corpus près de 1 100 pages de transcriptions (404 475 mots).

3.3. Procédure d'analyse

La procédure d'analyse que nous avons adoptée consiste à examiner minutieusement le corpus de données constitué sous l'angle d'un certain nombre de sujets précis. Ces derniers proviennent des questionnements et objectifs de départ, de l'expérience et des apprentissages réalisés dans le cours même des entrevues, ou encore de l'examen d'autres sources de données. En interrogeant le corpus sous l'angle de sujets précis, il devient

⁸ Comme tout projet de recherche conduit sous les auspices d'un établissement universitaire, ce projet a fait l'objet d'une évaluation du Comité d'éthique de la recherche de la Faculté des arts et des sciences de l'Université de Montréal au terme de laquelle il a reçu la certification requise.

possible de voir comment l'ensemble des personnes interviewées traite une question particulière, si ces traitements sont convergents ou divergents, si ces différences peuvent être liées à d'autres caractéristiques des participants, comme leur secteur d'activité, leurs expériences antérieures de concertation, ou encore leur manière de traiter d'autres questions.

Pour y parvenir, nous avons procédé, dans un premier temps, à une codification systématique de l'ensemble du corpus des entrevues. À la suite d'une lecture attentive de vastes extraits du corpus effectuée séparément par les trois membres de notre équipe, nous avons retenu 54 sujets pertinents abordés par les personnes interviewées. Ces sujets ont constitué les « codes » à partir desquels nous avons dépouillé le corpus. À l'aide du logiciel d'analyse qualitative NVivo, nous avons attribué un ou plusieurs codes pertinents à chacun des passages du corpus, c'est-à-dire à l'ensemble des transcriptions d'entrevues. Le résultat de cette codification nous a offert une vue d'ensemble de tout ce qui est dit dans le corpus sur chacun des 54 sujets.

Cette vue par sujet a permis, dans un deuxième temps, de faire des comparaisons constantes et relativement systématiques entre les données obtenues des différents participants ou des sous-groupes de participants, sur une même question ou encore entre plusieurs questions apparentées. Cette nouvelle perspective sur les comptes rendus des participants permet de voir et de documenter des réalités collectives qu'aucune des entrevues individuelles ne permet de soupçonner. Dans d'autres cas, elle nous a permis de valider solidement des impressions, interprétations et hypothèses qui émergeaient déjà de l'expérience des entrevues. La section suivante expose les résultats de cet exercice.

4. PRÉSENTATION DES RÉSULTATS

Nos lectures multiples des données, à la fois brutes et catégorisées selon les sujets et selon les préoccupations exprimées, nous permettent de faire de très nombreuses observations qui, par surcroît, ne sont pas indépendantes les unes des autres, mais apparaissent intimement liées entre elles. En analysant et en regroupant ces résultats, tout particulièrement dans le contexte du troisième objectif formulé pour ce projet, six questions, ou thématiques dominantes, émergent comme regroupant l'essentiel des résultats pertinents obtenus par nos entrevues avec les membres. Il s'agit 1) du fonctionnement de la recherche du consensus à la TQSR, 2) de la représentation et du rôle qu'y jouent les partenaires, 3) du rôle et du fonctionnement des sous-groupes de travail dans la dynamique de l'ensemble de la Table, 4) de la direction de la TQSR, 5) des relations et interfaces entre la TQSR et son environnement et, enfin, 6) du mandat, du statut et de la pérennité éventuelle de la Table. Il va sans dire que ces questions sont liées de plusieurs manières entre elles, mais aux fins de la présentation de nos résultats, nous les aborderons successivement de manière relativement indépendante.

4.1 La recherche du consensus à la Table

Dès le départ, la TQSR a été conçue comme un lieu de recherche de consensus et la règle selon laquelle la TQSR prend ses positions par consensus est largement tenue pour acquise autour de la Table. À l'image des opinions exprimées publiquement par les membres à l'occasion des réunions de l'automne 2010, la quasi-totalité des membres que nous avons rencontrés juge qu'il s'agit là d'une règle incontournable. Ils estiment que toute la force et la pertinence de la TQSR tiennent au fait que ses membres parlent d'une seule voix dans leurs prises de position formelles. Ceux et celles qui ont réfléchi à voix haute à cette question en entrevue avec nous en viennent aussi à la conclusion que l'expression publique de dissidence et la production de rapports qui seraient simplement majoritaires, bien qu'elle dispenserait la Table de faire certains compromis, démobiliseraient les membres, nuiraient sérieusement à leur capacité à poursuivre des collaborations ultérieures et enlèveraient ultimement à la Table sa raison d'être. Une imposante littérature décrivant des expériences similaires va en outre dans ce sens⁹.

Cela ne signifie bien sûr pas que cette recherche de consensus ne présente pas des défis très sérieux dont nous ont aussi entretenus les membres.

D'abord, nos entrevues montrent que la création d'un consensus autour d'une recommandation ne signifie pas que tous les membres l'endossent pleinement et sans réserve. Le consensus reflète plutôt en pratique l'absence d'une opposition ferme à une proposition, ce qui est à prévoir dans le contexte d'un

⁹ Voir par exemple à ce sujet Gray (1989), Innes et Booher (1999), Mohammed (2001), Susskind, McKernan et Thomas-Larmer (1999), Turcotte et Pasquero (2001).

groupe aussi diversifié d'intervenants. Les propositions émanant généralement de travaux réalisés en sous-groupes mandatés pour examiner des thématiques précises, les membres de la table plénière s'en remettent aisément aux travaux et au jugement de ces derniers, surtout lorsque les questions en cause sont plus éloignées de leurs propres préoccupations et qu'ils n'ont pas d'opinions ou de positions organisationnelles arrêtées sur celles-ci, ce qui est le cas d'un vaste éventail de questions que la TQSR examine.

Aussi, comme dans tout processus de recherche de consensus du même type, des membres perplexes ou insatisfaits d'une recommandation choisissent souvent de ne pas s'y opposer. Alors que d'un point de vue strictement formel, la règle du consensus donne à chacun un droit de veto sur l'adoption d'une recommandation, il en va tout autrement dans la mise en pratique de cette règle à la TQSR, où les membres, tout en s'exprimant, suivent l'évolution des discussions et sont attentifs aux consensus émergents au sein de la Table et s'y rallient la plupart du temps. Cela peut être le cas lorsqu'ils jugent que des efforts sincères ont été faits pour comprendre et satisfaire leurs intérêts et préoccupations ou encore, plus simplement, lorsque la solution de remplacement à la solution proposée présente des inconvénients plus grands encore que la solution elle-même. La décision de se rallier à une position émergente porte ainsi non seulement sur le contenu de la proposition soumise, mais aussi en bonne partie sur l'évaluation que le partenaire fait du *processus* conduisant à cette position, d'où l'importance de ce dernier.

Nos entrevues montrent aussi que plusieurs partenaires sont soucieux de faire comprendre leur perspective sans pour autant paraître subordonner la sécurité routière à d'autres considérations. Comme on nous l'a rappelé à plusieurs reprises au cours de nos entretiens : « Il est difficile d'être contre la vertu ». Les responsables de la TQSR doivent donc composer avec le fait que la notion même de la sécurité routière porte *a priori* une connotation positive, voire noble : personne ne peut être *contre* la sécurité routière. Comme cette dernière met en jeu des questions de santé et de vie humaine, il peut être très difficile pour les partenaires d'articuler des objections ou des réserves à l'égard du bien-fondé d'une mesure particulière sans incarner plus ou moins explicitement une opposition à la valeur même de la mission de la Table. Cette situation n'est pas propre à la TQSR, mais caractérise au contraire une grande variété d'initiatives de collaboration et de recherche de consensus en matière de politiques publiques, entre autres dans les domaines de l'environnement ou de l'aménagement du territoire – personne n'est *contre* la protection des cours d'eau¹⁰. Cette réalité impose néanmoins aux responsables de la Table une vigilance supplémentaire dans la création de conditions permettant aux partenaires d'exprimer pleinement leurs points de vue, et ce, dans une variété de contextes d'échanges – qu'ils soient formels ou informels, privés ou publics, bilatéraux ou multilatéraux. Le résultat d'un consensus n'est jamais plus solide que la légitimité ou la valeur que les parties prenantes accordent au processus

¹⁰ Sur cette dimension du problème, voir Pasquero (1991), Sharfman, Gray et Yan (1991), Nahapiet (2008).

même de sa production. C'est l'une des raisons pour lesquelles tous les *processus* de discussion et de collaboration exigent une attention constante.

