

Université de Montréal

LA POLITIQUE DE LA CRÉDIBILITÉ

Argumentation et influence des groupes d'intérêt dans un forum
environnemental

Marc Tremblay-Faulkner

Département de science politique
Faculté des arts et sciences

Thèse présentée
en vue de l'obtention du grade de PhD
en science politique

Juin 2020

© Marc Tremblay-Faulkner, 2020

Université de Montréal
Faculté des études supérieures et postdoctorales

Cette thèse intitulée : La politique de la crédibilité : Argumentation et influence des groupes d'intérêt dans un forum environnemental

Présentée par : Marc Tremblay-Faulkner

A été évaluée par un jury composé des personnes suivantes :

Christine Rothmayr Allison, présidente-rapporteuse

Éric Montpetit, directeur de recherche

Laurence Bherer, membre du jury

Frank Baumgartner, examinateur externe

Sara Teitelbaum, représentante du doyen

Résumé

Le travail qui suit propose de prendre au sérieux l'argumentation et la crédibilité en politique. Plutôt que d'analyser des débats partisans hautement médiatisés je m'intéresse aux interventions d'une population de groupes d'intérêt dans les consultations du *Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* (BAPE), un forum environnemental relativement méconnu. Ce choix repose sur l'idée que le processus d'élaboration des politiques publiques est à la fois fragmenté et sectoriel, au cours duquel les décisions sont constamment reformulées par une diversité d'acteurs avertis, plus ou moins experts dans leur domaine. Ce type de forum constitue une porte d'entrée intéressante pour les groupes d'intérêt qui cherchent à influencer la formulation des politiques publiques. De plus en plus, les gouvernements mettent en place des dispositifs de consultation investis par les groupes d'intérêt, souvent plus au fait des problèmes et des solutions existantes sur des enjeux nichés et complexes. Comme le suggère la littérature sur les groupes d'intérêt, l'expertise de ces derniers joue un rôle crucial dans leur influence. Mais plutôt que de mesurer l'expertise par les caractéristiques organisationnelles des groupes, je propose une avenue différente en mesurant leur argumentation directement. Dans un contexte de démocratisation de l'expertise, je suggère que les groupes d'intérêt ont avantage à mobiliser une stratégie spécifique, le *mimétisme expert*, qui repose sur l'utilisation de procédés argumentatifs empruntés aux experts scientifiques tels que la traçabilité analytique, le traitement de l'incertitude et la transformation de données.

La thèse s'articule autour de trois questions : qu'est-ce qui rend un groupe d'intérêt crédible ? La participation dans un forum favorise-t-elle l'apprentissage d'une stratégie argumentative ? L'information produite par une coalition d'intérêts influence-t-elle la prise de décision ? Pour y répondre, j'ai constitué une base de données originale de 1853 mémoires produits par 1378 groupes d'intérêt dans le cadre de 108 consultations du BAPE, dont la mission est d'évaluer l'impact environnemental et social de projets industriels. Après avoir mené des consultations, le BAPE produit des rapports dans lesquels des recommandations sur les projets évalués sont émises au gouvernement. Les consultations sont pilotées par des panels de commissaires qui, appuyés par des analystes, citent de manière systématique les participants des consultations dans leurs rapports et leur octroient ainsi une crédibilité relative.

La thèse dresse un portrait plutôt positif du processus d'élaboration des politiques publiques. Premièrement, la sophistication argumentative des groupes d'intérêt, en particulier le mimétisme expert, joue un rôle crucial dans la crédibilité qu'on leur accorde, notamment en ce qui concerne les groupes d'intérêt public comme les groupes de citoyens ou les associations environnementales. Cette relation entre argumentation et crédibilité tient malgré qu'on neutralise les effets de variables invariantes dans le temps, non observables, telles que la réputation ou le prestige. Deuxièmement, en examinant les trajectoires de participation des groupes d'intérêt qui ont participé plusieurs fois aux consultations publiques du BAPE, je montre que l'apprentissage stratégique dont les groupes font preuve est médié par le travail informationnel des commissaires. Les

rendements marginaux de l'argumentation sont décroissants, ce qui indique que les commissaires ne sont pas particulièrement réceptifs à l'apprentissage stratégique et privilégient les interventions argumentées et ponctuelles, qui informent leurs décisions. Troisièmement, l'information produite par les groupes d'intérêt lors des consultations influence les recommandations émises par le BAPE au gouvernement. En distinguant trois modes de traitement de l'information par les commissaires, je montre que leur réactivité est à deux vitesses : alors que le degré d'acceptabilité sociale du projet auprès des groupes d'intérêt influence les commissaires à autoriser ou non les projets qu'ils évaluent, les recommandations qu'ils émettent, qui indiquent un degré plus ou moins grand de contrainte réglementaire, reposent avant tout sur la réceptivité des commissaires à la diversité des sources d'information.

Globalement, ces résultats montrent que l'argumentation et la crédibilité, des notions peu explorées en science politique, peuvent jouer un rôle important dans l'influence des acteurs de la société civile qui participent à l'élaboration des politiques publiques. Ces résultats montrent également que les forums comme le BAPE, des dispositifs de consultation à petite échelle, peuvent favoriser une certaine réactivité démocratique grâce à leur capacité de traiter des informations complexes.

Mots-clés : Argumentation · Crédibilité · Groupes d'intérêt · Information

Abstract

The following work proposes to take argumentation and credibility in politics seriously. Rather than analyzing highly publicized partisan debates, I am interested in the argumentation of a population of interest groups in the consultations of the *Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* (BAPE), a relatively unknown environmental forum. This choice is based on the idea that the policy process is both fragmented and sectoral, in which decision-making is constantly reformulated by a variety of knowledgeable players, more or less experts in their field. This type of forum is an interesting gateway for interest groups seeking to influence policymaking. Increasingly, governments are setting up consultation mechanisms invested by interest groups, often more aware of existing problems and solutions on nested, complex issues. As the interest groups literature suggests, their expertise plays a crucial role in influencing them. But rather than defining expertise by organizational characteristics, I propose a different avenue by measuring their argument directly. In a context of democratization of expertise, I suggest that interest groups have an advantage in mobilizing a specific argumentative strategy, expert mimicry, which is based on the use of argumentative procedures borrowed from scientific experts such as analytical tractability, quantification and data processing.

The thesis revolves around three questions: what makes an interest group credible? Does participation in a forum encourage the learning of an argumentative

strategy? Does the information produced by a coalition of interests influence decision-making? To answer this, I created an original database of 1,853 briefs produced by 1,378 interest groups as part of 108 BAPE consultations, whose mission is to assess the environmental and social impact of industrial projects. After conducting consultations, BAPE produces reports in which recommendations on the projects evaluated are made to the government. The consultations are led by panels of commissioners who, supported by a team of analysts, systematically quote the participants of the consultations in their reports and thus give them relative credibility.

The thesis paints a rather positive portrait of the process of public policy making. First, the interest groups' argumentation, and expert mimicry in particular, plays a crucial role in the credibility they are granted, particularly with regard to public interest groups such as citizens' groups or environmental associations. This relationship between argumentation and credibility holds despite the fact that we neutralize time-invariant, non-observable variables effects, such as reputation or prestige. Second, by examining the participation trajectories of interest groups, I show that argumentative, strategic learning is mediated by the work of the commissioners. The marginal returns to argumentation are decreasing, which indicates that the commissioners are not particularly receptive to strategic learning and prefer reasoned, ad hoc interventions, to inform their decisions. Third, the information produced by interest groups during the consultations influences BAPE's recommendations made to the government. By distinguishing three types of information processing by the commissioners, I show that

their reactivity is twofold: while the degree of social acceptability of the project influences the commissioners to authorize or not the projects, the recommendations they make, which indicate a greater or lesser degree of regulatory constraint, are based on the responsiveness of the commissioners to the diversity of information cues.

Overall, these results show that argumentation and credibility, concepts little explored in political science, can play an important role in the influence of civil society actors who participate in the formulation of public policies. These results also show that small-scale consultation mechanisms like the BAPE can foster democratic reactivity thanks to their capacity to process complex information.

Keywords: Argumentation · Credibility · Interest groups · Information

Table des matières

Résumé	iii
Abstract.....	vi
Table des matières	ix
Liste des tableaux	xi
Liste des figures.....	xii
Remerciements	xiv
Chapitre 1 : Introduction	1
1.1 Argument.....	3
1.2 Plan de la thèse	10
Chapitre 2 : La stratégie du mimétisme expert.....	17
2.1 Gouverner un monde complexe par la réglementation.....	17
2.2 Points d'accès et spécialisation des intérêts organisés	22
2.3 Le rôle de l'expertise des groupes dans la gouvernance de la réglementation.....	27
2.4 La crédibilité comme variable intermédiaire entre l'expertise et l'influence.....	31
2.5 La stratégie du mimétisme expert.....	35
2.7 Hypothèses	44
2.8 Conclusion	45
Chapitre 3 : Approche empirique	47
3.1 Les consultations publiques du BAPE comme lieu d'affrontement de coalitions d'intérêts	47
3.2 Présentation de la base de données.....	52
3.2 Mesurer des argumentaires	53
3.4 Mesurer la crédibilité d'un groupe d'intérêt.....	64
3.5 Mesurer le degré de contrainte réglementaire des décisions	67
3.6 De la crédibilité à l'influence d'un groupe d'intérêt : un exemple concret.....	74
3.7 Contrôles.....	78
Annexes	87
Chapitre 4 : Qu'est-ce qui rend un groupe d'intérêt crédible ?	89
4.1 La structure argumentative d'une population de groupes d'intérêt.....	89
4.2 L'argumentation, un facteur déterminant de la crédibilité des groupes d'intérêt.....	95
4.4 Discussion.....	115
4.5 Annexe.....	118
Chapitre 5 : La participation dans un forum favorise-t-elle l'apprentissage d'une stratégie argumentative ?.....	119
5.1 L'apprentissage stratégique d'un argumentaire.....	124
5.2 La participation d'une population de groupes d'intérêt dans un forum	128
5.3 Trajectoires de participation et apprentissage stratégique.....	133
5.4 Les commissaires sont-ils réceptifs à l'apprentissage stratégique ?.....	138
5.5 Discussion.....	146
Chapitre 6 : L'information produite par une coalition d'intérêts influence-t-elle la prise de décision ?	148
6.1 Les commissaires du BAPE comme gestionnaires publics.....	151

6.2 Trois modes de traitement de l'information	153
6.3 Une réactivité à deux vitesses.....	159
6.4 Deux mécanismes de réceptivité à la diversité de l'information.....	171
6.5 Discussion.....	178
6.6 Annexe.....	180
Chapitre 7 : La politique de la crédibilité	181
7.1 Le traitement de l'information comme mécanisme de réactivité démocratique	185
7.2 Petites et grandes occasions.....	192
7.3 Limites et agenda de recherche futur.....	197
Bibliographie	203

Liste des tableaux

Tableau 3.1 Résultats de l'analyse factorielle des indicateurs associés aux deux stratégies argumentatives.....	59
Tableau 3.2 Exemple d'une liste de documents de références produits par des personnes-ressources (réaménagement de la voie ferrée de Lac-Mégantic)	83
Tableau 3.3 Statistiques descriptives des variables de la base de données	87
Tableau 3.4 Scores de fiabilité intercodeur	87
Tableau 4.1 Effet des stratégies argumentatives sur le nombre de citations du mémoire (modèles à trois niveaux avec composantes de la variance)	103
Tableau 4.2 Effet des stratégies argumentatives sur le nombre de citations du mémoire (modèles à effets fixes).....	110
Tableau 4.3 Effets de l'argumentation sur la crédibilité (modèles négatifs binomiaux multiniveaux avec pentes aléatoires).....	118
Tableau 5.1 Groupes d'intérêt ayant participé dix fois et plus aux consultations du BAPE entre 2003 et 2016	132
Tableau 5.2 Régressions OLS (effets fixes) des scores des argumentaires en fonction du rang du dépôt du mémoire	135
Tableau 5.3 Régressions binomiales négatives du nombre de citations d'un mémoire selon le rang du mémoire.....	139
Tableau 5.4 Régression OLS du nombre de citations d'un mémoire avec estimateur Arellano-Bond	145
Tableau 6.1 L'effet des modes de traitement de l'information sur le refus des projets	161
Tableau 6.2 L'effet des modes du traitement de l'information sur le nombre de conditions émises dans les rapports du BAPE	167
Tableau 6.3 Les mécanismes de la réceptivité à la diversité de l'information. Effets d'interaction sur le nombre de conditions émises dans les rapports du BAPE	175

