

CHOIX DE GOUVERNANCE POUR LE CORRIDOR NORDIQUE CANADIEN*

Andrei Sulzenko et Katharina Koch

RÉSUMÉ

La question de la gouvernance du CNC doit être abordée dès les premières phases de développement afin de faciliter la prise de décisions sur des questions de fond telles que le tracé du corridor, la consultation auprès des communautés autochtones et la surveillance des activités. Étant donné que la mise en œuvre du CNC concerne un vaste réseau de parties prenantes, il est essentiel d'élaborer divers scénarios de gouvernance pour atteindre un large consensus sur les questions d'ordre politique.

Dans cet article, le processus de gouvernance est divisé en quatre étapes principales : i) élaboration d'un cadre stratégique, ii) choix du tracé du corridor, iii) examen et mise en œuvre des propositions de projet et iv) gestion des opérations et de la surveillance. Pour chacune des étapes, les choix de gouvernance sont décrits puis soumis à un examen critique.

Le prisme analytique adopté pour ce travail se concentre sur le vaste réseau de parties prenantes qui informe les choix stratégiques. L'article envisage ensuite plusieurs scénarios qui mettent l'accent sur l'inclusion des peuples et des communautés autochtones. Afin de jeter les bases pour la discussion, le document propose cinq principes de fonctionnement qui pourront servir de pratiques de gouvernance exemplaires pour le CNC. Ces principes reposent sur l'ensemble des conditions proposées par Sabatier et Mazmanian (1979) pour garantir la mise en œuvre d'une politique, à savoir un solide cadre stratégique de départ, des processus de mise en œuvre sans ambiguïté et des directives transparentes, un réseau de parties prenantes inclusif et qui reconnaît les divers intérêts, la conscience d'un calendrier d'exécution qui transcende les cycles électoraux et, finalement, une mise en œuvre qui n'est pas entravée par la conjoncture politique ou socio-économique.

L'analyse des choix stratégiques s'appuie sur l'examen de projets d'infrastructure au Canada et à l'étranger. Les études de cas concernent les projets suivants : le pipeline de la vallée du Mackenzie et l'Aboriginal Pipeline Group, le projet de route et de port de Grays Bay, l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie (MVLWB), la Commission mixte internationale (CMI), le Traité du fleuve Columbia, la Commission de la voie maritime du Saint-Laurent, le projet de corridor du Pilbara en Australie et

*

Les études de cas présentées en annexe ont été préparées avec l'aide de Lima Plunkett, étudiant au baccalauréat en commerce à l'Université McGill et actuellement stagiaire de recherche à l'École de politiques publiques.

le corridor Scandinave-Méditerranéen dans l'Union européenne. Tous ces projets présentent des caractéristiques propres qui donnent un aperçu des divers modèles d'infrastructure unimodaux et multimodaux. En outre, le MVLWB et la CMI font figure d'autorité pour plusieurs projets d'infrastructure. Le MVLWB, en particulier, regroupe un certain nombre d'organisations autochtones (comme l'Office des terres et des eaux du Sahtu) et fonctionne comme organisation-cadre pour la planification de l'utilisation des terres et de l'eau dans plusieurs territoires autochtones des Territoires du Nord-Ouest (T.N-O.).

L'article commence par présenter le contexte politique canadien, qui détermine considérablement le niveau d'engagement des parties prenantes. Par exemple, les projets routiers et ferroviaires sont habituellement mis en œuvre et gérés par Transports Canada alors que la Régie de l'énergie du Canada (REC) est responsable des lignes de transport d'énergie. Ainsi, le fédéral jouera un rôle clé dans les processus décisionnel pour le cadre stratégique initial. En effet, le leadership fédéral est essentiel pour faciliter l'atteinte d'un consensus entre les gouvernements, les groupes autochtones et les intervenants de l'industrie autour du plan de développement d'infrastructure multidimensionnel et pluriannuel dans le Nord et le Moyen Nord. Les choix de gouvernance pour chacune des quatre étapes doivent être durables et refléter la réalité sur le terrain.