Ensuite, toutes les recommandations de la Table ne peuvent recevoir l'appui explicite de l'ensemble des partenaires également pour la simple raison que plusieurs d'entre eux ne se trouvent pas dans des positions qui leur permettent de fournir de tels appuis. Certains membres nous ont clairement expliqué qu'ils peuvent agir comme représentants simplement au sens limité du terme où *représentant* signifie que l'organisation à laquelle ils appartiennent est présente autour de la Table, dans un rôle d'écoute, de conseil, ou d'agent de liaison. C'est, par exemple, le cas de la plupart des représentants de différents ministères du gouvernement du Québec qui participent à la Table avec la conscience qu'ils ne puissent en aucun cas, que ce soit d'un point de vue juridique ou politique, prendre une position qui engagerait de quelque manière que ce soit le ministère auquel ils appartiennent. Chacun des ministères et organismes du gouvernement du Québec a ses propres orientations et directives qui peuvent à l'occasion être interpellées par les travaux de la Table. Dans les consensus réalisés à la TQSR, il y a donc une part d'abstention inévitable et compréhensible. Là encore, il ne s'agit pas d'une situation inusitée ou déplorable, mais elle peut poser des difficultés pour les personnes placées dans de telles situations, difficultés auxquelles les responsables de la Table doivent être attentifs. Certaines de ces personnes ont fait valoir en entrevue que les travaux de la Table abordent à l'occasion des réalités politiques, juridiques ou administratives de leur ministère dont ils ne peuvent discuter publiquement. Or, par sa taille et sa diversité, la TQSR peut, en effet, à certains égards et surtout du point de vue de « l'intérieur » de l'appareil gouvernemental, être considérée comme un forum public. La plupart des représentants des différents ministères sont tenus à une discrétion qui, dans le contexte de la discussion de certains dossiers à la TQSR, est ressentie comme improductive. Certains parmi les plus expérimentés d'entre eux croient donc que les travaux de la TQSR profiteraient ainsi d'une meilleure coordination interministérielle en amont du travail de la TQSR. C'est pourquoi plusieurs d'entre eux nous ont fait part de la nécessité de mettre en place un processus d'échange et de coordination un peu plus systémique entre les fonctionnaires membres de la Table afin de faciliter les ajustements mutuels parfois nécessaires à la bonne progression d'un dossier d'intérêt pour la TQSR.

Nous croyons qu'il s'agit d'une suggestion que les responsables de la TQSR devraient examiner. **À notre avis, les responsables de la Table et le ministre des Transports, en consultation avec ses collègues du cabinet, devraient évaluer la pertinence et la faisabilité de confier aux représentants des différents ministères représentés à la Table des mandats plus explicites de concertation interministérielle conférant à ceux-ci les outils dont ils ont besoin pour assurer les appuis et les ressources nécessaires au soutien efficace des travaux de la Table et de ses sous-groupes de travail.**

Notre enquête suggère qu'une telle concertation serait de nature à prévenir des écueils susceptibles de nuire au cheminement des recommandations de la

TQSR. La TQSR est certes un exemple de ce que la littérature appelle *gouvernance collaborative*, mais cette dernière se superpose, sans la remplacer, à une gouvernance et des processus de prise de décision par ailleurs traditionnels et hiérarchiques typiques de l'appareil de l'État. Les personnes qui œuvrent à l'interface de ces deux types de fonctionnement et de modes de prise de position affrontent donc des défis d'ajustement dans leurs façons de faire qu'on aurait tort de négliger¹¹.

Par ailleurs, même les plus ardents défenseurs de la recherche du consensus, parmi les membres de la Table tout comme dans la littérature, en reconnaissent les limites. D'abord, les nuances que nous venons d'exposer et que l'on retrouve à la TQSR comme dans d'autres forums de ce type pourraient donner à penser que les consensus obtenus peuvent être à l'occasion relativement superficiels. Nos entrevues et observations ne conduisent pas à cette conclusion dans le cas des travaux réalisés jusqu'à maintenant à la TQSR, mais c'est là un danger réel. Les responsables de la TQSR ne peuvent l'éviter qu'en s'assurant que toutes les réserves peuvent être exprimées, y compris dans le contexte d'échanges autres que les réunions formelles et « publiques » des membres de la table plénière qui ne devraient d'ailleurs en aucun cas être considérées comme le seul lieu légitime d'expression de dissidence. Il en va de la capacité des consensus produits à lier les partenaires et à avoir les effets recherchés sur les décideurs et l'opinion publique.

La recherche de consensus est aussi notoirement critiquée par ses détracteurs pour ne produire que des résultats reflétant le « plus bas dénominateur commun », c'est-à-dire des solutions « diluées » au point de ne modifier que très timidement les situations qu'il s'agit de corriger¹². Des réserves de cet ordre ont également été exprimées par certains partenaires de la TQSR lors de nos entrevues. Ceux-ci, pour la plupart, en viennent toutefois à accepter un changement qui ne progresse « qu'à petits pas », jugeant qu'ultimement, les bénéfices du consensus même sur des solutions qu'ils jugent minimales sont préférables aux conséquences d'un échec. Là encore, la littérature rapporte qu'il s'agit d'une logique qui caractérise de nombreux processus de production de consensus intersectoriels, entre autres dans le domaine de la protection de l'environnement où, pour plusieurs acteurs, la frontière est mince entre un compromis significatif et un échec pur et simple. De ce point de vue, les attitudes et perspectives des membres de la TQSR ne sont pas spécifiques et ne devraient pas être envisagées comme des obstacles insurmontables ou inédits.

Certains, enfin, croient que de véritables consensus sur des mesures précises et porteuses ne pourront que constituer une exception, tant la diversité des intérêts et des points de vue à la Table est grande. Ces mêmes personnes insistent néanmoins pour juger essentiel l'exercice de recherche d'éléments consensuels que mènent les partenaires de la Table pour voir « jusqu'où on

¹¹ Voir, par exemple, Agranoff (2006), Agranoff, R. et McGuire, M. (2001).

¹² Pour une revue de ces critiques, voir Innes (2004).

peut aller dans un ajustement mutuel, quel bout de chemin on peut faire ensemble » tout en reconnaissant qu'il reviendra toujours ultimement aux élus de faire les arbitrages qui s'imposent. Nous reviendrons plus longuement, dans la dernière section de ce rapport, sur les bénéfices que la littérature attribue par ailleurs à ce travail de recherche de consensus.

4.2 Les partenaires de la TQSR et leurs rôles

La TQSR est constituée de représentants de groupes et d'organismes très diversifiés par leur nature, leur taille, leur mission ainsi que leurs structures juridique et organisationnelle. Elle a été constituée à partir de la prémisse plus ou moins explicite selon laquelle les participants à la TQSR y agissent comme porte-parole de leur groupe respectif selon les modalités de prise de décision qui leur sont propres. Nos entretiens avec les membres montrent que la représentation autour de la TQSR est une réalité plus complexe et diversifiée qu'il n'y paraît à première vue, une question que nous avons examinée en référence au premier objectif du projet relativement aux rôles des différentes parties prenantes de la TQSR.

D'un point de vue formel, les personnes réunies à la TQSR ne sont pas toutes en mesure de parler au nom de l'organisation à laquelle elles appartiennent. Comme nous l'avons souligné plus haut, c'est surtout le cas des fonctionnaires des différents ministères et organismes. Nous avons vu que la prise de position consensuelle leur convient bien dans la mesure où elle n'impose pas aux personnes qui sont dans cette situation d'accorder explicitement un appui formel et manifeste aux propositions de la Table pour que ces dernières puissent progresser. Pour la même raison, les rares occasions où le vote à main levée a été pratiqué dans des groupes de travail sont vivement déplorées. Ils envisagent davantage leur rôle comme une fonction de *conseil* et d'arrimage des travaux de la Table avec d'autres orientations gouvernementales.

D'autres partenaires, surtout des organisations associatives, représentent formellement leur organisation d'appartenance et sont bien placées pour en exposer et en défendre les positions, mais retourneront consulter leurs membres avant de donner leur aval à une proposition qui touche de près leurs intérêts ou leurs activités. Nous avons constaté, par ailleurs, que plusieurs partenaires se positionnent auprès des instances de leurs organisations respectives comme « représentant » de la TQSR au sens où ils y expliquent, sinon défendent, des propositions discutées à la TQSR. Ils s'engagent ainsi, dans leur milieu, dans un travail de transfert des apprentissages réalisés à la Table, de sensibilisation à des aspects multiples d'un problème, souvent dans le but de démontrer le caractère acceptable d'une proposition autrement accueillie avec suspicion. Certains membres se retrouvent donc dans des positions médiatrices de *traducteurs* des langages et réalités entre leur double appartenance. Pour paraphraser les propos de l'un d'entre eux : « Il faut faire cheminer notre monde aussi. » Dans de tels cas, le travail de représentation qui pèse sur les acteurs va dans un double sens : représentant de leur groupe à la Table, mais aussi représentant des délibérations et préoccupations de la

Table auprès des membres de leur organisation. Nous n'avons pas été surpris de retrouver des situations de ce genre dans les comptes rendus des membres, mais leur fréquence s'est révélée plus importante que nous ne l'aurions anticipé. **C'est donc dire qu'il y a tout un travail invisible de développement de l'acceptabilité sociale qui est réalisé par les partenaires, à des degrés très divers, bien sûr, en conséquence des travaux accomplis à la Table.** Il s'agit là d'un « bénéfice intangible » de la TQSR sur lequel nous reviendrons dans la dernière section de ce rapport.