Liste des figures

Figure 2.1 Évolution du nombre d'organismes gouvernementaux au Québec, 1960-2019	21
Figure 3.1 Prévalence des procédés argumentatifs dans les 1853 mémoires	57
Figure 3.2 Valeurs propres (eigenvalues) de l'analyse factorielle	59
Figure 3.3 Distribution du score des deux argumentaires	64
Figure 3.4 Distribution du nombre de citations des mémoires.....	66
Figure 3.5 Exemple de lettre du BAPE au ministre de l'environnement	68
Figure 3.6 Exemple d'avis du BAPE	69
Figure 3.7 Distribution du nombre d'avis du BAPE pour les 108 commissions d'enquête.....	70
Figure 3.8 Exemple de condition d'un décret	72
Figure 3.9 Distribution du nombre de conditions dans les décrets gouvernementaux pour les 108 commissions d'enquête	73
Figure 3.10 Exemple individuel de l'influence d'un groupe d'intérêt	75
Figure 4.1 Scores des argumentaires par type de groupe	91
Figure 4.2 Distribution de la différence des scores des deux stratégies argumentatives par coalition	94
Figure 4.3 Allocation de la crédibilité selon le type de groupe d'intérêt	97
Figure 4.4 Allocation de la crédibilité selon la position du groupe d'intérêt	98
Figure 4.5 Comparaison de la distribution du nombre de citations d'un mémoire avec les distributions théoriques	101
Figure 4.6 Pentés aléatoires de l'effet des deux stratégies argumentatives sur le nombre de citations.....	102
Figure 4.7 Effets marginaux moyens de chaque argumentaire au fur et à mesure que le score de l'argumentaire alternatif augmente.....	113
Figure 5.1 Distribution du nombre de mémoires déposés.....	128
Figure 5.2 Distribution du nombre de mémoires déposés selon la position.....	130
Figure 5.3 Composition des groupes d'intérêt selon le nombre de mémoires déposés.....	131
Figure 5.4 Probabilités prédites du score des deux argumentaires en fonction du rang du mémoire	137
Figure 6.1 Probabilités prédites du refus de projet selon le % d'opposants (modèle 1 du tableau 6.1).....	163
Figure 6.2 Probabilités prédites du refus de projet selon la crédibilité des coalitions (modèle 2 du tableau 6.1)	165
Figure 6.3 Effets des variables clés des modèles 4 à 6 sur le nombre de conditions émises dans les rapports du BAPE	169
Figure 6.4 Effets marginaux de la réceptivité à la diversité de l'information en fonction de la complexité de l'enjeu et du degré de polarisation des consultations.....	178
Figure 6.5 Comparaison de la distribution du nombre de conditions dans les rapports du BAPE avec les distributions théoriques.....	180

À mon père

Remerciements

Une bonne thèse est une thèse complétée. Je ne me rappelle pas l’auteur de cette phrase, mais je sais que je n’aurais jamais pu terminer le travail qui suit sans l’aide d’un certain nombre de personnes. Je ne nommerai pas tout le monde ni ne m’épancherai inutilement. Je remercie mes parents, Audrey, les Potineurs I et II, Julien, Alexandre, Olivier, le 3^e étage (LR, Maxime, Florence, Simon D., Simon, Jean-Philippe, Alexandre H.), Mathieu Charest, Yannick Charette. Une mention spéciale à Éric Montpetit, un directeur de recherche précis, parcimonieux, avec la touche magnanime des bons mentors. Merci pour ta patience et ton accompagnement.

Chapitre 1 : Introduction

Au cours des dernières années, une conversation politique s'est ouverte autour de la question de la vérité en politique, et plus particulièrement la menace des faits alternatifs sur les débats publics contemporains. C'est ce qu'on a appelé l'ère de la politique « post-vérité » (Davies 2016; McIntyre 2018; d'Ancona 2017). La mise en contexte habituelle est la suivante : dans la foulée du référendum sur le *Brexit* au Royaume-Uni et de la course électorale qui mène Donald Trump à la présidence des États-Unis, l'expression post-vérité est devenue si populaire (une augmentation de 2000 % des recherches sur Google) que les dictionnaires Oxford l'ont sacrée expression de l'année en 2016 (Flood 2016). Selon la définition officielle, post-vérité est un adjectif qui fait référence « à des circonstances dans lesquelles les faits objectifs ont moins d'influence pour modeler l'opinion publique que les appels à l'émotion et aux opinions personnelles ». Bien que la distorsion de la vérité en politique ait toujours eu une place enviable (Arendt 2002), la transformation récente des systèmes médiatiques, à même de nourrir le tribalisme politique et la désinformation, contribuerait au climat délétère des débats publics contemporains.

Prenez une personne de votre entourage. Si vous lui demandez ce qu'elle pense de la politique, il y a de fortes chances que la discussion s'engage sur la joute partisane et les débats médiatiques de l'heure. Il est tout aussi probable que cette discussion soit

connotée négativement, avec une bonne dose de cynisme. En démocratie, les conversations quotidiennes sur la politique prennent souvent les formes suivantes : vous vous demandez à quel point le dernier scandale concernant tel ou tel gouvernement lui fait « perdre des points » ; vous discutez du dernier sondage d'opinion qui place l'opposition officielle aux portes du pouvoir ; vos échanges paraphrasent, parfois ironiquement, les clips relayés sur les pages Facebook et les fils Twitter de personnalités politiques notoires se lançant des piques. Et ainsi de suite. Ce climat conversationnel un peu décourageant, relayé avec enthousiasme par les médias (Soroka 2014), voire en exagérant le caractère conflictuel des débats (É. Montpetit 2016a), se traduit par un rapport citoyen face à la chose politique marquée soit par l'indifférence (Mutz 2002a; 2002b; Hibbing et Theiss-Morse 2002), l'ignorance (Carpini et Keeter 1996) ou l'anxiété (Albertson et Gadarian 2015).

Vivons-nous dans une ère de politique post-vérité ? L'objectif de cette thèse n'est pas de répondre à cette question. Cependant, celle-ci nous oblige à mieux définir la notion de débat politique qui, à mon avis, est trop souvent circonscrite aux grands débats partisans nationaux. Assumer que nous vivons ou non dans une ère post-vérité suppose en effet un niveau d'analyse macroscopique qui présente le désavantage de confondre l'ensemble des échanges entre acteurs politiques avec les débats les plus visibles, souvent acrimonieux, qui s'inscrivent dans la joute partisane. Cette représentation est parfois trompeuse. Les décisions politiques sont le produit d'une activité considérable, ils impliquent une foule d'acteurs, logés dans des instances organisationnelles

décentralisées ou simplement inconnues du grand public. En retracer l'origine exige un effort patient, vétilleux. Cet effort est au cœur de l'argument de la thèse.

1.1 Argument

À l'opposé de la politique post-vérité, le travail qui suit propose donc de prendre au sérieux ce que j'appelle *la politique de la crédibilité*, dans laquelle les arguments présentés par les acteurs politiques dans leurs échanges, potentiellement utiles pour la formulation des politiques publiques, méritent d'être crus. Je distingue la crédibilité, le caractère de ce qui est croyable, de la réputation, la manière dont une entité est considérée auprès d'un public plus ou moins large. Autrement dit, je m'intéresse à la crédibilité des arguments, et non à la réputation des acteurs qui les défendent (pour une analyse détaillée de la réputation et de l'image des organisations, voir Carpenter 2014).

Plutôt que d'analyser les grands débats nationaux ou provinciaux, je privilégie un niveau d'analyse plus modeste, celui des débats institutionnalisés dans les consultations d'un forum politique confiné à un secteur précis. Je focalise sur les arguments présentés par les groupes d'intérêt, un type d'acteur politique dont le rôle et la contribution sont souvent connotés négativement auprès du grand public malgré un répertoire d'actions diversifié (É. Montpetit 2002). Je définis les groupes d'intérêt comme des *organisations qui tentent d'influencer le processus politique sans revendiquer de fonctions électives*. Cette définition inclusive se base sur des critères comportementaux plutôt

qu'organisationnels, comme le nombre de membres ou la vocation de l'organisme. Ce choix se justifie entre autres par la hausse marquée du nombre de groupes d'intérêt *sans* membres, comme les entreprises, les hôpitaux, les universités ou les think tanks (Skocpol 1999). Il s'agit aujourd'hui de la plus grande catégorie de groupes d'intérêt aux États-Unis, et leur niveau de croissance depuis le début des années 1990 est plus élevé que les autres (Schlozman et al. 2015). Bien qu'il n'existe pas de chiffres officiels à ce jour pour le Canada ou le Québec, on peut supposer une tendance similaire. Par exemple, si la direction d'une université se présente en commission parlementaire dans le but de modifier un projet de loi sur le financement des institutions d'éducation supérieure, alors on peut conceptualiser cette université, au moment où elle se mobilise, comme un groupe d'intérêt au même titre qu'un groupe environnemental ou une association commerciale (pour une revue détaillée des différences entre les définitions comportementales et organisationnelles des groupes d'intérêt, voir Baroni et al. 2014).

La thèse s'articule autour de trois questions : qu'est-ce qui rend l'argumentation d'un groupe d'intérêt crédible ? La participation dans un forum politique favorise-t-elle l'apprentissage d'une stratégie argumentative ? Et quel impact peut avoir la crédibilité d'une coalition d'intérêts sur la prise de décision ? La démonstration empirique repose sur une analyse de la crédibilité de l'argumentation de 1378 groupes d'intérêt ayant produit 1853 interventions écrites uniques lors de 108 commissions d'enquête menées entre 2003 et 2016 par le *Bureau des audiences publiques sur l'environnement*, ci-après BAPE, un forum environnemental qui documente les conséquences environnementales

et sociales de projets industriels majeurs au Québec comme l'agrandissement de dépotaires et la construction de parcs éoliens, de centrales hydroélectriques et de tronçons d'autoroute. Le BAPE produit des rapports d'enquête qui combinent l'analyse technique des projets et la synthèse des préoccupations des acteurs concernés par l'entremise de consultations fortement institutionnalisées. Les commissions d'enquête sont pilotées par des panels de commissaires nommés en leur qualité d'experts par le gouvernement, qui dirigent les consultations et rédigent les rapports d'enquête. Ce sont les commissaires qui allouent la crédibilité relative de chaque groupe d'intérêt en citant plus ou moins le mémoire de ce dernier dans le rapport d'enquête.

Pourquoi s'intéresser aux groupes d'intérêt qui participent aux consultations publiques d'un forum régional tel que le BAPE ? Je considère au moins deux raisons, chacune associée à deux caractéristiques fondamentales du processus d'élaboration des politiques publiques. La première est que ce processus est aujourd'hui plus fragmenté qu'auparavant, un phénomène central des principales théories en politiques publiques (Sabatier et Weible 2014). La fragmentation de la prise de décision politique implique que celle-ci fasse constamment l'objet de discussions et de négociations avant d'être prise (et après qu'elle le soit). C'est ce que Rhodes (1997 ; 2012) appelle le passage du gouvernement à la gouvernance. Bien que ce terme soit galvaudé, l'idée centrale est simple : les décisions politiques sont aujourd'hui le produit d'interactions entre des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux. En effet, plusieurs études en administration publique suggèrent que les gouvernements ont aujourd'hui recours à une

pluralité de fournisseurs d'avis en tous genres. Ceci inclut évidemment les acteurs traditionnels tels que les fonctionnaires et les conseillers politiques du gouvernement, mais également une foule d'acteurs non gouvernementaux comme les groupes d'intérêt, les firmes de consultants ou les think tanks (Bevir, Rhodes, et Weller 2003 ; Howlett et Lindquist 2004). Cette dispersion dans l'offre informationnelle à la disposition des gouvernements a transformé la dynamique du conseil politique, passant du modèle du conseiller (*speaking truth to power*) à celui, plus diffuse, de la gouvernance (*sharing truth with multiple actors of influence*) (Craft et Howlett 2013, 192).

L'impact de cette fragmentation, qui favorise la concurrence des points de vue, sur la prise de décision n'est pas évident. D'un côté, le nombre de sources d'information disponibles augmente, ce qui pourrait faciliter l'utilisation des connaissances. De l'autre, un niveau élevé de fragmentation et de contestation des pouvoirs est lié à une utilisation discontinue et disproportionnée des connaissances, l'afflux d'informations incompatibles créant une pression sur les structures décisionnelles existantes pour prendre en compte des revendications concurrentes (Workman, Jones, et Jochim 2009, 84). Le transfert et l'utilisation de connaissances contradictoires peuvent donc mener à un processus décisionnel irrégulier et ponctuel plutôt que continu et mûrement réfléchi (B. D. Jones et Baumgartner 2005). Dans le travail qui suit, nous verrons que les forums politiques tels que le BAPE, sous certaines conditions, facilitent le traitement de sources d'information diversifiées.

La deuxième caractéristique fondamentale du processus d'élaboration des politiques est que celui-ci est généralement compartimenté dans des secteurs plus ou moins étroits nommés sous-systèmes politiques et dans lesquels les fonctionnaires, les experts et les groupes d'intérêt jouent un rôle de premier plan. Cette compartimentation dans la prise de décision politique est le produit d'une complexification des tâches des gouvernements modernes. Je reviendrai plus en détail sur ce processus de complexification dans le chapitre suivant, mais notons que la grande majorité des décisions politiques, notamment les décisions réglementaires, ne sont pas le produit d'un arrimage entre les préférences du grand public et les décisions des politiciens, une relation certes cruciale (Soroka et Wlezien 2010; Gilens 2012), mais partielle de la réalité quotidienne de la prise de décision gouvernementale. En effet, les politiciens délèguent la plupart de leurs décisions à des fonctionnaires qui, en retour, consultent régulièrement les représentants d'un public averti afin d'alimenter leurs décisions — en premier lieu les experts et les groupes d'intérêt qui la plupart du temps disposent de connaissances spécifiques de l'enjeu.