La deuxième étape, soit le tracé du corridor, peut être décidée par une société d'État fédérale, un organisme sans but lucratif (OSBL) ou des comités spéciaux. Les sociétés d'État et les OSBL bénéficient d'une législation pour guider leur mise en place. Les comités réunissant divers intervenants sont, quant à eux, plus officieux mais permettent de garantir la pleine participation des intervenants. Il pourrait être judicieux de diviser le CNC en segments géographiques afin de faciliter l'engagement des parties prenantes ainsi que les procédures réglementaires et législatives concernant, par exemple, l'évaluation de l'impact environnemental ou la consultation auprès des communautés autochtones. De cette façon, il serait plus facile de reconnaître les responsabilités respectives de chacun, en fonction des frontières provinciales et territoriales. Le CNC peut être développé par segments, en regroupant efficacement les intervenants concernés selon les régions géographiques ou de façon à maximiser l'atteinte d'un consensus.

Les troisième et quatrième étapes, soit l'examen et la mise en œuvre des propositions ainsi que la gestion des opérations et de la surveillance, sont quelque peu liées. Si une société d'État ou un OSBL était choisi pour l'étude du projet et sa mise en œuvre, il serait logique de lui confier aussi la gestion des opérations courantes et la reddition de comptes. Il est aussi possible d'avoir recours aux institutions et processus réglementaires déjà en place (c'est-à-dire Transports Canada pour les routes et les voies ferrées, le REC pour les lignes de transport d'électricité). Cela pourrait faire gagner du temps pour certains aspects de la mise en œuvre du CNC, car il existe déjà une capacité de gestion de certains modes d'infrastructure aux niveaux fédéral, territorial, provincial et municipal.

Le CNC sera une réussite seulement s'il s'inscrit dans une perspective pancanadienne plutôt que dans une approche fragmentaire constituée de plusieurs projets distincts. Cela ne signifie pas pour autant qu'on ne puisse pas procéder par étapes. Certains modes d'infrastructure en sont peut-être déjà à la phase de développement et la création d'une emprise pour le CNC faciliterait leur construction. Les besoins en infrastructure diffèrent selon les provinces et les territoires. Par exemple, l'Alberta se concentre actuellement sur l'approbation des projets de pipeline. Les provinces de l'Est comme le Québec mettent l'accent sur la sécurité énergétique par le développement de l'hydroélectricité. Dans les trois territoires, les collectivités font face à des défis particuliers en raison du changement climatique et de la fonte accélérée de la glace, ce qui entraîne, par exemple, la fonte prématurée des routes de glace.

La consultation et la recherche de consensus entre toutes les parties prenantes concernées, en particulier les communautés autochtones, sont des aspects clés de la gouvernance du CNC. L'accent doit être mis sur le fait que le CNC a un caractère multimodal, tout en évitant de pivoter vers un mode d'infrastructure particulier. Les stratégies pour la consultation auprès des communautés autochtones devront reconnaître la diversité des droits fonciers et des droits issus de traités chez les Premières Nations, les Inuits et les Métis. Toutefois, plusieurs recherches soulignent que l'approche fragmentaire actuelle du développement de l'infrastructure au Canada ne fonctionne pas (Everingham et al. 2013).

L'article propose un mode de gouvernance hybride, qui combine des éléments centralisés et décentralisés pour les quatre étapes de développement du CNC. La principale justification de cette approche est qu'elle est assez pratique et flexible pour faire face à la diversité de points de vue parmi les parties prenantes. En effet, pour prendre connaissance des préférences des diverses parties prenantes, il serait judicieux d'organiser un symposium sur les choix de gouvernance. L'article conclut en proposant quatre thèmes pour d'éventuelles recherches, qui seraient éclairées par les résultats du symposium proposé.