Il va de soi, par ailleurs, que le niveau d'engagement des différentes organisations présentes à la Table – et des personnes qui les représentent – à l'égard de la mission et du fonctionnement de la Table est très varié. Il est en outre lié de près à leur façon de concevoir et de définir leur rôle à la TQSR et, plus largement, en matière de sécurité routière. La sécurité routière n'est pas une préoccupation immédiate dans leurs activités et la gestion des problèmes auxquels plusieurs partenaires de la Table sont confrontés de façon routinière. Il ne fait aucun doute que pour plusieurs d'entre eux, le rapport à la sécurité routière et aux travaux de la Table en particulier est plutôt « préventif » ou « défensif », pour reprendre des qualificatifs que nous avons maintes fois entendus dans nos entretiens, dans la mesure où les propositions examinées par la TQSR entraînent une incertitude importante sur les conditions dans lesquelles ces partenaires poursuivent leurs activités. Ils envisagent ainsi leur rôle à la TQSR comme une fonction de *veille* qu'ils assurent de manière à anticiper les changements dans l'environnement susceptibles de toucher leurs opérations.

Enfin, on trouve de nombreux participants à la Table qui poursuivent d'une manière beaucoup plus explicite et surtout immédiate des objectifs directement liés à la sécurité routière, c'est-à-dire à la diminution des risques liés à l'usage de la route. Ces derniers se positionnent davantage dans des rôles de *promoteurs* de la sécurité routière, reflétant non seulement la mission des institutions qu'ils représentent, mais souvent aussi des préoccupations et des cultures professionnelles de sécurité et de santé publique. Ce groupe n'est cependant pas homogène pour autant. On retrouve en son sein des divergences et des contrastes importants sur les enjeux de fond touchant la conception même de la notion de « sécurité routière » et des aspects de la vie sociale, économique et politique que cette question soulève. Dans tous les cas, toutefois, le rapport entre la finalité de la Table et les missions institutionnelles et professionnelles de ces personnes est très étroit, d'où un engagement plus grand dans les activités de la TQSR.

Une telle diversité d'objectifs, de rôles, d'engagements et de relations à la mission de la TQSR n'a rien d'exceptionnel ni de déplorable. C'est la réalité de tous les exercices de gouvernance collaborative que l'on retrouve dans la littérature¹³. Qui plus est, certains membres représentent des organisations qui

¹³ Voir, par exemple, Cropper, Ebers, Huxham, Smith et Ring (2008), Prins (2010), Sandfort et Milward (2008).

elles-mêmes fédèrent une variété de groupes et d'organisations. C'est bien sûr aussi en partie ce qui fait le défi de ce type de collaboration.

Enfin, il est crucial de comprendre que les différents « rôles » qu'adoptent les participants à la Table ne sont pas des réalités statiques ou des catégories dans lesquelles ils se cantonnent de manière immuable. Selon les contextes et les questions discutées, un même partenaire se positionnera tantôt comme *promoteur* d'une initiative, et tantôt plutôt comme un *défenseur* du *statu quo* qui s'efforce d'anticiper et de minimiser les changements qu'il croit inefficaces ou susceptibles de lui causer un préjudice.

Plusieurs facteurs semblent avoir permis à la TQSR de composer avec cette diversité de façon globalement productive dans les deux premiers cycles de ses travaux sur lesquels nous avons centré nos observations. D'abord, la Table a été créée dans un contexte où plusieurs autres initiatives de collaboration en matière de transport et de sécurité routière liaient déjà entre eux plusieurs des partenaires réunis à la Table. Nos entrevues montrent que plusieurs de ces collaborations préexistantes ont contribué à favoriser une compréhension mutuelle et un niveau de confiance suffisant au démarrage des travaux de la TQSR. La Table a aussi bénéficié rapidement d'un appui politique très explicite du ministre des Transports et d'une visibilité médiatique qui ont consolidé rapidement la confiance des partenaires en ce qui concerne la volonté politique de donner suite aux travaux de la Table. Ces conditions, et d'autres que nous discuterons plus loin ont permis d'obtenir des résultats rapides, tangibles, et publiquement très visibles qui ont achevé de cristalliser la volonté de collaboration des partenaires en dépit des obstacles et des divergences manifestes.

4.3 La TQSR et ses groupes de travail

La taille et la composition hétérogène de la TQSR ont conduit à la création de sous-groupes de travail qui se divisent la tâche d'examiner les questions que la TQSR met à son programme. Les membres estiment largement que la partie la plus substantielle et pertinente des travaux de la TQSR est en réalité effectuée dans ces sous-groupes de travail. Ceux et celles qui y participent évaluent positivement les processus, le climat et les résultats produits par les sous-groupes auxquels ils ont participé. Il semble que dans la plupart des cas, le travail en sous-groupe donne lieu non seulement à un partage d'information (par l'entremise, entre autres, de présentations de membres et d'experts invités), d'opinions et de points de vue, mais également à une certaine sensibilisation des membres entre eux, pour ainsi dire, à des réalités et points de vue divers, ce qui contribuerait à l'établissement progressif de consensus et d'une certaine vision partagée à l'intérieur des sous-groupes. Il va sans dire que les évaluations des membres varient toutefois sensiblement selon les groupes dont ils ont fait partie.

Le défi pour de nombreux membres survient au moment de présenter les résultats de ces délibérations aux partenaires de la TQSR, cette fois dans un tout autre contexte, c'est-à-dire à un auditoire de personnes qui n'ont pas été

exposées au processus qui justifie, rationalise et donne son sens aux propositions présentées. Clairement, il y a là un « décalage » entre les travaux productifs des sous-groupes, et les activités beaucoup plus formelles auxquelles donnent lieu les réunions de la table plénière.

4.3.1 Représentation des partenaires dans les sous-groupes de travail

Dans l'ensemble des témoignages que les membres nous ont fournis, on peut distinguer au moins deux types de difficultés à cet égard. La première concerne la représentation des diverses organisations partenaires autour de la table plénière et au sein des sous-groupes. Les comptes rendus de réunions disponibles indiquent qu'il n'est pas rare que des partenaires soient représentés par leurs dirigeants lors des réunions de la TQSR, alors que ces mêmes organismes délèguent d'autres personnes aux réunions des sous-groupes de travail. Cette façon de faire s'explique souvent par des questions d'expertise, plusieurs organismes étant en mesure de déléguer des personnes plus au fait des questions discutées en sous-groupes, mais aussi par des problèmes de disponibilité. Comme la table plénière est davantage perçue comme décisionnelle relativement aux grandes lignes des rapports et aux recommandations formelles de la TQSR, elle mobilise davantage les dirigeants ou porte-parole officiels des organisations partenaires. Tout en reconnaissant le caractère en partie inévitable d'une telle façon de fonctionner, plusieurs y voient un risque à l'égard de la capacité de la TQSR à arrimer les travaux et les activités de ses sous-groupes aux motivations, intérêts et visions des membres participant aux réunions plénières de la TQSR. Sur ce point, la direction de la TQSR ne peut que réitérer la responsabilité partagée des partenaires dans le fonctionnement optimal de la Table en rappelant les règles de base que les partenaires de la Table se sont données.