Analyser l'action des groupes d'intérêt dans le cadre de consultations d'un forum environnemental permet donc d'aborder la réalité à la fois fragmentée (les consultations sont ouvertes) et sectorielle (les enjeux évalués sont circonscrits à des sous-systèmes politiques) du processus d'élaboration des politiques publiques. Étudier l'action des groupes d'intérêt par l'entremise des consultations réglementaires ou législatives est une méthode relativement bien établie (Furlong 1997; Yackee et Yackee 2006; Klüver 2013;

Pagliari et Young 2014). Des sondages auprès des groupes d'intérêt en Europe et aux États-Unis suggèrent d'ailleurs que ces derniers considèrent les consultations parmi les instruments de politiques publiques les plus importants (A. Binderkrantz 2005 ; A. S. Binderkrantz, Christiansen, et Pedersen 2015 ; Furlong et Kerwin 2004 ; West 2004). Les raisons qui les motivent à participer à ce genre de dispositif varient. Par exemple, un groupe peut désirer participer à une consultation dans une perspective de résolution de problème, un phénomène abondamment souligné par les chercheurs qui s'intéressent aux institutions et aux processus de la gouvernance collaborative (Leach, Pelkey, et Sabatier 2002; Thomson et Perry 2006; Lubell, Henry, et McCoy 2010; Lubell et al. 2002; Crona et Parker 2012; Ansell et Gash 2008; Choi et Robertson 2014). Il peut aussi y participer pour faire pression et obtenir sa solution préférée ou un bénéfice individuel (Krueger 1974 ; Lubell, Henry, et McCoy 2010 ; Leach, Pelkey, et Sabatier 2002). Certaines instances de consultation servent ainsi à défendre des préférences prédéfinies plutôt qu'à contribuer à une solution globalement acceptable. Les acteurs disposés à y investir leurs ressources ne le sont que dans la mesure où ils peuvent les échanger contre une décision relativement proche de la solution de leur choix. D'autres objectifs entrent ainsi en ligne de compte, tels qu'une visibilité ou une réputation accrue. Dans ce cas, la participation publique vise à diffuser une image de compétence sur le sujet. Les scientifiques, par exemple, pourraient être reconnus par leurs pairs s'ils sont sélectionnés pour faire un rapport sur un problème. Une raison importante pour laquelle les acteurs

s'engagent est le potentiel d'améliorer leur image publique ou d'éviter une image négative due à la non-participation (Hendriks 2006).

Que ce soit dans une perspective de résolution de problème ou de positionnement stratégique, le travail qui suit ne se penche pas sur les motifs qui poussent les groupes d'intérêt à participer aux consultations du BAPE. Mon objectif se résume à mesurer la crédibilité de leur argumentaire, selon la nature et le degré de sophistication de celui-ci, puis à vérifier dans quelle mesure cette crédibilité impacte les décisions des commissaires.

Au cœur de l'argument de la thèse figure l'idée selon laquelle les groupes d'intérêts qui participent à des consultations sectorielles ont avantage à développer une stratégie argumentative spécifique pour gagner en crédibilité. Cette stratégie, que j'appelle le mimétisme expert, consiste à mobiliser des procédés argumentatifs propres à la démarche de l'expert scientifique afin de se démarquer des autres acteurs. L'idée de l'expertise comme facteur d'influence des groupes d'intérêt n'est pas nouvelle. Cela dit, on conceptualise généralement l'expertise des groupes comme un dérivé des ressources matérielles et organisationnelles à leur disposition. Cela peut avoir pour effet de surestimer l'influence des intérêts d'affaires, comme les entreprises et les associations commerciales ou industrielles, ou de ne pas mesurer l'expertise réellement exprimée. Une façon de contourner ces problèmes est de mesurer la crédibilité allouée à l'argumentation. En conceptualisant la crédibilité comme une ressource importante à la

disposition des groupes d'intérêt, l'argumentation qu'ils mobilisent en constitue la matière première.

Pour évaluer la force du mimétisme expert, je le compare à un autre argumentaire, déjà fortement établi dans la littérature, qui repose sur l'idée de la représentation d'intérêts. L'idée de la représentation figure à la fois au cœur du pluralisme politique (Truman 1971), qui suggère que des « clientèles publiques » (*public constituencies*) préexistantes aux groupes existent au sein de la société, et de la théorie de l'action collective (Olson 1971), qui insiste plutôt sur les incitations des groupes à représenter leurs membres. Dans les deux cas, c'est la représentativité du groupe d'intérêt qui importe pour évaluer son influence auprès des décideurs. Dans le contexte régional des consultations du BAPE, qui évalue des projets industriels régionaux, la représentation des intérêts prend plusieurs formes parfois contradictoires, le plus souvent motivée soit par une logique « Pas dans ma cour » (NIMBY), soit par la défense du développement économique régional. Entre les deux argumentaires, je suggère qu'un argumentaire qui prend la forme d'un avis d'expert sera dominant, car jugé plus crédible que la représentation d'intérêts.

1.2 Plan de la thèse

La thèse se divise de la manière suivante. Dans le prochain chapitre, je présente le raisonnement théorique et les hypothèses de recherche. Mon point de départ est que la

complexification des tâches gouvernementales au cours des dernières décennies a eu pour conséquence une réorganisation de la structure de traitement de l'information. Cette réorganisation, qui répond à une logique de diversification des champs d'action du gouvernement, se manifeste notamment par la création de nombreux organismes réglementaires depuis les années 1960 : régies, offices de consultation, comités-conseils, tribunaux administratifs, etc., dont fait partie le BAPE. Plus cet environnement institutionnel est fragmenté, plus il offre des opportunités de lobbying pour les groupes d'intérêt, qui ont désormais accès à des portes d'entrée auparavant inexistantes. Dans ce contexte, les groupes se sont adaptés par une spécialisation croissante, comme le suggèrent deux corpus de recherche distincts, mais concomitants. D'une part, les recherches sur la formation des groupes montrent que leur nombre et leur diversité ont explosé depuis les années 1980. D'autre part, la littérature sur l'influence des groupes isole leur expertise comme un facteur incontournable, notamment au moment de la formulation des politiques publiques. Plutôt que de mesurer l'expertise comme le produit de ressources matérielles ou organisationnelles, je focalise sur la crédibilité des interventions des groupes, qui s'acquiert avant tout grâce à leur contribution argumentative aux débats publics. Parmi les argumentaires à leur disposition, je suggère que la stratégie du mimétisme expert est la plus efficace dans le contexte des consultations publiques. Cette stratégie repose sur trois procédés argumentatifs : la traçabilité analytique, le traitement de l'incertitude et l'exclusivité et la transformation

de l'information. Le chapitre se termine par la formulation de trois hypothèses qui structurent la démonstration empirique de la thèse.

Le chapitre 3 présente la stratégie empirique. En m'inspirant du cadre d'analyse de l'*Advocacy Coalition Framework* (Sabatier et Jenkins-Smith 1993), je présente les consultations publiques du BAPE comme le terrain d'affrontement de coalitions d'intérêts. Je présente ensuite la base de données utilisée dans les chapitres empiriques. Il s'agit d'une base de données originale, issue d'une analyse de contenu de 1853 mémoires écrits par 1378 groupes d'intérêts uniques lors de 108 commissions d'enquête tenues par le BAPE entre 2003 et 2016. Cette base de données comprend des indicateurs divers, qui mesurent les préférences et les argumentaires des groupes d'intérêt, la crédibilité allouée à leurs argumentaires et le degré de contrainte réglementaire des recommandations des commissaires du BAPE. Je présente ensuite un exemple individuel d'influence, retraçant pas à pas l'argumentation d'un groupe d'ornithologue, la crédibilité allouée à son argumentation, la recommandation du BAPE émise à cause de l'intervention du groupe et le changement réglementaire concomitant dans le décret gouvernemental. Enfin, je présente l'ensemble des variables contrôles utilisées dans les différents modèles des chapitres empiriques. Ceci est, à ma connaissance, la première base de données mesurant l'argumentation et la crédibilité d'une population de groupes d'intérêt dans un sous-système politique.

La structure de la partie empirique de la thèse est simple. Chacun des trois chapitres empiriques tente de répondre à une question précise, qui correspond à une hypothèse. Dans le chapitre 4, je réponds à la question suivante : qu'est-ce qui rend un groupe d'intérêt crédible ? Le chapitre se divise en deux parties. Dans un premier temps, je présente la structure argumentative qui prévaut dans les débats du BAPE en analysant la prévalence et l'usage des argumentaires construits dans le chapitre 3 selon les propriétés des groupes ainsi que leurs préférences. Cette structure révèle un contexte de démocratisation de l'expertise, où tous les types de groupes utilisent la stratégie du mimétisme expert l'usage du mimétisme expert, en particulier ceux qui s'opposent aux projets évalués par le BAPE. Dans un deuxième temps, j'analyse la relation entre argumentation et crédibilité à l'aide de deux types de modèles de régression. Des modèles multiniveaux montrent que cette relation varie davantage entre les groupes que les commissions d'enquête. Des modèles à effets fixes, qui neutralisent les effets des variables non observées et invariantes dans le temps tel que le prestige ou la réputation, montrent que l'argumentation est un facteur déterminant de la crédibilité des groupes d'intérêt, peu importe qu'il s'agisse d'un opposant ou d'un défenseur du projet évalué par le BAPE. La stratégie du mimétisme expert est, en termes du nombre de citations d'un mémoire, environ deux fois plus performante que la stratégie de la représentation. Les résultats de ce chapitre contribuent à la littérature sur l'influence des groupes d'intérêt en nuanciant l'idée selon laquelle les intérêts économiques sont systématiquement avantagés dans les consultations réglementaires.

Dans le chapitre 5, je m'intéresse à l'apprentissage de la stratégie du mimétisme expert. Puisque cette stratégie génère beaucoup de crédibilité, les groupes d'intérêt qui participent plusieurs fois aux consultations publiques du BAPE devraient faire preuve d'apprentissage stratégique ; et les mémoires qu'ils déposent lors d'une deuxième, d'une troisième ou d'une quatrième participation devraient s'appuyer de plus en plus sur les différents procédés argumentatifs du mimétisme expert. Bien que la participation des groupes aux consultations publiques du BAPE soit essentiellement ponctuelle, une minorité d'entre eux, pour la plupart des groupes environnementaux et des associations d'affaires, investissent le BAPE plusieurs fois et font preuve d'apprentissage stratégique. Alors qu'on pourrait penser que cet apprentissage soit rentable, les rendements de l'argumentation sont marginalement décroissants. Cette stratégie argumentative se révèle efficace, mais à court terme : les commissaires du BAPE sont réceptifs aux arguments qui reposent sur le mimétisme expert, mais ne sont pas dupes face à l'apprentissage de cette stratégie argumentative par les groupes.

Ce changement de niveau d'analyse, des groupes aux commissaires, se poursuit dans le chapitre 6. Dans ce chapitre, je tente de répondre à la question suivante : l'information produite par une coalition d'intérêts influence-t-elle la prise de décision ? L'idée est de vérifier de quelle manière les commissaires du BAPE traitent l'information produite lors des consultations et si celle-ci influence leurs recommandations et le degré de contrainte réglementaire contenu dans leurs évaluations à l'intention du gouvernement. Je conceptualise les commissaires du BAPE comme des « gestionnaires

publics », dont une des tâches principales est le traitement de l'information et la prise en compte d'une diversité de points de vue. Je compare l'effet de trois modes de traitement de l'information distincts sur leurs recommandations. Le premier mode mesure tout simplement l'effet des préférences agrégées des groupes. Le deuxième mode mesure l'effet de la crédibilité moyenne de chaque coalition. Le troisième mode mesure l'effet de la diversité des sources d'information sur les décisions des commissaires du BAPE. Les résultats montrent que réactivité démocratique du BAPE est à deux vitesses : alors que le degré d'acceptabilité sociale (les préférences des groupes) influence les commissaires à autoriser ou non un projet, les recommandations qu'ils émettent reposent avant tout sur leur réceptivité des commissaires à la diversité des sources d'information, dans une optique de résolution de problème.

Dans la conclusion, je reviens brièvement sur les résultats empiriques qui, globalement, dressent un portrait positif du processus d'élaboration des politiques publiques. Ensuite, j'insiste sur deux points qui, je crois, distinguent la politique de la crédibilité. Dans un premier temps, suivant des études récentes sur le rôle de la diversité de l'information dans la prise de décision, je suggère que le traitement de l'information est un mécanisme de réactivité démocratique important, les forums sectoriels comme le BAPE représentant à cet égard un outil utile et avantageux pour les gouvernements. Dans un deuxième temps, je me penche sur la notion d'échelle des décisions politiques. En utilisant comme contre-exemple l'initiative récente du « Grand débat national » en France, je soutiens que la politique de la crédibilité est sans doute seulement possible à

un niveau de prise de décision relativement circonscrit, lors de débats entourant des décisions concrètes. Enfin, je souligne deux limites importantes de la thèse. Ces limites concernent la méthode de construction des argumentaires des groupes et le choix de circonscire l'analyse aux consultations d'un forum environnemental régional. Je propose un agenda de recherche futur qui permettrait de remédier à ces lacunes et d'améliorer la validité externe des résultats de la thèse.

Chapitre 2 : La stratégie du mimétisme expert

Ce chapitre présente le raisonnement théorique de la thèse. Je suggère d'abord que la complexification et la diversification des secteurs d'intervention gouvernementaux amènent les groupes d'intérêt à se spécialiser et à recourir au lobbying d'expert. Alors que l'expertise des groupes d'intérêt est souvent définie comme le produit de ressources matérielles ou organisationnelles dans la littérature sur le lobbying, je propose de faire intervenir la crédibilité comme une variable intermédiaire entre l'expertise des groupes d'intérêt et leur influence. Dans le contexte particulier des débats publics d'un forum environnemental, je suggère que les groupes d'intérêt peuvent acquérir une telle crédibilité grâce à leurs contributions argumentatives. Parmi les argumentaires à la disposition des groupes d'intérêt, je suggère que la stratégie du mimétisme expert est la plus efficace. Cette stratégie repose sur trois dimensions argumentatives : la traçabilité analytique, le traitement de l'incertitude et l'exclusivité de l'information. Le chapitre se termine par la formulation de trois hypothèses de recherche.

2.1 Gouverner un monde complexe par la réglementation

Le point de départ de ce chapitre est la complexification des tâches et la diversification du champ d'action des gouvernements contemporains. Au-delà des débats entourant la taille de l'État en termes de dépenses ou de ressources humaines, la diversité institutionnelle et thématique des institutions gouvernementales constitue un

bon indice de complexification de la politique. Par exemple, Baumgartner et Jones (2015) et Jones et al. (2019) montrent que le nombre de thèmes présents au sein des différentes structures institutionnelles du Congrès américain a considérablement augmenté depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, puis s'est stabilisé au cours des années 2000. C'est ce qu'ils appellent « l'élargissement » (*broadening*) du gouvernement, soit l'idée selon laquelle l'État s'implique dans des sphères d'activité de plus en plus diversifiées. Les décideurs politiques doivent aujourd'hui prendre des décisions dans un environnement institutionnel et réglementaire plus complexe qu'auparavant. Cette complexification a entraîné une réorganisation de la structure gouvernementale de traitement de l'information au cours des dernières décennies (Baumgartner et Jones 2015 ; March et Olsen 1983).

Dans ce contexte, une des fonctions principales des gouvernements modernes est la réglementation. L'élaboration de règlements détermine de plus en plus la substance d'un large éventail de programmes publics : ces règlements régissent des domaines aussi variés que le lieu de travail, l'environnement, l'économie, pratiquement l'ensemble des aspects de la vie publique et privée. Qui détermine les normes de carburant pour nos voitures ? Des produits disponibles en pharmacies ? Qui décide des standards professionnels auxquels doivent s'astreindre les agronomes ? En apparence, ces enjeux sont peu politisés. Or, ils font au contraire l'objet de batailles politiques perpétuelles. Aux États-Unis, on estime que plus de 90 % de la production législative est en fait réglementaire, soit des règlements édictés par des bureaucrates non élus au sein

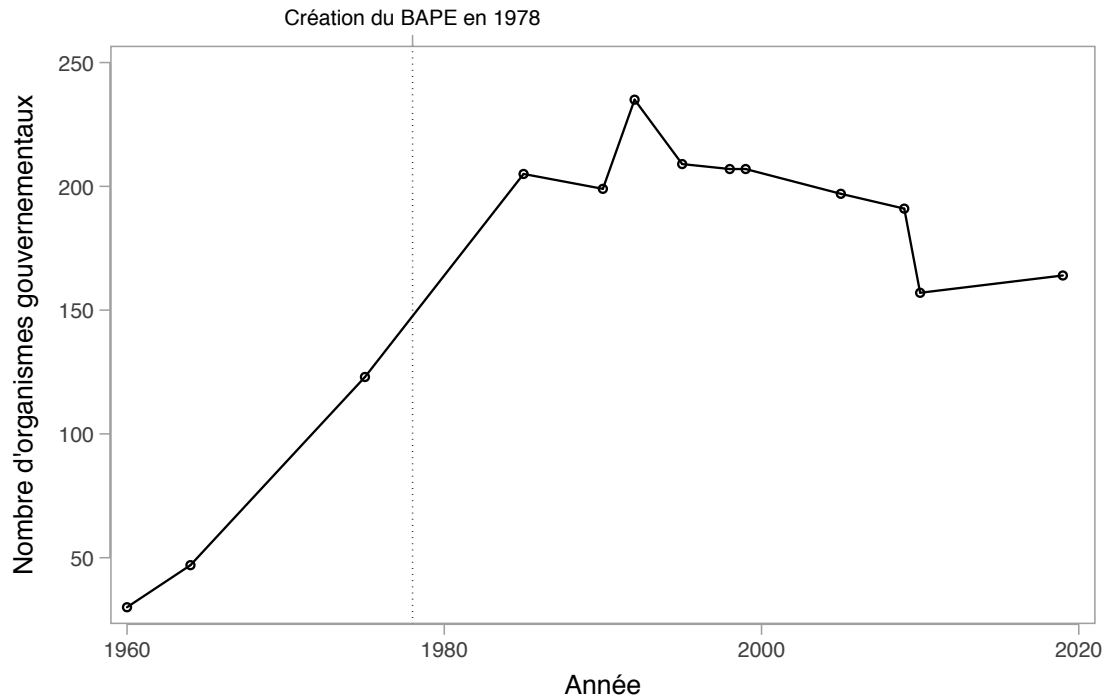
d'organismes tels que l'*Environmental Protection Agency* ou la *Consumer Product Safety Commission* (Potter 2019). À des fins de comparaison, au Canada, 31 lois publiques fédérales ont été promulguées en 2018 alors que 403 règlements ont été consignés dans la Gazette du Canada durant la même période (Gouvernement du Canada 2019). Au Québec, le ratio est moins élevé, mais demeure important : alors que les députés élus à l'Assemblée nationale ont promulgué 40 lois en 2018, la branche exécutive a adopté 269 règlements (Gouvernement du Québec 2019).

Ce quadrillage administratif se manifeste également par la multiplication d'organismes réglementaires en tous genres — régies, offices de consultation, comités-conseils, tribunaux administratifs, etc. — auxquels on a délégué des pouvoirs décisionnels ou consultatifs. La figure 2.1 montre l'évolution du nombre officiel d'organismes gouvernementaux québécois entre 1960 et 2019. Les organismes recensés comprennent des comités et des commissions (ex. : Commissaire à la lutte contre la corruption), des régies (ex. : Régie de l'assurance maladie du Québec), des tribunaux administratifs (ex. : Tribunal des droits de la personne), des offices (Office du logement), des sociétés administratives et sociétés d'État (ex. : Hydro-Québec).

La courbe en forme d'arc reflète la complexification de l'environnement institutionnel et réglementaire québécois. Bien que la courbe soit décalée de quelques années par rapport à celle des institutions politiques américaines, elle présente la même chose : une longue phase d'expansion des tâches gouvernementales suivie d'une légère

contraction. Après avoir connu une forte hausse entre 1960 (37 organismes) et 1992 (235 organismes), on constate une légère contraction, puis une stabilisation du nombre d'organismes par la suite. Plusieurs pressions en faveur d'une rationalisation de l'État québécois ont été faites dans les années 1980 et 1990. On pense notamment au rapport Gobeil (1986) et à celui du Groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux (1997).

Figure 2.1 Évolution du nombre d'organismes gouvernementaux au Québec, 1960-2019



Sources : pour les années 1960 à 2000, voir Gélinas (2001); pour les années 2005, 2009 et 2010, voir la note de l'Observatoire de l'administration publique de l'ÉNAP (2011) ; pour l'année 2019 (janvier), les données proviennent de la liste officielle des dirigeants et dirigeantes des ministères et organismes gouvernementaux (Ministère du Conseil Exécutif 2019). Notons que les organismes comptabilisés excluent les agences de santé et les hôpitaux.

Derrière les chiffres agrégés se révèle la généalogie des secteurs d'intervention du gouvernement québécois. Par exemple, on peut retrouver la séquence de l'institutionnalisation des intérêts des principaux groupes sociodémographiques de la province : en 1973, le Conseil du statut de la femme est créé, suivi tour à tour du Conseil des relations interculturelles (1984), du Conseil permanent de la jeunesse (1985), du Conseil de la famille et de l'enfance (1988) et du Conseil des aînés (1992). Alors que les institutions fondatrices de l'État provincial québécois comme Hydro-Québec et la Régie de l'assurance maladie du Québec ont été créées dès les années 1960, des organismes

comme la Commission des lésions professionnelles (1997) ou l'Agence des partenariats publics privée (2004) qui reflètent des préoccupations plus tardives et plus nichées, accompagnent le processus de complexification réglementaire à l'œuvre dans toutes les démocraties. Alors qu'on pourrait penser que des institutions telles que l'Autorité des marchés financiers ou l'Institut national de la santé publique existent depuis des décennies, elles n'ont respectivement été instituées qu'en 2004 et 1998. La création du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement en 1978, illustrée par la ligne verticale sur la figure 2.1, indique une préoccupation environnementale précoce.

2.2 Points d'accès et spécialisation des intérêts organisés

Du point de vue des groupes d'intérêt, la multiplication d'organismes réglementaires signifie la multiplication de portes d'entrée pour faire valoir leurs points de vue. On peut conceptualiser ces nouveaux organismes comme des points d'accès, soit des entrées institutionnelles qui permettent aux groupes d'intérêt de participer à la formulation des politiques publiques persuadant les titulaires de charges publiques ou en leur procurant de l'information (Ehrlich 2011). Selon cette théorie, plus il y a de points d'accès dans un système politique, plus les coûts liés au lobbying sont faibles. Les points d'accès correspondent à des décideurs susceptibles de faire l'objet de lobbying et qui ont le pouvoir dans un domaine politique particulier, ce qui facilite le travail des groupes d'intérêt en réduisant les coûts du lobbying.

Prenons un exemple concret. L'Institut national de la santé publique (INSPQ), créé en 1998, a pour objectif de développer et de diffuser les connaissances dans le domaine de la santé publique et de collaborer avec les institutions d'enseignement supérieur à l'élaboration de programmes en la matière. En ce sens, il constitue une réponse à la complexification de la société québécoise qui, à l'instar de la plupart des sociétés du monde, s'est dotée d'un organisme officiel pour appliquer les nouvelles connaissances et les nouvelles exigences en matière de santé publique. L'INSPQ représente-t-il un point d'accès de lobbying? On peut penser que oui. L'ordre des chimistes, par exemple, une organisation qui représente les membres d'une profession soumis à des normes sont intimement liées à la santé publique, peut désormais s'adresser directement aux représentants de l'État qui président à la création de ces normes (des fonctionnaires) plutôt que de multiplier les rencontres avec d'autres acteurs (sous-ministres, ministres) qui ne sont pas nécessairement au fait des dernières avancées sur le sujet. En analysant le registre des lobbyistes du Québec, on constate que cette institution fait l'objet d'un travail relativement soutenu de lobbying en provenance d'intérêts divers, notamment des entreprises et des ordres professionnels. Un examen rapide montre qu'entre 2013 et 2018, respectivement 32 et 118 inscriptions de lobbyistes-conseils ou lobbyistes d'organisation ont été comptabilisées pour cet organisme (Registre des lobbyistes du Québec 2019). On pourrait multiplier les exemples, mais le principe demeure le même : ces nouvelles institutions représentent des opportunités de lobbying.

Alors que la multiplication d'organismes gouvernementaux répond à la complexification et la diversification des enjeux que le gouvernement doit réglementer, la question que l'on peut se poser est si le processus de complexification à l'œuvre est une *cause* ou une *conséquence* de la mobilisation d'intérêts organisés. Autrement dit, les demandes de la société civile engendrent-elles de nouveaux programmes, de nouvelles institutions, ou bien l'inverse ? Baumgartner et Jones (2015, 131-132) et Jones et al. (2019, chapitre 12) montrent que la deuxième hypothèse est la plus plausible : la courbe de diversification des enjeux traités par les institutions du Congrès américain précède de quelques décennies la courbe de la diversité des associations inscrites dans l'*Encyclopedia of Associations*. La logique est la suivante : de nouveaux groupes d'intérêt se forment pour protéger leurs acquis ; de nouvelles organisations professionnelles se forment et travaillent sur les nouveaux programmes et les nouvelles dispositions législatives ; les groupes contestent les nouvelles intrusions réglementaires, et ainsi de suite (Baumgartner et Jones 2015, 132). Évidemment, en retour, cette activité croissante des groupes d'intérêt influence elle-même la teneur des politiques publiques. Ehrlich (2011, 17-21 ; 33:4) suggère ainsi qu'une augmentation du lobbying se traduit par des politiques plus « complexes » : plus de lobbying implique l'inclusion de plus de dispositions particulières propres à chaque demande.