La seconde difficulté d'arrimage des travaux des sous-groupes aux délibérations de la table plénière concerne la composition des sous-groupes. La participation des partenaires aux sous-groupes de travail est déterminée sur une base plus ou moins volontaire en fonction des intérêts de chacun. Cette façon de faire est certainement légitime et raisonnable, mais elle peut faire en sorte que des secteurs importants de la TQSR se retrouvent sans représentation dans un sous-groupe ou dans un autre, qu'il s'agisse des corps policiers, des partenaires industriels, des municipalités, ou d'autres encore. Or, certains des membres à qui nous avons parlé jugent que le travail réalisé dans les sous-groupes se trouve, par moments, coupé de la diversité des points de vue que doit réconcilier la table plénière. Les sous-groupes courent le risque de se trouver constitués par les membres préoccupés par des thématiques particulières et, d'entrée de jeu, favorables à des interventions précises sur celles-ci, sans que personne n'ait délibérément cherché à créer un groupe de travail trop homogène. **Il serait, à leur avis, possible d'atténuer les écarts entre les points de vue et analyses développées en sous-groupes et ceux que la table plénière est prête à entériner en veillant à ce que la diversité d'intérêts que l'on retrouve à la table plénière soit, dans la mesure du possible, mieux représentée dans la constitution des sous-groupes.** Il s'agit de s'assurer que tous les secteurs potentiellement concernés par les

questions examinées dans un sous-groupe donné y soient effectivement représentés. Cela permettrait de corriger la perception actuelle de certains membres selon laquelle les groupes de travail se transforment à l'occasion en groupes « partisans » et porteurs d'une vision unique de l'enjeu étudié. Assurer une bonne diversité dans les sous-groupes de travail est d'autant plus important que tous s'entendent pour dire que le sous-groupe est le principal lieu d'échange et d'examen de propositions et d'hypothèses. La table plénière, par sa taille, le caractère relativement formel de ses rencontres et surtout les ordres du jour chargés de ses deux réunions annuelles, n'est pas toujours en mesure de réaliser le travail de concertation inachevé en amont des propositions qui y sont soumises par les sous-groupes de travail.

4.3.2 Le rôle des sous-groupes de travail

Nos entretiens avec les partenaires de la Table indiquent clairement qu'il existe deux conceptions distinctes sur les rôles que devraient remplir respectivement les sous-groupes de travail et les réunions de la table plénière. Pour plusieurs, les travaux des sous-groupes devraient être considérés comme des travaux préliminaires qui ne peuvent trouver leur terme et leur aboutissement que lors de discussions et de délibérations à la table plénière. Dans cette perspective, les propositions des sous-groupes de travail devraient être considérées comme des hypothèses parmi d'autres dont la table plénière doit examiner le bien-fondé. Certains tenants de ce point de vue se disent même frustrés par moments lorsque les groupes de travail soumettent leurs propositions après un travail fouillé et accompagné d'un argumentaire bien étoffé. Cette situation crée le sentiment d'être placé devant un fait accompli ou, à tout le moins, devant un travail dont la remise en question devient difficile, voire impossible.

À l'inverse, nous pouvons retracer, dans l'ensemble de nos entrevues, l'expression d'une conception très différente du fonctionnement optimal et des rôles respectifs que devraient jouer les sous-groupes de travail. Pour plusieurs, en effet, la table plénière est trop grande, trop diversifiée, et ses réunions en conséquence trop formelles, pour accomplir un travail sérieux d'analyse, de délibération ou encore de négociation. Dans cette perspective, le travail de concertation proprement dit relève avant tout des interactions en sous-groupes de travail, qui devraient en outre être davantage soutenues et valorisées. Pour les tenants de ce point de vue, il n'est pas réaliste d'attendre de la table plénière qu'elle fasse beaucoup plus que d'entériner ou non le résultat des travaux réalisés en sous-groupes. Les propositions « bien ficelées », de ce point de vue, devraient être la norme. Il va sans dire, en revanche, que le rejet éventuel en table plénière de propositions des sous-groupes, dans de telles circonstances, peut être éprouvant et démotivant pour les membres les plus actifs de ces sous-groupes. De telles situations peuvent cependant être plus facilement évitées dans le contexte où une attention plus grande est portée à la composition des sous-groupes et au suivi de leurs travaux par l'équipe de coordination de la Table, point sur lequel nous reviendrons dans la section suivante.

Cette opposition met en lumière un des défis importants que doivent affronter les sous-groupes de travail : conduire un travail sérieux sur le fond des enjeux examinés comme sur le processus de concertation et de conciliation des points de vue divergents des membres, tout en admettant que le résultat ne puisse être scellé qu'autour de la table plénière et que toute ouverture à la discussion dans le cadre de celle-ci ne peut être tout à fait refermée. Ajoutons que cet équilibre sera d'autant plus réalisable en pratique et que le travail des sous-groupes s'arrimera d'autant mieux aux délibérations de la table plénière si la composition des sous-groupes prête moins flanc à la critique.

4.3.3 Direction des sous-groupes de travail

Sans surprise, les membres attribuent le sort du fonctionnement des sous-groupes de travail, en large part, aux façons de faire des *leaders*, à leur aptitude à préparer et structurer les réunions, à animer les discussions, à relancer et à sonder les participants, à synthétiser l'information et les opinions exprimées, et à se faire de bons porte-parole des points de consensus et de divergence. On ne saurait sous-estimer le rôle prépondérant des dirigeants des sous-groupes dans la mise en œuvre des solutions aux problèmes de fonctionnement que soulèvent les membres. On ne saurait non plus, cependant, sous-estimer le défi que représente cette fonction dans le contexte d'une collaboration intersectorielle telle que la TQSR. Comme coordonnateurs des activités du groupe, ils sont les mieux placés pour solliciter la participation de partenaires de la Table à leurs travaux et y assurer une bonne représentation des points de vue variés qui constituent la Table. En tant que porte-parole des sous-groupes à la table plénière, ils sont aussi les mieux placés pour rendre compte non seulement des propositions dont ils ont convenu, mais aussi des processus de délibération qui les ont conduits à ces mêmes propositions. Ils peuvent ainsi rendre visibles et partager les considérations discutées, les compromis réalisés, les options envisagées et éventuellement rejetées, etc. En tant qu'intermédiaires entre le sous-groupe qu'ils coordonnent et la table plénière, ils sont également aux prises avec la difficile tâche de trouver un équilibre entre la responsabilité du sous-groupe de faire un travail productif et de contribuer à la mission de la TQSR, et l'objectif de lui présenter des propositions qui demeurent ouvertes, sur le fond et sur la forme, à révision et à discussion à la table plénière, comme nous l'avons soulevé précédemment.

Enfin nos entrevues révèlent également qu'à ces défis déjà imposants s'ajoute au travail des *leaders* des sous-groupes la tâche de coordonner les travaux des participants de leurs groupes avec ceux des responsables de la Table dans son ensemble dans la planification de leurs activités, une question sur laquelle nous reviendrons.

4.4 La direction de la TQSR

S'il est un aspect qui fait l'unanimité dans la littérature sur la gouvernance collaborative, c'est le caractère crucial et extrêmement exigeant du travail de direction d'une telle initiative, qu'il soit assuré par une personne seule ou par

un groupe de personnes. Dans la conduite réelle de la concertation et de la recherche de consensus, le travail de facilitateur accompli en réunion plénière des membres – destiné à assurer le respect des règles de discussion que s'est donné le groupe, à présider la conduite des discussions et à stimuler la participation de membres – ne constitue que la pointe de l'iceberg. En arrière-scène et entre les réunions formelles du groupe, le ou les responsables d'une telle initiative portent fondamentalement, en pratique, la responsabilité de mettre en place et de maintenir toutes les conditions nécessaires à la production de consensus, c'est-à-dire de solutions acceptables pour toutes les parties. Ils sont donc largement responsables de la mise en place de processus et de façons de faire dont la légitimité doit être explicitement reconnue par tous les partenaires. Les rôles et fonctions qui doivent être assurés à cette fin sont nombreux : une solide direction doit assurer une représentation réelle des parties prenantes clés aux enjeux discutés; elle doit éviter d'être positionnée clairement dans le camp de l'une ou l'autre des parties prenantes à la discussion, dans les cas où les propositions divisent les membres; elle doit multiplier les interactions dans des contextes variés (privé et public, bilatéral et multilatéral, etc.) en dehors des réunions, de manière à favoriser l'expression des perspectives des membres, à créer un climat de confiance et à s'adapter aux styles et aux préférences de chacun; elle doit encourager les partenaires à explorer plusieurs facettes des questions qui les opposent, parfois en redéfinissant et en recadrant les enjeux; elle doit enfin réaffirmer auprès des partenaires les éléments de consensus dégagés et assurer les acquis du processus de discussion auprès de chacun des intervenants entre les réunions du groupe. La direction d'une initiative de collaboration interorganisationnelle et intersectorielle de ce type est donc la véritable cheville ouvrière de la concertation et de la production de consensus. Sa vigilance et son travail de médiation continue jouent un rôle irremplaçable dans toute initiative réussie de concertation et de gouvernance collaborative¹⁴.

Nos entrevues suggèrent clairement que la TQSR présente un bilan contrasté à cet égard. Tout au long des deux cycles de ses travaux, les multiples fonctions de direction ont été *de facto* assurées par un petit groupe de personnes, ce qui est raisonnable compte tenu de la charge de travail que cela suppose. Dans la période 2005-2007, alors que monsieur Jean-Marie De Koninck assurait la présidence des réunions de la Table et agissait comme porte-parole public de celle-ci, d'autres volets du travail de coordination « de terrain » étaient assurés en partie par des membres de l'équipe du ministère des Transports, notamment le sous-ministre adjoint de l'époque, monsieur Jean Couture. Ce dernier semble avoir assumé informellement une part importante du travail de direction au cours de cette période en assurant la continuité des discussions entre les partenaires en dehors des réunions formelles de la Table et en pilotant les épisodes de négociation inévitables à mesure qu'ils s'imposaient. Plusieurs lui attribuent un rôle de premier plan dans la production des consensus qui ont conduit au premier rapport de la TQSR. C'est au cours de cette même période que la

¹⁴ Voir, entre autres, Gray et Wood (1991), Innes et Booher (1999) et Susskind, McKernan et Thomas-Larmer (1999).

TQSR a acquis une importante notoriété que les membres attribuent largement à l'efficacité du travail de porte-parole de monsieur De Koninck et au capital de sympathie et de crédibilité qu'il a acquis auprès du public. Après le départ de monsieur Couture, la TQSR a connu un deuxième cycle de travaux (2007-2009) au cours duquel tout indique que des fonctions importantes de coordination et de suivi de la collaboration et de la concertation entre ses membres n'ont pas été assumées pleinement, pour une foule de raisons circonstancielles. Cela s'est traduit par quelques épisodes difficiles qui ont éprouvé momentanément la cohésion de la Table. Plusieurs des membres impliqués dans ces épisodes s'accordent toutefois pour reconnaître que la responsabilité de cette situation doit être partagée entre plusieurs acteurs clés du moment, de même que pour s'attribuer spontanément une part de la responsabilité pour les manquements dont la Table a momentanément souffert.

Enfin, les renseignements que nous avons pu recueillir donnent à penser que, dès 2005, alors qu'ils formaient le projet de la TQSR, les instigateurs de la Table ont sérieusement sous-estimé l'ampleur de la responsabilité que représente la direction d'une initiative de cette envergure, compte tenu non seulement du nombre des partenaires qu'elle réunit, mais de la diversité des intérêts qu'elle représente et de l'attention médiatique qu'elle allait inévitablement recevoir du fait même de son objet. À leur décharge, il faut reconnaître que cette initiative n'avait pas de précédent d'envergure comparable.

Il ressort de ces observations qu'un examen sérieux du fonctionnement de la direction de la TQSR et de la distribution des rôles dans cette direction s'impose aux responsables et aux partenaires de cette dernière. Aussi partagés que soient le pouvoir, la responsabilité et le leadership dans un effort de collaboration tel que le suppose la TQSR, les membres attendent néanmoins de celle-ci un cadre structuré et efficace dans lequel leur contribution respective a des chances réelles d'avoir une portée. Nos entretiens nous ont persuadés que le défaut de répondre à ces attentes pourrait se solder par une démobilisation de plusieurs partenaires clés.

4.5 La TQSR dans son environnement

La TQSR n'opère pas en vase clos. Elle a émergé dans un environnement où de nombreux acteurs et autres forums intervenaient de longue date sur les problèmes liés de près ou de loin à la sécurité routière. Des partenaires traditionnels des processus de planification et de décisions en matière de sécurité routière ont d'ailleurs été mobilisés dès la création de la TQSR. De nombreux aspects du fonctionnement effectif de la TQSR demeureraient ainsi obscurs si l'on négligeait le contexte plus large dans lequel elle évolue et surtout la manière dont elle contribue avec le temps à transformer ce même contexte. Jusqu'à un certain point, la TQSR change les règles du jeu dans l'environnement de ses partenaires, ce qui les touche à des degrés divers et continue aujourd'hui de représenter un défi pour plusieurs. Ces défis concernent 1) la cohabitation avec d'autres forums de discussion et de

collaboration auxquels la TQSR s'est partiellement superposée; 2) la cohésion de l'action publique en matière de sécurité routière; et 3) la nature politique de la relation qui lie la TQSR avec le ministre des Transports.

4.5.1 La TQSR et les autres forums de concertation en sécurité routière

Le premier de ces défis concerne la cohabitation de la TQSR avec d'autres forums de discussion et de collaboration auxquels la TQSR s'est partiellement superposée. Pour certains partenaires engagés de longue date dans des processus de concertation ou de collaboration avec le ministère des Transports ou la SAAQ, la TQSR est clairement perçue comme une initiative qui complique potentiellement le traitement de leurs préoccupations sectorielles. Les partenaires de la Table de concertation gouvernement-industrie sur la sécurité des véhicules lourds, ou encore de la Table de concertation sur les motocyclettes, pour ne citer que ces deux exemples, demeurent attachés à ces forums sectoriels par lesquels ils sont parvenus dans le passé à faire valoir leurs préoccupations et à mettre en œuvre des solutions satisfaisantes à un ensemble de problèmes touchant directement ou indirectement des questions de sécurité routière. Ces forums étant plus anciens, plus restreints, plus ciblés dans leur mission et, par conséquent, plus homogènes dans leur composition, la confiance et la compréhension mutuelles y sont maintenant plus facilement acquises. Sans remettre en question la pertinence d'un forum à vocation plus large et intersectoriel tel que la TQSR, il ressort clairement de nos entrevues que même après plusieurs années d'existence, beaucoup d'ambiguïté demeure quant aux rôles, à la légitimité respective et au sort qui attend ces différents forums de concertation à l'égard des questions qui concernent directement ces partenaires.

Nous croyons qu'il y aurait lieu d'envisager la mise sur pied de mécanismes formels qui, tout en demeurant potentiellement très simples, assurent des échanges systématiques et réguliers entre ces différents forums sur leurs activités respectives. Il ne suffit pas que des personnes appartiennent à deux forums distincts pour assurer une information mutuelle et surtout pour rendre visibles les activités et préoccupations d'un groupe auprès d'un autre groupe. Il est surtout essentiel de réitérer la légitimité de ces différents forums de même que la spécificité de leurs rôles et de leur contribution respective en matière de sécurité routière dans leur cohabitation avec la TQSR. Il s'agit là d'une préoccupation légitime de nombreux partenaires que les responsables de la TQSR ne sauraient ignorer. Il est dans l'intérêt mutuel de ces différents partenaires comme dans celui du ministère des Transports que la TQSR n'entame pas la pertinence et le dynamisme de ces autres canaux de communication que vont continuer de privilégier certains membres pour traiter de questions qui les touchent d'une manière plus exclusive.

4.5.2 La TQSR et la cohésion de l'action publique en matière de sécurité routière

La TQSR réunit des partenaires publics et associatifs qui, dans plusieurs cas, jouent des rôles de premier plan en matière de sécurité routière. En fonction

de leur milieu, de leur « terrain » d'intervention ou encore de leur juridiction, ils sont conduits à faire de la planification stratégique à différents degrés et à établir des priorités qui répondent à leurs propres observations des sources d'incertitude et de risques en matière de sécurité routière dans leur milieu ou leur domaine d'activité. C'est bien évidemment le cas de plusieurs municipalités et des corps policiers municipaux, mais aussi de nombreux intervenants tels que le CAA-Québec ou l'AQTR, pour n'en nommer que quelques-uns. Tout en participant et en soutenant les travaux de la TQSR, ces intervenants développent ainsi leur propre logique d'intervention en sécurité routière qui, très souvent, ne recouvre que partiellement les priorités et les enjeux débattus à la TQSR du fait que cette dernière développe son propre ordre du jour et se consacre à des thématiques dont la portée vise l'ensemble du territoire québécois. Nos entrevues avec plusieurs partenaires mettent ainsi en évidence des écarts entre les priorités des uns et des autres en matière de sécurité routière et un certain nombre de divergences sur les thématiques les plus porteuses ou les plus susceptibles d'influencer positivement le bilan routier. On peut bien sûr trouver derrière ces divergences des différences idéologiques et politiques, mais on trouve surtout des milieux et des réalités fort diversifiés, tous également « réels » et légitimes les uns que les autres.

Pour répondre aux préoccupations des partenaires qui la composent, la TQSR doit donc trouver et maintenir de manière continue un équilibre entre le développement de stratégies, de priorités et de chantiers par définition « nationaux » en matière de sécurité routière – suggestion que nous développons dans la section suivante – et la reconnaissance de stratégies et de programmes d'action locaux ou sectoriels qui s'en écartent.

Il s'agit, pour les responsables de la TQSR et leurs partenaires, de favoriser une plus grande convergence dans l'action publique en sécurité routière, qui fait actuellement défaut à la gouvernance québécoise dans ce domaine, tout en résistant à une tentation centralisatrice qui aurait pour conséquence inévitable de démobiliser les partenaires. La tension entre ces deux exigences ressort clairement de nos discussions avec les membres de la TQSR.