Dans le contexte canadien, un argument similaire a été développé par Pross (1982, 201 ; voir aussi Amara, Landry, et Lamari 1999) pour expliquer la prolifération des groupes d'intérêt dans les années 1970 : « the key feature of current Canadian politics is

the replacement of spatial by sectoral politics and the emergence of the administrative and special interest state». Pross inscrit cette tendance dans une logique de décentralisation institutionnelle. Plus précisément, la diffusion des pouvoirs dans les branches exécutive et administrative et le pluralisme bureaucratique ont incité les nouveaux organismes à développer un soutien gouvernemental auprès de certains groupes d'intérêt, considérés comme de nouveaux partenaires dans l'élaboration de politiques publiques modernes (Pross 1982, 184). Ceci rejoint l'idée d'externalisation de la consultation politique décrite en introduction.

Comment les groupes d'intérêt se sont-ils adaptés à ce nouveau contexte institutionnel ? Plusieurs recherches sur la formation et l'influence des groupes suggèrent que c'est par la voie de la spécialisation. Pour un politologue, il est presque banal d'affirmer que le nombre et la variété des groupes d'intérêt dans les démocraties avancées ont explosé au cours des dernières décennies (Walker 1991; Bischoff 2003; Rosenstone et Hansen 1993; Hilton et al. 2013). Les données récentes n'existent pas pour le Canada, mais Young et Everitt (2011, 139) ont déjà montré que les citoyens canadiens, en comparaison avec ceux d'autres pays, sont relativement nombreux à déclarer avoir été membres (11 %) ou impliqués (40 %) dans un groupe d'intérêt, une proportion en forte hausse au fil des dernières décennies. Au Québec, bien qu'il n'existe aucun recensement officiel des groupes d'intérêt, nous savons que le tiers secteur s'est constitué de manière vigoureuse et spécifique, que ce soit dans le domaine communautaire (Laforest 2011) ou environnemental (Garon et Dufour 2010), appuyé entre autres par

une politique provinciale officielle de soutien et de reconnaissance des associations issues de la société civile (Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale 2001).

D'autres chercheurs se sont intéressés à l'écologie des populations des groupes d'intérêt. Ils interprètent la hausse du nombre et de la variété de ces derniers comme une façon de maximiser leurs ressources (Browne 1990 ; Gray et Lowery 1996). Afin de maintenir un avantage compétitif, les groupes d'intérêt se concentrent sur des niches politiques en préférant contrôler un ou deux enjeux plutôt que de s'éparpiller inutilement. Dans son analyse du secteur agricole américain, Browne (1990) mobilise ainsi la théorie des coûts de transaction pour expliquer le comportement des groupes d'intérêt. Il montre que la plupart d'entre eux cultivent des identités spécifiques et reconnaissables. Plutôt que de se faire concurrence, les intérêts s'accommodent les uns les autres en se concentrant sur des questions très étroites. Il démontre qu'il existe plus de 400 niches dans le secteur agricole américain : par exemple, plutôt que de se définir comme un lobby agricole, voire une association de production de fruits, un groupe est susceptible de s'organiser en tant qu'association de production de pommes. C'est ainsi qu'il se démarquera.

Parmi les déterminants de l'influence des groupes d'intérêt, la littérature sur le lobbying a identifié l'offre d'information comme un facteur explicatif important (S. H. Ainsworth 1997; Hansen 1991; Austen-Smith et Wright 1992; Austen-Smith 1996). Une des contributions les plus importantes apportées aux théories informationnelles du

lobbying provient de Hall et Deardorff (2006). L'énigme est la suivante : ces théories, qui insistent sur la notion de persuasion, prédisent que les groupes d'intérêt vont se concentrer sur le lobbying des législateurs qui ont besoin d'être persuadés. Or, plusieurs études américaines montrent que les lobbyistes se concentrent sur les législateurs qui sont déjà d'accord avec eux (S. Ainsworth 1993; Baumgartner et al. 2009; Baumgartner et Mahoney 2002; Hojnacki et Kimball 1998; 1999). Par conséquent, Hall et Deardorff concluent que la plupart des activités de lobbying ne consistent pas à changer les mentalités des législateurs. Le lobbying n'est pas un travail de persuasion, mais plutôt une « subvention » (*subsidy*) : les lobbyistes alimentent le travail de législateurs qui partagent les mêmes idées afin de les rendre plus efficaces pour défendre leurs objectifs communs. L'idée du lobbying comme subvention suggère que le travail des groupes d'intérêt correspond à celui de spécialistes capables de produire des documents suffisamment précis et étoffés informant la rédaction de lois ou de rapports (Hall et Deardorff 2006, 73-74).

2.3 Le rôle de l'expertise des groupes dans la gouvernance de la réglementation

Depuis plusieurs années, un corpus de recherche s'est développé spécifiquement autour de l'influence des groupes d'intérêt dans la gouvernance de la réglementation. On se réfère habituellement au processus d'« avis et commentaires » (*notice and comments*) sur lequel la majorité des règlements sont produits (Woods 2015; J. W. Yackee et Yackee

2006b; S. W. Yackee s. d.; Haeder et Yackee 2015; West 2004; Coglianese 1996; Furlong 1997; Furlong et Kerwin 2005). Ce corpus de recherche est particulièrement utile, car il tient compte des deux phénomènes décrits dans les sections précédentes, à savoir la multiplication de points d'accès institutionnels associés à la montée de l'État administratif et l'activité de lobbying intense dont ils font l'objet, pour mesurer l'influence des groupes d'intérêt.

Une première perspective de la littérature sur la gouvernance de la réglementation, qualifiée de « conventionnelle » (Woods 2015), suggère que l'ouverture de la gouvernance de la réglementation à la société civile, notamment aux groupes d'intérêt public, comme les regroupements citoyens, les groupes environnementaux ou les associations de consommateurs, devrait se traduire par un « durcissement réglementaire » (*stringency of regulation*). En s'émancipant du modèle de gouvernance réglementaire traditionnel, qui ne sert que les intérêts des acteurs régulés, on permettrait aux intérêts concurrents, plus diversifiés, d'équilibrer la prise de décision, avec pour effet des règlements plus contraignants (Ethridge 1982; Kerwin et Furlong 2018).

Cette perspective a été remise en question par de nombreux chercheurs qui en arrivent à la conclusion inverse : les mécanismes de participation publique, loin de refléter l'équilibre des forces vives d'une société, offrent des opportunités d'accès aux organisations les plus rompues au lobbying d'expert. Or, ce sont les intérêts d'affaires, qui disposent de ressources matérielles et organisationnelles plus importantes que les

autres types de groupes pour investir les organismes décisionnels, qui détiennent un avantage, avec pour conséquence des règlements moins contraignants. Cette perspective est fortement ancrée dans l'idée de « capture réglementaire » (Stigler 1971), selon laquelle la participation publique ne fait que renforcer l'avantage structurel détenu par les entreprises et les associations industrielles et commerciales. Bien que l'idée de capture soit probablement exagérée, tous les groupes d'intérêt ne sont pas égaux. Cela est d'autant plus vrai que les coûts de conformité à la réglementation sont souvent concentrés sur des industries particulières (Wilson 1989). Aussi les acteurs industriels, entreprises et groupes d'intérêt économique participeront-ils davantage que les autres types d'acteurs pendant le processus de soumission de commentaires. Ceci est documenté dans plusieurs études aux États-Unis (Voir par exemple J. W. Yackee et Yackee 2006a).

Un des mécanismes principaux sur lequel repose l'avantage comparatif des intérêts d'affaires est la capacité organisationnelle dont ces derniers disposent. Cette idée s'inscrit bien dans les théories informationnelles sur le lobbying, où on insiste généralement sur les avantages comparatifs dont les lobbyistes disposent dans l'obtention d'informations privées et exclusives, par opposition à des informations publiques et accessibles à tous (S. Ainsworth 1993 ; Hansen 1991). Par exemple, Hansen (1991) montre comment les groupes d'intérêt dans le secteur agroalimentaire rivalisent avantageusement avec les partis politiques en sondant les électeurs de manière plus efficace. Mais la nature de l'information produite n'est pas nécessairement électorale.

Une organisation syndicale peut également collecter des informations très précises et privées susceptibles d'intéresser les élus ou les fonctionnaires impliqués. Dans les dernières consultations prébudgétaires provinciales québécoises, par exemple, l'Union des producteurs agricoles (2019) a publié des données précises, produites par une firme de consultants proche de l'organisme, Éco-Ressources, concernant les retombées économiques de l'agriculture au Québec. Ces informations privées lui ont permis d'énoncer des recommandations et d'exprimer des demandes très concrètes en matière de protection sociale ou d'accompagnement technologique de ses membres. C'est le statut exclusif de l'information qui la rend coûteuse, rare et désirée.

Le corollaire de la distinction entre information privée et publique est le suivant : puisque la première est plus coûteuse à amasser que la seconde, alors ce sont les acteurs qui disposent de ressources organisationnelles importantes, notamment les entreprises, qui sont les plus à même de mobiliser leur expertise afin de persuader ou alimenter les décideurs publics. Les intérêts d'affaires seraient par conséquent susceptibles de produire une information de meilleure qualité que d'autres types de groupes d'intérêt, car ils ont la capacité de comprendre les détails réglementaires des propositions gouvernementales, souvent complexes, et de produire eux-mêmes des données techniques en engageant des avocats, des lobbyistes ou des experts à leur compte afin de produire ces informations (Magat et al. 2013; J. W. Yackee et Yackee 2006a; Kerwin et Furlong 2018). Par exemple, Pagliari et Young (2015) ont étudié le degré de mobilisation des groupes non économiques concernés lors de la rédaction des règles de gestion

financière dans plusieurs pays, incluant le Canada. Ils constatent que plus le degré de complexité technique augmente, moins les participants aux consultations sont diversifiés. On retrouve cette association entre complexité technique et absence de diversité d'acteurs dans le contexte européen également (Rasmussen et Carroll 2014; Broscheid et Coen 2007).

2.4 La crédibilité comme variable intermédiaire entre l'expertise et l'influence

J'identifie deux problèmes potentiels dans la littérature sur le rôle des groupes dans la gouvernance réglementaire. Le premier problème concerne l'opérationnalisation de l'expertise, où on confond généralement les ressources matérielles ou organisationnelles d'un groupe d'intérêt avec l'offre d'information réelle transmise lors des consultations. Dans la littérature sur le lobbying informationnel, on suppose généralement que les intérêts d'affaires produisent une expertise sophistiquée, car ils disposent de moyens plus importants que d'autres types d'acteur, notamment via l'embauche de lobbyistes, lesquels sont régulièrement conceptualisés comme une source d'expertise technique importante (Hall et Deardorff 2006; Esterling 2009, 38-42). Or lorsqu'on décompose l'information produite par les groupes d'intérêt le portrait est différent. Plusieurs études montrent que les groupes d'intérêt public et d'affaires mobilisent les mêmes types d'arguments ou produisent des catégories d'information similaires (Baumgartner 2009; De Bruycker 2016; Chalmers 2013). Par exemple, en

analysant 1700 commentaires sur une trentaine de règlements fédéraux américains, (2006b, 136) constatent que les commentaires des groupes d'intérêt économique ne reflétaient pas une plus grande expertise technique que ceux provenant d'autres types d'acteurs. Dans un examen exhaustif du lobbying aux États-Unis, Baumgartner et al. (2009, 132) montrent que les arguments mobilisés par les groupes défendant ou s'opposant au statu quo sont globalement très similaires. Autre exemple : De Bruycker (2016) distingue l'information légale, technique, économique et sociale produite par les groupes d'intérêt qui participent aux consultations de la Commission européenne et ne constate aucune différence systématique dans l'information produite par les différents types de groupes d'intérêt. Un regard circonspect de la littérature sur l'expertise des groupes d'intérêt, qui va au-delà du lobbying traditionnel des membres du Congrès américain, incite à la prudence avant d'utiliser les ressources matérielles des groupes comme un indicateur de leur expertise.

Le deuxième problème dans la littérature sur l'influence des groupes d'intérêt qui participent aux consultations législatives ou réglementaires est d'établir un lien direct entre l'expertise des groupes d'intérêt et leur influence. La plupart des chercheurs utilisent l'expertise des groupes d'intérêt comme une variable qui prédit le succès du lobbying, succès mesuré soit par l'accord des préférences entre ces derniers et les décideurs concernant un changement réglementaire ou législatif (Klüver 2009; 2013; J. W. Yackee et Yackee 2006a; A. McKay et Yackee 2007), soit par des mesures de succès autodéclarées dans des sondages (Chalmers 2013; De Bruycker 2016; Baumgartner et

al. 2009). Il est toutefois possible que cet accord soit le produit du hasard (Barry 1980b; 1980a). Par exemple, la mairesse nouvellement élue d'une municipalité promet d'adopter une nouvelle réglementation plus stricte en matière de zonage qui prohiberait certains types de construction, réduirait la densité d'occupation et accentuerait le contingentement de certains usages comme des bars ou des restaurants. Plusieurs groupes d'intérêt économique, entreprises et chambres de commerce participent aux consultations publiques sur le sujet, entrent en contact avec l'administration. Ils investissent des ressources organisationnelles importantes dans une série d'études stipulant qu'une telle réforme découragerait des entreprises de venir s'installer dans la municipalité. Les fonctionnaires qui travaillent sur le dossier effectuent leurs propres analyses. Ils sont très attentifs aux études produites par le milieu économique, mais ne les considèrent pas très crédibles, car celles-ci ne s'appuient pas sur des données probantes à leurs yeux. Parallèlement, plusieurs groupes environnementaux s'opposent également à la réforme, mais parce que celle-ci aurait pour effet d'accroître l'étalement urbain et, par le fait même, serait néfaste pour l'environnement. L'administration municipale, qui veut devenir un chef de file environnemental dans la région, est beaucoup plus sensible aux arguments présentés par les groupes environnementaux, et décide de reculer. En analysant le processus de consultation, on pourrait attribuer l'influence des groupes d'intérêt économique aux études qu'ils ont produites, au lobbying d'expert auquel ils sont associés. Or, cette corrélation serait le produit d'un alignement de préférences fortuit – le produit du hasard.