4.5.3 L'environnement politique de la TQSR

Par son statut et son mandat, la TQSR revêt un rôle politique explicite. Dénuée de tout statut juridique ou même administratif propre, la Table ne tient qu'à la volonté du ministre des Transports¹⁵ qui y a invité les partenaires actuels en leur donnant le mandat de lui adresser des recommandations. C'est donc dire que la TQSR est tributaire des changements et fluctuations inévitables du

¹⁵ Il faut toutefois préciser que la TQSR a fait son apparition dans les Lois du Québec depuis 2007. Le projet de loi 42 contient en effet une référence explicite à la TQSR. Il prévoit en effet que les cinq membres du comité consultatif sur l'utilisation des crédits du Fonds de la sécurité routière (créé par la même loi) doivent provenir de la Table québécoise de la sécurité routière. Nous ne disposons ni du mandat ni de l'expertise pour juger des implications juridiques éventuelles pour le statut de la Table de cette attribution d'une fonction qui lui est ainsi faite dans le texte.

contexte politique qui préside aux activités du ministère des Transports comme de l'ensemble du gouvernement du Québec.

L'environnement politique intervient de plus d'une manière dans les travaux de la TQSR. En premier lieu, comme elle émane de la volonté du ministre des Transports, les partenaires de la Table ont été par moment informés par la volonté gouvernementale d'intervenir par voie législative afin d'introduire des changements et des initiatives susceptibles d'améliorer le bilan routier. Cette volonté politique s'est parfois traduite dans le contenu même des travaux de la TQSR, alors que des cibles et des domaines d'intervention ont été privilégiés. Cette volonté d'aller de l'avant a aussi influencé le fonctionnement de la Table dans la mesure où elle a, par moments, conditionné ses échéanciers. Pendant les deux premiers cycles, sur lesquels ont porté plus spécifiquement nos entrevues, les travaux de la Table ont ainsi cheminé d'une manière très rapide, de l'avis des membres. Comme on a pu en outre l'entendre lors des réunions de l'automne 2010, plusieurs membres déplorent le fait que la Table ait dû, par moments, travailler dans l'empressement, particulièrement lors de la préparation de ses deux rapports de recommandations, en 2007 et en 2009. Tous s'entendent pour dire que la TQSR ne pourra maintenir un tel rythme à l'avenir.

En second lieu, cependant, les membres reconnaissent que le succès de la TQSR, si on le mesure par sa capacité à voir ses recommandations traduites en actions concrètes, tient précisément au fait que les mesures en cause ont suivi rapidement la production des rapports, une réalité rendue possible par l'arrimage des travaux de la Table à la volonté politique du moment. Ces succès rapides de la TQSR ont constitué un facteur de cohésion important au sein de la Table dans les premières années de ses travaux et ont participé à faire de celle-ci une initiative pertinente qui a connu une notoriété indiscutable. Le soutien politique, malgré les contraintes qu'il suppose, est aussi reconnu par les membres comme un puissant levier dans la réalisation des objectifs de la Table. Certains membres ont exprimé très clairement l'autre avenue qui se pose à la TQSR sur le plan de sa relation politique au ministre des Transports : ou bien elle acquiert une indépendance politique complète et perd toute capacité d'agir digne de ce nom, ses rapports accumulant la poussière sur la légendaire tablette, ou bien elle travaille « politiquement » à créer les consensus nécessaires permettant des interventions destinées à améliorer le bilan routier qui soient façonnées par de multiples préoccupations et ordres du jour, y compris ceux du ministre des Transports. Les membres que nous avons rencontrés se sont montrés très largement conscients de cette réalité et privilégient, tout compte fait, la situation actuelle dans la mesure, bien sûr, où cette proximité avec le ministre des Transports demeure cohérente avec le mandat de la TQSR.

4.6 Le mandat et le statut de la TQSR

Comme nous l'avons évoqué à l'occasion de notre rapport préliminaire, le mandat actuel de « formuler des recommandations au ministre » est bien compris, mais il demeure trop vague et général aux yeux de plusieurs.

Nombreux sont ceux qui s'interrogent sur sa capacité à donner à la Table une vocation suffisante et significative à plus long terme. En pratique, il a suffi à mobiliser les acteurs dans les premières années des travaux de la Table dans la mesure où, comme la plupart des membres le reconnaissent, un rattrapage important était à réaliser en matière de sécurité routière au Québec et, surtout, dans le contexte où ce mandat était appuyé par une volonté politique manifeste. Après les deux premiers cycles des travaux, et l'évolution constante et inévitable du contexte politique, la question du mandat à confier à la TQSR à plus long terme fait surface dans l'esprit de plusieurs. Plusieurs membres déplorent surtout l'absence d'une direction qui signale clairement ce que la Table et ses responsables entendent faire plus précisément avec un mandat aussi large. En d'autres termes, plusieurs membres regrettent que le mandat formel très large, et donc très « malléable », de la TQSR n'ait pas donné lieu à la formulation d'orientations plus spécifiques permettant de saisir la direction que la Table entend prendre et le sens qu'elle entend donner à ses travaux. Cette question est importante, car elle constitue une source d'incertitude qui peut influencer la participation et l'engagement des partenaires et, par ricochet, le fonctionnement de la TQSR pour les années à venir.

Dans la perspective globale d'améliorer le bilan routier du Québec, la plupart des membres de la TQSR croient que cette dernière peut contribuer de façon notable et de plus d'une manière à combler les lacunes et déficiences de la situation actuelle. Les discussions autour de la contribution de la TQSR ont tendance tout naturellement à se centrer sur les contributions les plus visibles, explicites et concrètes, c'est-à-dire sur les mesures législatives qui ont découlé de ses travaux. Mais, comme nous l'ont rappelé judicieusement certains des membres que nous avons rencontrés, on aurait tort de réduire la mission de l'État et nos responsabilités collectives en matière de sécurité routière au seul volet législatif de l'action publique. En plaçant ceux-ci à l'avant-scène de ses travaux jusqu'ici, la Table court d'ailleurs le risque de s'enfermer dans une conception trop étroite du champ de la sécurité routière et des interventions souhaitables sur cette question. Pourtant, beaucoup reste à faire au-delà de la révision du CSR et des lois et règlements destinés à réduire les risques routiers.

La plus importante des lacunes de la situation actuelle que notre enquête fait ressortir concerne la cohésion de l'action publique en matière de sécurité routière, un sujet d'ailleurs déjà évoqué à la section précédente. En dépit des progrès indiscutables en ce sens réalisés depuis la création de la Table, de nombreux partenaires sont d'avis que le plus important reste à faire sur ce point. Les membres actuels et passés de la TQSR que nous sommes allés rencontrer dans leur milieu respectif nous ont entretenus longuement sur leurs propres engagements, souvent de longue date, dans une foule de volets de la sécurité routière. Il ressort toutefois de cette expérience un tableau relativement éclaté de mesures et d'initiatives ponctuelles, dictées par les besoins déterminés par les milieux et les ressources dont ils disposent, sans cadre de référence plus large qui puisse à la fois soutenir ces initiatives et en relayer les impacts dans d'autres milieux, voire à d'autres échelles. **La TQSR devrait donc examiner avec ses partenaires la pertinence de développer périodiquement une planification stratégique nationale et concertée des**

interventions en matière de sécurité routière – qu'elles soient éducatives, législatives, environnementales, ou même de veille et de recherche – susceptible d'assurer un meilleur soutien et une meilleure synergie des innombrables initiatives sectorielles, régionales et locales en cette matière. Comme nous l'avons déjà souligné, il ne s'agit surtout pas de centraliser l'établissement des priorités et des objectifs pour tous, mais d'envoyer un message consensuel fort des partenaires de la Table, relayé dans le meilleur des cas par le ministère des Transports, sur les risques routiers qu'elle propose à ses partenaires de cibler pour une période donnée. La TQSR serait en outre en position de recommander au ministre des Transports des mesures de soutien cohérentes avec ses priorités stratégiques. Une telle planification et sa mise en œuvre devraient conditionner les recommandations éventuelles du Conseil consultatif sur le Fonds de la sécurité routière en plus de celles des partenaires de la Table. Ce type de planification aurait en outre pour avantages non seulement de contribuer à limiter l'éparpillement des mesures et des ressources investies en sécurité routière, mais aussi de constituer, pour la TQSR, un cadre stratégique structurant pour ses propres travaux et potentiellement mobilisateur pour ses membres. Un tel cadre stratégique permettrait par ailleurs de contrer les dangers de dispersion qui guettent inévitablement les travaux d'un groupe aux intérêts aussi diversifiés et les risques de démobilitation des partenaires qui s'ensuivent.

Comme nous l'avons vu en discutant de l'environnement de la Table, celle-ci a émergé dans un environnement d'acteurs et de groupes préexistants, y compris de forums de concertation en sécurité routière, environnement qu'elle a contribué à reconfigurer de façon importante. En se donnant une composition clairement intersectorielle, en élargissant le spectre des interlocuteurs et des parties prenantes participant à cette collaboration, en ouvrant de nouveaux canaux de communication entre tous ces acteurs et avec le ministère des Transports, et enfin en mettant de l'avant la sécurité routière sur la place publique, la création et les activités de la TQSR au fil des dernières années ont contribué à une certaine reconfiguration du champ de la sécurité routière qui, bien sûr, n'est pas stabilisée. Elle n'est pas non plus univoque et demeure toujours en évolution. Cela soulève actuellement, comme nous l'avons vu, des questions et de l'incertitude pour les membres que nous avons rencontrés tout comme, fort probablement, pour d'autres acteurs extérieurs à la TQSR. Malgré tout, la Table s'est positionnée *de facto* comme un joueur central en ce qui a trait à la sécurité routière au Québec. **La TQSR devrait prendre appui sur ce positionnement pour élargir le cadre de son action en assumant un rôle plus fédérateur d'agent de cohésion de l'action publique en matière de sécurité routière que nombre de ses membres souhaiteraient la voir incarner.**

Les membres de la TQSR reconnaissent ces changements, s'accordent à voir une plus-value dans le degré de collaboration que la Table a apporté au champ de la sécurité routière au Québec, et c'est avant tout à l'égard de cette plus-value et de ce dialogue que les membres manifestent leur appréciation lorsqu'ils soutiennent que la TQSR doit rester. Notre travail d'enquête auprès des membres montre par ailleurs que la TQSR ne peut compter produire des recommandations conduisant à des changements législatifs aussi importants

que ceux des dernières années au rythme régulier de deux ans qui a été le sien jusqu'ici. Un important travail de planification concertée entre les acteurs est néanmoins toujours de mise dans la perspective d'améliorer le bilan routier des Québécois.

Une révision du mandat de la TQSR dans le sens que nous suggérons ne suppose pas de changements majeurs à son statut actuel. Comme le montre l'expérience de la Table jusqu'ici, l'absence de constitution formelle n'a pas empêché la TQSR d'être productive et de démontrer pleinement sa pertinence. De plus, cette situation confère à la Table une vertu cardinale essentielle à ce type de collaboration, à savoir la flexibilité et l'adaptabilité qu'exige l'évolution rapide de son environnement, qu'il s'agisse du contexte politique, des questions qu'il s'agira d'examiner, des échéanciers et de la régularité de la production des rapports et recommandations qu'elle dépose au ministre des Transports, voire enfin des organisations qu'elle pourrait convier sur une base ponctuelle dans la discussion de problématiques particulières. Comme le soutient la chercheuse Barbara Gray, une collaboration de ce type est fondamentalement une réalité processuelle et évolutive. Peu de structures formelles peuvent répondre aux impératifs de changements (dans les objectifs, les règles, les façons de faire ou encore les membres qui la composent) que les parties à une structure de collaboration comme la TQSR doivent s'imposer rapidement en réponse à une exigence émergeant de son environnement. Enfin, très rares ont été les voix dans nos entretiens qui ont appelé à une formalisation accrue de la constitution de la TQSR.

5. DISCUSSION ET CONCLUSION

5.1 Les contributions intangibles de la TQSR

En examinant la contribution de la TQSR depuis sa création, on est bien sûr surtout frappé par les mesures concrètes et immédiates dont elle a contribué à rendre possibles l'adoption et l'implantation. C'est également, bien sûr, le premier réflexe des membres qui réfléchissent, en rétrospective, à ce que la TQSR a accompli. La littérature insiste toutefois sur le fait que les résultats les plus importants d'une collaboration conduite sur une longue période de temps sont souvent intangibles. Bien qu'ils ne se traduisent pas en mesures concrètes et immédiates, on aurait tort d'en sous-estimer les effets et, surtout, la capacité à « préparer le terrain » en favorisant progressivement de meilleures conditions de collaboration pour l'avenir.

Parmi ses résultats intangibles, on relève d'abord toute la gamme des apprentissages réalisés par les partenaires, non seulement relatifs au contenu de la collaboration – ici, la sécurité routière –, mais tout autant en ce qui a trait au processus de collaboration lui-même et au contexte plus large et hétérogène dans lequel il survient. En l'occurrence, il ne fait aucun doute que les travaux de la TQSR ont donné lieu à des apprentissages importants par les partenaires, non seulement sur une foule de questions techniques relatives à la sécurité routière, mais également sur les expertises, les réalités et les points de vue des autres partenaires. Plus important peut-être encore, il semble clair que les membres de la Table, après un peu plus de deux cycles de travaux en commun, ont appris pour la plupart à collaborer malgré leurs différences.

Progressivement, une telle collaboration étendue dans le temps transforme les acteurs eux-mêmes, leurs façons de conduire leurs activités, leurs relations les uns aux autres, et leurs points de vue sur le domaine de la sécurité routière, ne serait-ce que leur capacité à reconnaître le caractère hétérogène de l'environnement dans lequel ils évoluent¹⁶.

Enfin, la TQSR ouvre et nourrit un discours public sur la sécurité routière qui pourra potentiellement contribuer à modifier les perceptions sur la gravité et l'importance de toute la question de la sécurité routière.

5.2 Que faire de la TQSR?

L'exercice de la gouvernance collaborative n'est pas une panacée aux problèmes de planification et de gestion des affaires publiques, en sécurité routière comme en tout autre domaine. Elle est encore moins une sinécure pour les parties qui s'y engagent. Elle entame sérieusement les ressources en temps et en énergie de ses participants. Elle leur impose un dialogue avec des interlocuteurs inhabituels et improbables, parfois plus influents ou plus

¹⁶ Voir à ce propos Innes et Booher (1999).

compétents sur les enjeux mêmes de la discussion, auxquels il faut néanmoins tâcher de faire comprendre ses réalités et ses valeurs. Pire encore, elle leur garantit qu'ils devront faire des renoncements et compromis considérables dès qu'ils prennent place à la Table. Elle leur promet ainsi des moments de déception, de frustration et bien d'autres expériences négatives. Pour couronner le tout, elle exige de ses instigateurs et de ses coordonnateurs des niveaux particulièrement élevés d'habiletés de communication, d'écoute, de coordination et de médiation. Celles et ceux qui participent à la TQSR depuis un certain nombre d'années savent que ces observations correspondent à des réalités bien tangibles et concrètes. Pourtant, nos entretiens avec eux dégagent clairement une volonté largement partagée de poursuivre le travail entrepris.

Ce résultat n'est pas aussi surprenant qu'il peut en avoir l'air. Les membres ont assez d'expérience pour sentir et savoir que chacun de leur côté, quelles que soient les organisations auxquelles ils appartiennent, ils n'ont somme toute que peu ou pas de prise sur le bilan routier des Québécois. Ils savent aussi que les interventions unilatérales des pouvoirs publics, quoique peu probables parce que de plus en plus vouées à l'échec elles-mêmes, peuvent néanmoins avoir un impact notable sur leurs activités et sur la poursuite de leurs projets ou sur la réponse à leurs aspirations. Ils savent, en somme, qu'il n'existe pas d'autres voies praticables, à moins de baisser les bras et de laisser se perpétuer l'inacceptable bilan routier des Québécois.

C'est ainsi que sur la base de leur expérience de la TQSR, ses membres rejoignent implicitement le diagnostic d'un nombre croissant d'analystes et de praticiens, selon lequel il n'existe tout simplement pas d'autres options dans le monde pluriel d'aujourd'hui que la collaboration dans la recherche de consensus pour s'attaquer concrètement, et avec quelques chances de résultats, à nos problèmes et défis collectifs les plus importants. C'est pourquoi, comme le soutient Chris Huxham, chercheuse de renommée internationale en matière de gouvernance collaborative : « If the moral imperative that there is no other way to tackle major social issues is accepted, [collaborations'] clumsiness for purpose is not sufficient reason for abandoning them. Rather, it provides the imperative for finding competent ways to manage them. » Elle ajoute rapidement : « One overwhelming conclusion is that collaboration as a governance tool should be used sparingly but when used, should take high priority for resource, care and attention¹⁷. »

Ultimement, dans le contexte où les Québécois trouvent la mort et subissent de graves traumatismes sur les routes dans des proportions qui dépassent toujours celles de juridictions comparables, la raison d'être de la TQSR comme instrument de gouvernance collaborative de concertation de l'action publique en sécurité routière va de soi pour les membres à qui nous avons parlé. Nombre d'entre eux ajouteraient qu'elle mérite les niveaux de priorité, de ressources et d'attention auxquels nous avons fait allusion à différentes reprises. Les chantiers vers lesquels elle devrait se tourner à ce stade-ci de

¹⁷ Huxham, 2000, p. 353.

son évolution sont une question qui doit être posée par l'ensemble des partenaires. Néanmoins, peu d'entre eux doutent de la pertinence de poursuivre l'initiative de la TQSR dans le contexte du bilan routier actuel du Québec.