Afin d'éviter i) la confusion entre ressources organisationnelles et expertise et ii) la présomption d'une relation causale entre expertise et influence, je suggère de faire intervenir une variable intermédiaire, soit la *crédibilité* accordée à l'information produite par les groupes d'intérêt. Une organisation dans un secteur donné qui détient des ressources organisationnelles et matérielles importantes ne détient pas nécessairement une expertise reconnue. Et cette même organisation, qui aura investi des ressources organisationnelles et matérielles pour se bâtir une expertise et une réputation dans son secteur, ne sera pas pour autant jugée crédible par les décideurs. Par exemple, Berry (2010, 130-42) suggère que les groupes « post-matériels » américains, qui ne militent pas pour des intérêts privés, jouissent d'un avantage comparatif grâce à leur expertise et à la crédibilité perçue de l'information qu'ils produisent. On observe le même phénomène dans le contexte parlementaire britannique, où les parlementaires se méfient des lobbyistes qui représentent des intérêts économiques (Russell et Gover 2017, 189-90; Parvin 2007). Comme le mentionnent Jenkins-Smith et Sabatier (Sabatier et Jenkins-Smith 1993, 44-45) :

Raw political power may carry the day against superior evidence, but the costs to one's credibility in a democratic society can be considerable. Moreover, resources expended—particularly in the form of favors called in—are not available for future use. Thus those who can most effectively marshal persuasive evidence, thereby conserving their political resources, are more likely to win in the long run than those who ignore technical arguments.

Ce n'est pas les ressources ou l'expertise autoproclamée d'un groupe d'intérêt qui, en soi, se traduisent par une influence politique, mais la crédibilité que les décideurs accordent à l'information produite ou diffusée par ce même groupe d'intérêt. Faire intervenir la crédibilité de l'information produite avant la prise de décision permet de diminuer le risque que la mesure de l'influence soit fortuite, en établissant un lien direct entre l'offre d'information produite par le groupe d'intérêt et l'allocation de la crédibilité accordée à cette information plutôt qu'un lien indirect entre l'information produite par un groupe d'intérêt et la décision de fonctionnaires ou de politiciens. La crédibilité des groupes d'intérêt constitue une ressource d'influence potentiellement importante qui mérite qu'on s'y attarde.

2.5 La stratégie du mimétisme expert

À ce stade-ci du raisonnement, la question que l'on peut se poser est : qu'est-ce qui rend un groupe d'intérêt crédible ? Au cœur de la thèse se trouve l'idée selon laquelle les stratégies argumentatives défendues par les groupes d'intérêt sont cruciales pour apprécier leur crédibilité auprès des décideurs. Dans *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, Majone (1989, 1) nous rappelle qu'on oublie trop souvent que la politique est d'abord et avant tout faite d'arguments, de preuves et de débats. Plutôt que de focaliser sur les ressources matérielles ou organisationnelles des groupes d'intérêt afin d'inférer leur capacité à produire une expertise utile et à influencer les décideurs, on doit prendre au sérieux la manière dont ils défendent leurs positions.

Cela ne signifie pas que d'autres facteurs, comme les ressources matérielles, n'ont aucun effet sur leur influence ; cela signifie simplement qu'elles n'ont pas d'effet déterminant sur leur crédibilité. Comme le soulignent Baumgartner et al. (2009, 135-6), les groupes d'intérêt s'adressent à un auditoire averti, qui regroupe ceux et celles qui élaborent les politiques publiques :

The difference we see between the hot rhetoric of political debate before the public and the mundane language of lobbying is that the audience is different. Lobbyists pitch their arguments to a sophisticated audience: policy makers. (...) Lobbyists want to be “players”; they want to be the ones policy makers call for help or advice. To that end, they want to promote their policy expertise. When they meet with policy makers or other lobbyists within a coalition, they want to show a mastery over the issues. For lobbyists a strong principle of behavior is that “credibility comes first.”

Pour gagner en crédibilité, je soutiens que les groupes d'intérêt sont susceptibles d'opter pour une stratégie argumentative spécifique. Cette stratégie, que j'appelle le mimétisme expert, consiste à mobiliser les procédés argumentatifs propres à l'expertise scientifique afin de faire valoir leur point de vue et de se démarquer les uns des autres. Cette crédibilité acquise est nécessaire au succès de leur mobilisation. En biologie, le mimétisme renvoie à une propriété qu'ont certains animaux d'imiter une caractéristique de leur environnement ou d'une espèce animale redoutée d'une catégorie de prédateurs afin de se protéger ou de profiter d'un avantage. Non seulement les groupes d'intérêt se sont spécialisés, mais ils côtoient régulièrement un autre type d'acteur particulièrement bien intégré dans les cercles décisionnels : les experts. Dans le contexte très particulier

de l'élaboration de règlements et de lois, les groupes d'intérêt ont tout avantage à imiter les experts, qui jouissent d'un capital de confiance élevé auprès des décideurs.

Les experts assument un rôle de plus en plus important dans l'élaboration des politiques publiques (Esterling 2009; Hilgartner 2000; Rich 2001). Cela ne signifie pas que les experts dominent le processus politique pour autant. Plutôt que de se concentrer entre les mains d'une élite, le recours grandissant aux experts par l'État, mais également par les sociétés privées, les médias et les citoyens, s'accompagne d'une démocratisation de l'expertise (Beck 1992; Maasen et Weingart 2005; Stehr et Grundmann 2011). Les organisations qui s'engagent dans la production et la communication de connaissances se sont multipliées. L'expertise n'est désormais plus confinée dans les administrations publiques ou dans les milieux universitaires : elle couvre un large éventail de connaissances provenant de sources diverses et repose sur des services offerts par une foule d'acteurs capables de produire une expertise susceptible d'être utilisée dans l'élaboration des politiques publiques (Maasen et Weingart, 2006, 7). La prolifération de think tanks et de consultants privés, qui cherchent à concilier une démarche scientifique et la production d'un savoir pratique et utile pour les décideurs, illustre particulièrement bien cette tendance (Rich 2005; Smith 1993; Stone et al. 1998; Lapsley et Oldfield 2001; Perl et White 2002).

Plusieurs indices suggèrent que les groupes d'intérêt poursuivent cette avenue. La professionnalisation des groupes d'intérêt public, comme les groupes environnementaux

ou des associations de consommateurs, est aujourd'hui comparable à celle des associations professionnelles ou des chambres de commerce (Klüver et Saurugger 2013). Cela n'est pas étonnant, dans la mesure où ce type d'organisation est composée d'individus plus éduqués et plus riches que la moyenne (Verba, Burns, et Schlozman 2003). Au Canada, selon les données du recensement de 2011, les personnes détenant un diplôme universitaire ou collégial avaient ainsi plus de chances d'être impliquées dans des groupes communautaires, des associations commerciales ou professionnelles, des groupes environnementaux ou des associations de loisir que celles détenant un diplôme secondaire ou moins (Dallaporta 2015).

2.5.1 Trois dimensions argumentatives

Il est important de circonscrire ce qu'est la stratégie du mimétisme expert et ce qu'elle n'est pas. Une manifestation extrême de la démocratisation de l'expertise est la production d'un savoir scientifique par des acteurs non scientifiques, qui se sont imposés dans des domaines de recherche hautement spécifiques tels que le traitement du sida, la physique nucléaire ou la bio-ingénierie (Epstein 1996; Moore 1996; Schurman et Munro 2006). Ce n'est pas l'objet de cette thèse. Je ne cherche ni à savoir si les groupes d'intérêt « coproduisent » des connaissances scientifiques ni à évaluer directement la valeur ou la substance de leurs contributions. Je cherche simplement à vérifier si le recours à des procédés argumentatifs renforce leur crédibilité.

Un procédé argumentatif est un moyen utilisé pour fabriquer une preuve et étayer un argumentaire. La notion de procédé se distingue d'autres notions plus répandues dans la littérature en politique publique. Le procédé se distingue d'abord du cadre ou de l'image politique, une notion très présente en psychologie sociale (voir par exemple Chong et Druckman 2007) et dans les études qui s'intéressent à la mise à l'agenda et au changement de politiques publiques (Baumgartner et Jones 2005). Plusieurs se sont attelées à mesurer l'effet du recadrage des débats politiques par les groupes d'intérêt (voir par exemple Baumgartner et al. 2009, chapitre 9), mais ce n'est pas l'objectif de cette thèse. Un cadre focalise et délimite une perspective alors qu'un procédé produit une preuve, au sens d'un indice (Danblon 2010). Le procédé se distingue également du récit, qui est une histoire morale composée de moments dramatiques, de symboles et de personnages (M. D. Jones et McBeth 2010).

Je propose de fonder la stratégie du mimétisme expert sur trois dimensions argumentatives spécifiques : la traçabilité analytique (transmettre des sources d'information), le traitement de l'incertitude (quantifier les coûts et les bénéfices entourant un enjeu), et l'usage d'une information exclusive ou transformée (produire des données empiriques).

Traçabilité analytique

La première dimension du mimétisme expert est la traçabilité analytique de l'argumentaire. En économie, par exemple, un modèle est « traçable » s'il repose sur des

standards précis tels que la linéarisation ou les microfondations. La traçabilité d'un phénomène repose effectivement davantage sur les théories et les méthodes utilisées pour le mesurer que sur son contenu comme tel (King, Keohane, et Verba 1994, 10). Dans le cadre de la thèse, je ne m'intéresse pas aux conflits ontologiques, épistémologiques ou même méthodologiques qui opposent les groupes d'intérêt qui participent aux consultations publiques du BAPE. Je me limite à distinguer ceux qui produisent des argumentaires dont la forme s'apparente au langage de l'expert scientifique. Une manière de produire une information analytiquement retraçable pour un groupe d'intérêt est de citer des sources scientifiques pour étayer son argumentaire. Parmi les différentes sources d'information à la disposition des groupes d'intérêt, les sources scientifiques doivent être distinguées des autres. Il existe une hiérarchie des sources d'expertise, et les ouvrages et les articles scientifiques occupent une place privilégiée. D'une part, les sources scientifiques sont plus difficiles à s'approprier pour le grand public, ce qui peut signaler une certaine expertise. D'autre part, et c'est le plus important, elles sont paradoxalement facilement retraçables, car elles appartiennent à un ensemble de règles et de méthodes définies (Stehr et Grundmann 2011 chapitre 4; Collins 2014, 59-79).

Traitement de l'incertitude

La deuxième dimension du mimétisme expert est le traitement de l'incertitude. En politique, l'incertitude s'articule autour d'au moins trois difficultés : l'incapacité des acteurs à connaître les composantes d'un problème (sa gravité, ses causes et ses

conséquences); leur incapacité à mesurer et comprendre ces mêmes composantes; et leur incapacité à connaître les liens ou les probabilités entre les actions et les conséquences (B. D. Jones 2001, 48). Or, l'incertitude est un formidable vecteur d'influence. Comme le souligne Weible (2008, 627) : « *uncertainty...provides actors with an opportunity to use their beliefs to interpret unknowns in a decision situation.* » Dans un livre sur l'utilisation des connaissances scientifiques par le Congrès américain, Esterling (2009) suggère que l'existence d'un corpus de preuves scientifiques qui réduit l'incertitude entourant un enjeu donné a un impact considérable sur la propension des groupes d'intérêt à se mobiliser et à remporter leurs batailles auprès des élus. Il compare entre autres deux cas. Le premier concerne une série d'audiences sur les pluies acides à la fin des années 1980. Lors de ces audiences, un programme d'échange de droits d'émission avait reçu des évaluations d'experts unanimement positives. Devant un tel consensus, les opposants à ce programme, qui auraient voulu des mesures plus répressives, avaient été contraints de rester en retrait. Le deuxième cas est un programme de coupons d'écoles destiné à permettre aux parents des choix d'école primaire sans restriction. Puisqu'aucun consensus sur les conséquences de ce programme n'avait été établi, ses défenseurs ne pouvant pas le défendre adéquatement. Autrement dit, les groupes d'intérêt ont tout intérêt à réduire l'incertitude entourant leurs positions en proposant une lecture du problème qui isole les gains de la solution ou les pertes associées au problème, selon leur position dans le débat.

Selon la formule consacrée, l'incertitude se transforme en risque lorsque les probabilités entre les actions et les conséquences sont connues (Knight 2012). Une manière de connaître, ou de prétendre connaître, les risques et les bénéfices d'une action est de les quantifier. Plusieurs recherches ont analysé le phénomène de quantification des débats publics (pour une revue détaillée, voir Mennicken et Espeland 2019) (pour une revue exhaustive, voir Mennicken et Nelson Espeland 2019). Depuis longtemps, le calcul et la quantification sont reconnus comme des moyens de gouvernance très utiles pour les décideurs publics (Deringer 2018; Cioffi 2011). Parallèlement, on a démontré la force persuasive des nombres et des démonstrations statistiques pour appuyer les demandes et les critiques des groupes d'intérêt et des mouvements sociaux (Bruno, Didier, et Prévieux 2015).

Dans le contexte du BAPE, les projets évalués opposent généralement deux coalitions. D'un côté, la coalition formée des acteurs qui s'opposent au projet et insistent sur les risques environnementaux ou minimisent les gains économiques qui y sont associés. De l'autre, la coalition formée des acteurs qui défendent le projet et insistent sur les gains économiques ou minimisent les risques environnementaux qui y sont associés. Autrement dit, chaque coalition tente de maximiser (minimiser) les risques (gains), et vice-versa. Dans les deux cas, on peut supposer que la quantification de l'incertitude permet de conférer une crédibilité à l'argument.

Exclusivité et transformation de l'information

La troisième dimension du mimétisme expert concerne l'exclusivité et la transformation de l'information. À la manière des entreprises qui investissent une fraction de leurs profits en recherche et développement, soit pour exploiter la recherche externe ou pour générer des innovations internes, les groupes d'intérêt peuvent choisir d'exploiter les connaissances existantes dans leur domaine et/ou produire eux-mêmes des données originales. Les groupes environnementaux embauchent régulièrement des scientifiques pour réaliser des études à leur compte et font appel à des firmes de sondage pour mettre à l'agenda les enjeux qu'ils défendent. On observe la même chose pour les entreprises minières, qui jouissent de l'expertise de géologues maison, à qui on demande des rapports détaillés sur les projets qui seront proposés aux gouvernements. Comme je l'ai déjà souligné, la littérature sur le succès du lobbying a identifié les informations privées et exclusives détenues par les groupes comme un déterminant incontournable de leur influence, en sous-entendant que leur collecte est associée à des coûts monétaires élevés. En prenant une perspective différente, je conceptualise l'exclusivité de l'information davantage comme un processus de découverte scientifique, où le groupe qui présente une information inédite, comme les résultats d'un sondage, l'avis d'un expert ou la collecte de données maison, permet à son interlocuteur de « réfuter » les preuves avancées. C'est ainsi que Popper résout le problème de la démarcation entre la science et la non-science : une théorie n'est scientifiquement acceptable que si elle peut être réfutée, c'est-à-dire qu'on peut vérifier la concordance de ses prédictions théoriques

avec les observations empiriques (Popper 2005). Cela ne signifie pas que les données produites par les groupes d'intérêt ont nécessairement un contenu scientifique, mais simplement qu'elles peuvent être contrevérifiées, ce qui leur confère une certaine aura parascientifique. En ce sens, le critère de réfutabilité n'exclut évidemment pas la possibilité que des revendications pseudo-scientifiques, ou simplement fausses, soient réfutables (Laudan 1983, 121).

2.7 Hypothèses

Les sections précédentes nous permettent de formuler un certain nombre d'hypothèses. La première est l'hypothèse de la crédibilité du mimétisme expert (H1). Dans un environnement institutionnel fragmenté, où l'audience des groupes d'intérêt regroupe un cercle d'initiés, les groupes d'intérêt qui désirent influencer la prise de décision ont avantage à recourir à la stratégie du mimétisme expert afin de gagner en crédibilité. Cette hypothèse, qui sera vérifiée dans le chapitre 4, se formule ainsi :

H1 : Plus un groupe d'intérêt a recours à la stratégie argumentative du mimétisme expert, plus il gagne en crédibilité.

La deuxième hypothèse est l'hypothèse de l'apprentissage stratégique (H2). Il est plausible que l'application de la stratégie du mimétisme expert s'intensifie au cours de la trajectoire de participation d'un groupe d'intérêt par effet d'apprentissage. Un groupe qui investit un forum comme le BAPE deux, trois, cinq, ou dix fois devrait donc se

positionner de manière croissante comme un expert. Le corollaire d'une telle sophistication argumentative est que celle-ci se traduit par une crédibilité accrue auprès des commissaires. Cette hypothèse, qui sera vérifiée dans le chapitre 5, se formule ainsi :

H2 : Plus un groupe d'intérêt se mobilise dans une institution donnée, plus il se présente comme un expert et applique la stratégie du mimétisme expert.

La troisième hypothèse est l'hypothèse de l'influence des coalitions (H3). Plusieurs recherches montrent que l'influence des groupes d'intérêt dans les consultations législatives ou réglementaires est coalitionnaire (Hula 1999; Nelson et Yackee 2012; Klüver 2013; Baumgartner et al. 2009). Puisque l'influence des groupes d'intérêt n'est pas individuelle, mais collective, c'est la crédibilité globale de la coalition qui peut influencer la prise de décision. Cette hypothèse, qui sera vérifiée dans le chapitre 6, se formule ainsi :

H3 : Plus l'information produite par une coalition d'intérêts avec les mêmes préférences est jugée crédible, plus la prise de décision s'accorde avec ses préférences.

2.8 Conclusion

L'objectif de ce chapitre n'était pas de présenter un cadre théorique formel, mais de proposer un raisonnement théorique qui rend plausible au moins deux idées : i) la

crédibilité des groupes d'intérêt est une variable intermédiaire importante pour comprendre la relation entre l'expertise et l'influence qu'ils exercent sur les décideurs et

ii) la stratégie argumentative du mimétisme expert est un bon moyen de gagner en crédibilité auprès des décideurs. Ce raisonnement théorique a permis la formulation de trois hypothèses de recherche. Dans le prochain chapitre, je présente le cadre d'analyse et la stratégie empirique utilisée pour les vérifier.

Chapitre 3 : Approche empirique

Ce chapitre décrit la stratégie empirique de la thèse. Je présente d'abord le processus consultatif du BAPE, dont la formule d'audiences publiques opposant des coalitions d'intérêts qui se prononcent sur des projets circonscrits au secteur environnemental correspond à la description de l'environnement politique proposée par l'Advocacy Coalition Framework. Après avoir présenté la construction de la base de données, je décris en détail la stratégie de mesure des argumentaires des groupes d'intérêt, de la crédibilité allouée aux groupes d'intérêt et du degré de contrainte réglementaire contenu dans les recommandations du BAPE. Je présente ensuite un exemple concret d'influence d'un groupe d'intérêt. Le chapitre se termine par la description des variables contrôles.

3.1 Les consultations publiques du BAPE comme lieu d'affrontement de coalitions d'intérêts

Le BAPE évalue des projets industriels obligatoirement assujettis à la procédure d'évaluation environnementale québécoise ou à la demande du ministre de l'environnement. Lorsqu'un projet industriel comme est assujetti à cette procédure, « toute personne, tout groupe ou toute municipalité peut demander au ministre la tenue d'une consultation publique ou d'une médiation relativement au projet ». Si cette demande est jugée raisonnable, alors la procédure de consultation est déléguée au BAPE.

Le promoteur du projet, qui peut être privé ou public (Hydro-Québec, ministère des transports, etc.) doit déposer un avis écrit au ministre, qui doit transmettre au promoteur la directive concernant la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact sur l'environnement que celui-ci doit préparer. Si celle-ci est considérée comme recevable, on entre dans la période d'information publique.

Les consultations se déroulent en deux phases distinctes. Durant la première phase, les intervenants questionnent les experts du promoteur du projet sur les aspects qu'ils jugent lacunaires en présentant des documents qui illustrent ces lacunes. Au terme de ce processus, si le promoteur accepte de répondre aux critiques des intervenants ou les convainc que le projet est bien ficelé, il est possible qu'un accord de médiation soit conclu. Le BAPE (2006, 5) définit la médiation comme étant « un processus de règlement des conflits faisant appel à une négociation qui cherche à rapprocher les parties. » On ajoute que ce « processus peut s'avérer avantageux lorsque la justification d'un projet n'est pas fondamentalement remise en question ». Depuis sa création en 1978, environ 15 % des commissions du BAPE se règlent par médiation¹. Si ce n'est pas le cas, une deuxième phase de consultation s'amorce sous la forme d'audiences publiques. Lors de cette phase, les intervenants participent aux débats publiquement, en

¹ Entre 1978 et 2018, le BAPE a organisé 345 commissions d'enquête, dont 55 se sont réglées par médiation (15,9 %).

venant témoigner devant la commission et en déposant un mémoire écrit ils spécifient leur position et les raisons qui la sous-tendent.

Le processus d'audiences publiques du BAPE oppose des coalitions d'intérêts assez diversifiées qui se prononcent sur des projets circonscrits à des secteurs précis, comme l'hydroélectricité, le secteur minier ou les infrastructures routières. Ce processus correspond à la description de l'environnement politique proposée par l'Advocacy Coalition Framework (Sabatier et Jenkins-Smith 1993) un cadre particulièrement utile pour l'analyse du processus d'élaboration des politiques publiques. Ce cadre est utile parce qu'il décrit la réalité empirique du processus d'élaboration des politiques publiques d'une manière simple et intuitive, en insistant sur deux niveaux d'analyse. Pour les tenants de l'ACF, les politiques publiques sont débattues la plupart du temps à l'intérieur de *sous-systèmes*, d'une part, et opposent des *coalitions d'intérêts*. L'ACF suggère que la plupart des activités politiques pertinentes ont lieu dans des sous-systèmes, soit des espaces politiques confinés géographiquement et par domaine. Le BAPE est en effet le point d'accès de plusieurs sous-systèmes concomitants et plus ou moins enchevêtrés. L'évaluation des projets par le BAPE s'inscrit dans la procédure plus large d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. La nature de ces projets est multiple. Dans le *Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets*, on énumère 37 types de projets assujettis à la procédure d'évaluation (barrage et digue, oléoduc et gazoduc, fabriques de pâtes et papiers, activités minières, infrastructures routières, exploration et exploitation d'hydrocarbures, enfouissement de

matières résiduelles, etc.²). Ces types de projets sont regroupés en sous-systèmes dans la section 3.4.

L'ACF postule également que les acteurs qui évoluent dans ces sous-systèmes sont divisés en coalitions qui cherchent à concrétiser des systèmes de croyances antagoniques. On distingue les croyances politiques *primaires* (l'équilibre entre l'État et le marché, par exemple) des croyances secondaires (mise en œuvre d'un programme précis), les premières étant plus difficiles à changer que les secondes. Une telle division décrit bien la situation qui prévaut lors des consultations publiques du BAPE, lors desquelles s'affrontent deux coalitions d'intérêts assez bien définies. En simplifiant, les membres des coalitions qui se présentent aux audiences publiques représentent deux visions du monde ou croyances primaires opposées (développement industriel vs protection de l'environnement) et des « croyances secondaires » (l'opérationnalisation des différentes facettes d'un projet). Dans le cadre de cette thèse, je ne m'intéresse pas directement aux croyances des groupes d'intérêt, mais plutôt aux procédés argumentatifs qui servent à étayer ces croyances, et en particulier les croyances secondaires.

Les commissions d'enquête sont pilotées par des panels de commissaires, nommés par le gouvernement, qui dirigent les consultations et coordonnent la rédaction des rapports d'enquête. Une fois les consultations terminées, les commissaires du BAPE

² Pour la liste complète, voir l'annexe 1 du *Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets*. Lien : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showDoc/cr/Q-2,%20r.%202023.1?&digest=>

produisent un rapport dans lequel ils analysent l'étude d'impact produite par le promoteur du projet et les interventions des acteurs de la société civile qui se sont prononcés lors des consultations et émettent des recommandations sous forme d'avis. Ce rapport est ensuite utilisé par les fonctionnaires du ministère de l'environnement, qui produiront leur propre évaluation environnementale. En effet, le BAPE est un organisme consultatif et n'a pas de pouvoir décisionnel comme tel. Le choix d'accepter ou de refuser un projet revient ultimement au gouvernement qui, au fil d'arrivée du processus décisionnel, produit un décret gouvernemental dans lequel il émet ses propres conditions. Lorsque le gouvernement finit par rejeter un projet, aucun décret n'est émis.

Dans la perspective de l'ACF, hormis les membres des coalitions d'intérêts, les principaux acteurs qui évoluent dans les sous-systèmes sont les « souverains », soit des acteurs en position d'autorité, et les « courtiers », soit des acteurs qui jouent un rôle de médiation entre les coalitions d'intérêts (par exemple, les scientifiques). Les commissaires du BAPE sont à mi-chemin entre les deux. Nommés par le gouvernement en leur qualité d'expert, ils incarnent une certaine autorité, mais sans disposer de pouvoir décisionnel. En m'inspirant de la littérature en administration publique, je les conceptualise plutôt comme des « gestionnaires publics » (Feldman et Khademian 2003 ; Feldman et al. 2006 ; Feldman et Khademian 2007). Le rôle des gestionnaires publics n'est pas de prendre des décisions (souverains) ou de mettre des gens en relation (courtiers), mais plutôt de résoudre des problèmes complexes en tentant d'incorporer l'ensemble des points de vue existants.