6. BIBLIOGRAPHIE

- Agranoff, R. (2006). Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. *Public Administration Review*, 66(s1), 56–65. doi:10.1111/j.1540-6210.2006.00666.x
- Agranoff, R. et McGuire, M. (2001). Big questions in public network management research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 295–326.
- Bevir, M. (Ed.). (2011). *The SAGE handbook of governance*. Los Angeles, CA: Sage.
- Caillaud, B. et Tirole, J. (2007). Consensus building: How to persuade a group. *The American Economic Review*, 97(5), 1877–1900.
- Connelly, S. et Richardson, T. (2004). Exclusion: the necessary difference between ideal and practical consensus. *Journal of Environmental Planning and Management*, 47(1), 3–17. doi:10.1080/0964056042000189772
- Cropper, S., Ebers, M., Huxham, C. et Smith Ring, P. (Eds.). (2008). *The Oxford handbook of inter-organizational relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Eden, C. et Huxham, C. (2001). The Negotiation of Purpose in Multi-Organizational Collaborative Groups. *Journal of Management Studies*, 38(3), 373–391. doi:10.1111/1467-6486.00241
- Gray, B. (1985). Conditions Facilitating Interorganizational Collaboration. *Human Relations*, 38(10), 911–936. doi:10.1177/001872678503801001
- Gray, B. (1989). *Collaborating. Finding Common Ground for Multiparty Problems*. San Francisco : Jossey-Bass.
- Gray, B. et Wood, D. J. (1991). Collaborative Alliances: Moving from Practice to Theory. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 27(1), 3–22. doi:10.1177/0021886391271001
- Gunningham, N. (2009). The new collaborative environmental governance: The localization of regulation. *Journal of Law and Society*, 36(1), 145–166.
- Heath, R. G. (1999). Communicating spirit in a collaborative alliance. *Journal of Applied Communication Research*, 27(4), 356–376. doi:10.1080/00909889909365545

- Heinrich, C. J., Hill, C. J. et Lynn, L. E. (Eds.). (2004). *The Art of Governance: Analyzing Management and Administration*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Heinrich, C. J., Lynn, L. E. et Milward, H. B. (2009). A State of Agents? Sharpening the Debate and Evidence over the Extent and Impact of the Transformation of Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(Supplement 1), i3–i19. doi:10.1093/jopart/mup032
- Horst, M. et Irwin, A. (2010). Nations at Ease with Radical Knowledge: On Consensus, Consensusing and False Consensusness. *Social Studies of Science*, 40(1), 105–126. doi:10.1177/0306312709341500
- Huxham, C. et Vangen, S. (2005). *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. Routledge.
- Huxham, C., Vangen, S. et Eden, C. (1994). Collaborative capability and collaborative maturity. *Management Research News*.
- Huxham, C., Vangen, S., Huxham, C. et Eden, C. (2000). The Challenge of Collaborative Governance. *Public Management Review*, 2(3), 337–358. doi:10.1080/14719030000000021
- Innes, J. E. (2004). Consensus Building: Clarifications for the Critics. *Planning Theory*, 3(1), 5–20. doi:10.1177/1473095204042315
- Innes, J. et Booher, D. (1999). Consensus building and complex adaptive systems. *Journal of the American Planning Association*, 65(4), 412–423.
- Joumard, R. (2009). *Le concept de gouvernance* (No. LTE 0910). Bron, France: INRET Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité.
- Keyton, J., Ford, D. J., Smith, F. I. (2008). A Mesolevel Communicative Model of Collaboration. *Communication Theory*, 18, 376-406.
- Kooiman, J. (1999). Social-Political Governance. *Public Management Review*, 1(1), 67–92. doi:10.1080/14719037800000005
- Kooiman, J. et Jentoft, S. (2009). Meta-gouvernance : Values, Norms and Principles, and the Making of Hard Choices. *Public Administration*, 87(4), 818–836. doi:10.1111/j.1467-9299.2009.01780.x
- Kooiman, J., Bavinck, M., Chuenpagdee, R., Mahon, R. et Pullin, R. (2008). Interactive governance and governability: an introduction. *Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, 7(1), 1–11.

- Koschmann, M. A. (2012). The Communicative Constitution of Collective Identity in Interorganizational Collaboration. *Management Communication Quarterly*, 1–29. doi:10.1177/0893318912449314
- Mandell, M. et Steelman, T. (2003). Understanding what can be accomplished through interorganizational innovations The importance of typologies, context and management strategies. *Public Management Review*, 5(2), 197–224. doi:10.1080/1461667032000066417
- Minto-Coy, I. D. (2012). The Grit that Makes the Pearl: Collaborative Problem Solving in the Midst of National Crisis. (Y. Li, C. M. Gerard et Z. Zhu, Eds.) *Systems Research and Behavioral Science*, 29(2), 221–226. doi:10.1002/sres.2108
- Mohammed, S. (2001). Toward an Understanding of Cognitive Consensus in a Group Decision-Making Context. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 37(4), 408–425. doi:10.1177/0021886301374002
- Nahapiet, J. (2008). The Role of Social Capital in Inter-Organizational Relationships in Cropper, S., Ebers, M., Huxham, C. et Smith Ring, P. (Eds.). *The Oxford handbook of inter-organizational relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Newell, S. (2000). Trust and inter-organizational networking. *Human Relations*.
- O'Toole, L. J. et Meier, K. J. (2004). Desperately seeking Selznick: Cooptation and the dark side of public management in networks. *Public Administration Review*, 64(6), 681–693.
- Pasquero, J. (1991). Supraorganizational Collaboration: The Canadian Environmental Experiment. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 27(1), 38–64. doi:10.1177/0021886391271003
- Peters, B. G. (2009). The Two Futures of Governing: Decentering and Recentering Processes in Governing. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 2(1), 7–24. doi:10.2478/v10110-009-0002-0
- Prins, S. (2010). Multiparty Collaboration: Between Wish and Reality. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 46(3), 322–328. doi:10.1177/0021886310381054
- Rodríguez, C., Langley, A., Béland, F. et Denis, J. L. (2007). Governance, Power, and Mandated Collaboration in an Interorganizational Network. *Administration & Society*, 39(2), 150–193. doi:10.1177/0095399706297212
- Sandfort, J. et Milward, B. H. (2008). Collaborative Service Provision in the Public Sector, In Cropper, S., Ebers, M., Huxham, C. et Smith Ring, P. (Eds.). *The Oxford handbook of inter-organizational relations*. Oxford: Oxford University Press.

- Sharfman, M. P. (1991). The Context of Interorganizational Collaboration in the Garment Industry: An Institutional Perspective. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 27(2), 181–208. doi:10.1177/0021886391272003
- Selsky, J. W. (2005). Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues: Challenges to Theory and Practice. *Journal of Management*, 31(6), 849–873. doi:10.1177/0149206305279601
- Sorensen, E. et Torfing, J. (Eds.). (2007). *Theories of democratic network governance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Susskind, L., McKernan, S. et Thomas-Larmer, J. (Eds.). (1999). *The consensus building handbook*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Torfing, J., Peters, B. G., Pierre, J. et Sorensen, E. (2012a). *Interactive Governance*. Oxford University Press, USA.
- Torfing, J., Peters, B. G., Pierre, J. et Sorensen, E. (Eds.). (2012b). *Interactive governance. Advancing the paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Trist, E. (1983). Referent Organizations and the Development of Inter-Organizational Domains. *Human Relations*, 36(3), 269–284. doi:10.1177/001872678303600304
- Turcotte, M. F. et Pasquero, J. (2001). The Paradox of Multistakeholder Collaborative Roundtables. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 37(4), 447–464. doi:10.1177/0021886301374004
- Van de Kerkhof, M. (2006). Making a difference: On the constraints of consensus building and the relevance of deliberation in stakeholder dialogues. *Policy Sciences*, 39(3), 279–299. doi:10.1007/s11077-006-9024-5
- Wang, X. H. et Wan Wart, M. (2007). When public participation in administration leads to trust: An empirical assessment of managers' perceptions. *Public Administration Review*, 67(2), 265–278.
- Weber, E. P. et Khademian, A. M. (2008). Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public Administration Review*, 68(2), 334–349.
- Wodak, R., Kwon, W. et Clarke, I. (2011). "Getting people on board": Discursive leadership for consensus building in team meetings. *Discourse & Society*, 22(5), 592–644. doi:10.1177/0957926511405410