3.2 Présentation de la base de données

Une des contributions de la thèse est la création d'une base de données originale, qui a déjà fait l'objet de certaines analyses (Tremblay-Faulkner 2019). Cette base de données repose sur une analyse de contenu des différents documents associés aux mandats d'enquête du BAPE. L'unité d'analyse principale de la base de données est le mémoire écrit déposé par un groupe d'intérêt lors de la deuxième phase d'audiences du BAPE. La base de données regroupe 1853 mémoires déposés par 1378 groupes d'intérêt uniques lors de 108 commissions d'enquête menées par le BAPE entre 2003 et 2016. La codification débute en 2003, car les données numérisées complètes ne sont disponibles qu'à partir de cette date. Elle se termine en 2016, car le codage a eu lieu au cours de l'année 2017.

J'ai procédé à l'analyse de contenu en deux temps. Premièrement, j'ai codé les différents indicateurs des procédés argumentatifs dans chacun des mémoires déposés par des groupes d'intérêt. Le codage des procédés argumentatifs a été réalisé en 2017 par deux codeurs, y compris l'auteur de la thèse. 28 % (520/1853) du corpus a été codé par un second codeur. Afin de mesurer la fiabilité intercodeur, un échantillon aléatoire de 144 mémoires (7,7 % du corpus) a été codé conjointement au préalable. En moyenne, le pourcentage d'accord, le kappa de Cohen et l'alpha de Krippendorff sont respectivement de 95,63 %, $\alpha=0,8837$ et $\kappa=0,8840$. Les scores de fiabilité sont adéquats ($> 0,8$) selon les standards en sciences sociales (Carletta 1996; Krippendorff 2004) (Carletta 1996 ;

Krippendorff 2004). On peut consulter les scores pour chaque indicateur dans l'annexe du chapitre. Deuxièmement, j'ai codé la crédibilité accordée à chacun des mémoires et le degré de contrainte réglementaire contenu à partir des rapports d'enquête du BAPE et des décrets gouvernementaux associés aux projets évalués par le BAPE. Plusieurs variables contrôles ont été codées : des variables individuelles au niveau du groupe d'intérêt à partir des mémoires et des variables contextuelles au niveau de la commission d'enquête à partir des rapports d'enquête. Les statistiques descriptives de toutes les variables présentées dans ce chapitre peuvent être consultées à la fin du chapitre dans le tableau 3.5.

3.2 Mesurer des argumentaires

Pour mesurer l'argumentaire du mimétisme expert, j'ai procédé en trois étapes. Premièrement, j'ai identifié une stratégie argumentative concurrente, qui s'appuie sur la représentativité politique des groupes d'intérêt plutôt que sur leur expertise. Cette comparaison permet de mesurer la crédibilité relative de la stratégie du mimétisme expert. Deuxièmement, j'ai codé les différents procédés argumentatifs associés aux deux stratégies argumentatives. Troisièmement, dans une étape de validation supplémentaire, j'ai fait une analyse factorielle de tous les procédés des deux stratégies argumentatives afin de valider leur théorisation et de vérifier si s'agit bel et bien de deux argumentaires distincts.

3.2.1 Un argumentaire concurrent

Parmi les différents argumentaires à la disposition des groupes d'intérêt, le plus intuitif est la *représentativité* de l'organisation. L'idée de représentation est au cœur de deux corpus de recherche : dans le pluralisme politique d'abord (Truman 1971), qui pose la question de la création d'organisations par les « clientèles publiques » (*public constituencies*) déjà présentes au sein de la société. Puis dans la théorie de l'action collective (Olson 1971), qui propose une perspective différente en insistant sur les incitations des groupes à représenter leurs membres, et ces derniers uniquement. Dans les deux cas, c'est la représentativité du groupe d'intérêt qui importe. Les groupes d'intérêt centrent régulièrement leurs arguments autour de la notion de représentation de membres officiels (exemple : les membres d'un syndicat) ou de « clientèles publiques » comme la communauté locale (exemple : par le biais de pétitions). Cela n'est pas étonnant : puisque la relation entre les électeurs et leurs représentants élus est difficile à entretenir, une foule d'autres acteurs, dont les groupes d'intérêt, s'interposent entre les deux en jouant un rôle de médiateur. En démocratie, le rôle représentationnel des groupes est probablement le plus fondamental, car il rend concrète et tangible l'idée selon laquelle les gouvernements doivent prendre en compte la diversité de points de vue exprimés dans une société. Jeffrey Berry et Clyde Wilcox (2015, 7) résumant ce passage du souhait à la réalité ainsi :

The democratic process can be described in the most eloquent language and be based on the noblest intentions, but in the real world of politics it must provide some means by which manufacturers, environmentalists,

conservative Christians, construction workers, or whoever can speak to government about their specific policy preferences and have the government listen.

3.2.2 Codification des procédés argumentatifs

Les dimensions de la stratégie du mimétisme expert sont la traçabilité analytique, le traitement de l'incertitude et l'exclusivité de l'information. De ces trois dimensions, j'ai identifié six procédés argumentatifs codés comme des variables dichotomiques. Si un procédé était présent dans le mémoire, il était codé 1 ; sinon, il était codé 0. Pour opérationnaliser la traçabilité analytique, j'ai codé deux procédés :

Un mémoire s'appuie sur des références explicites (notes de bas ou de fin de page, bibliographie).

Un mémoire s'appuie sur des références scientifiques explicites (articles scientifiques ou ouvrages publiés par des maisons d'édition universitaires).

Pour opérationnaliser le traitement de l'incertitude, soit le fait de quantifier les coûts et les bénéfices entourant un enjeu, j'ai codé deux procédés :

Un mémoire quantifie explicitement les risques environnementaux liés à un projet évalué par le BAPE.

Un mémoire quantifie explicitement les gains économiques liés à un projet évalué par le BAPE.

Pour opérationnaliser l'utilisation d'une information exclusive ou transformée en donnée empirique, j'ai codé deux procédés :

Un mémoire contient des données « maison » (entretiens, données quantitatives compilées, sondage commandé, etc.).

Un mémoire présente un avis d'expert scientifique externe au groupe d'intérêt spécifiquement consulté pour l'occasion.

Les trois procédés argumentatifs codés pour la stratégie de la représentation des intérêts sont les suivants :

Dans le mémoire, le groupe d'intérêt mentionne qu'il représente ses membres ou un public spécifique (exemple : les femmes).

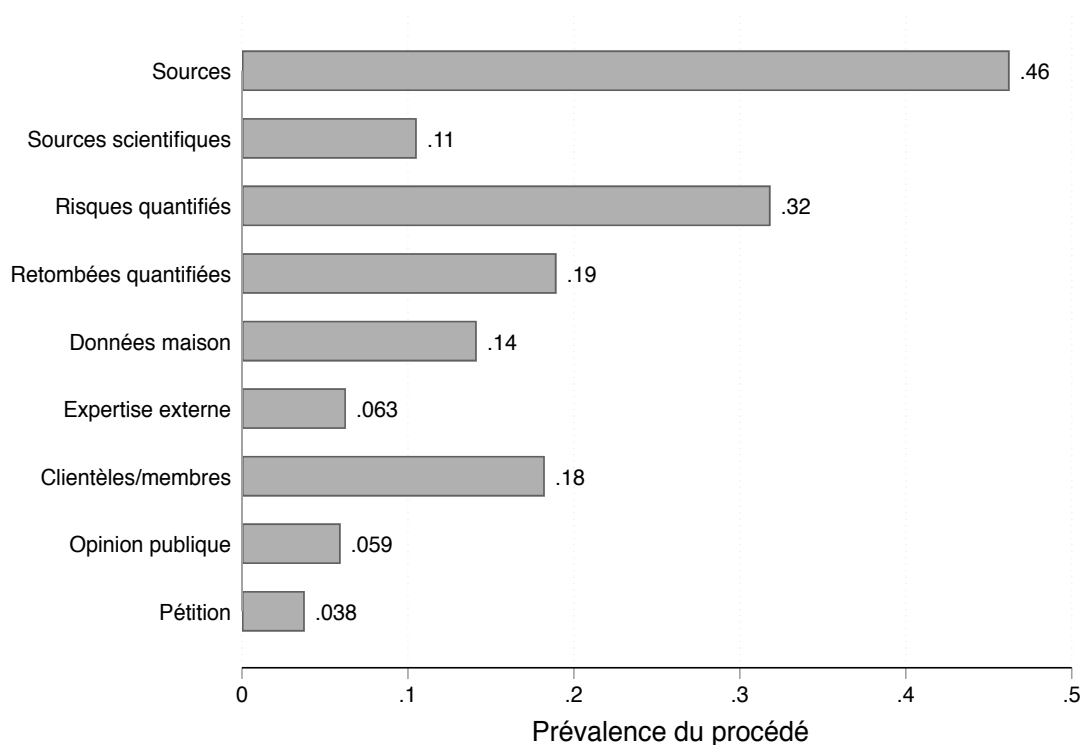
Dans le mémoire, le groupe d'intérêt fait appel à l'opinion publique, par exemple par l'entremise d'un sondage (national, provincial, local).

Dans le mémoire, le groupe d'intérêt mentionne qu'il représente les signataires d'une pétition.

La figure 2.1 montre la prévalence des différents procédés parmi les 1853 mémoires déposés lors des consultations des commissions analysées. On constate une grande variation. 46 % des mémoires contiennent des références à des sources explicites, dont 11 % à des sources scientifiques. Les groupes d'intérêt qui participent aux consultations du BAPE insistent davantage sur les risques (32 %) que sur les gains (19 %) des projets évalués. Relativement peu de mémoires (14 %) s'appuient sur des

données maison (14 %) ou une expertise externe (6,4 %). On constate une prévalence moindre des procédés de la stratégie de la représentation : 18 % des mémoires font appel à la représentation d'une clientèle ou de membres, 6 % mobilisent l'opinion publique et 3,8 % représentent les signataires d'une pétition.

Figure 3.1 Prévalence des procédés argumentatifs dans les 1853 mémoires

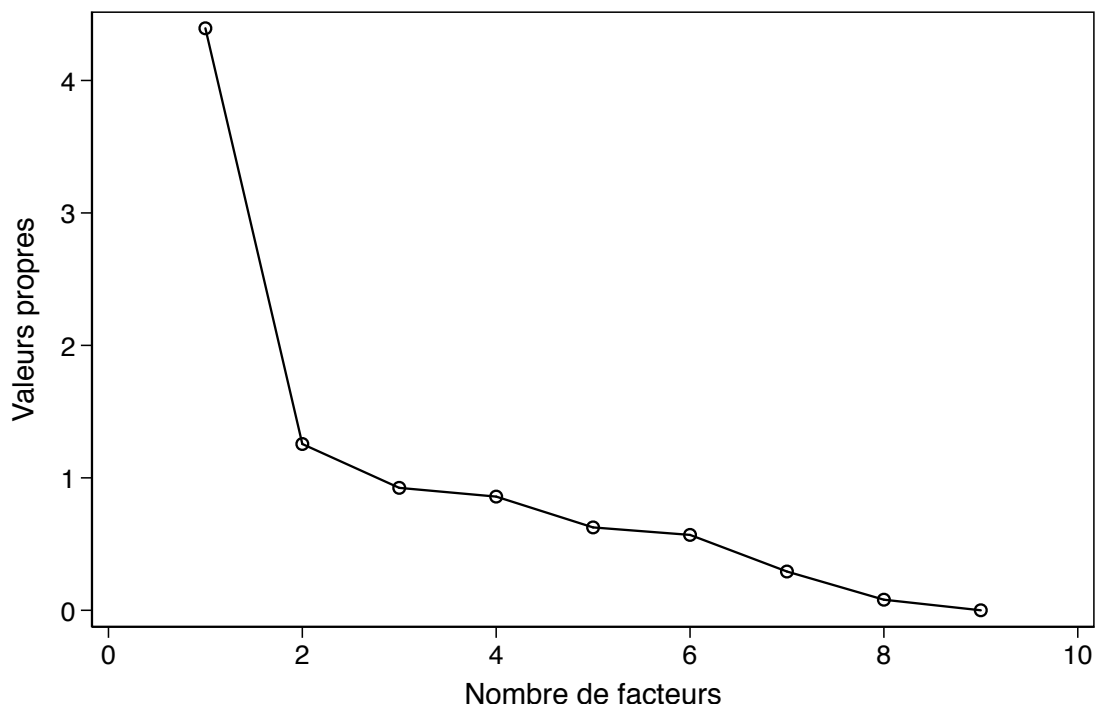


3.2.3 Analyse factorielle des procédés argumentatifs

Le recours à différents procédés argumentatifs ne doit pas être pensé comme une série de décisions mutuellement exclusives, mais plutôt comme des argumentaires qui regroupent plusieurs procédés plus ou moins liés les uns aux autres. Un groupe d'intérêt

qui cite des sources peut également quantifier les risques associés à un projet ; ces risques peuvent être quantifiés avec des données maison ; et ainsi de suite. Il est possible que les procédés associés à l'une ou l'autre des deux stratégies argumentatives soient en fait fortement corrélés entre eux. Afin de distinguer les argumentaires latents potentiels, mais également de réduire le nombre de variables et prévenir le risque de multicollinéarité dans les analyses des prochains chapitres, j'ai procédé à une analyse factorielle des indicateurs. Puisque les indicateurs sont des variables dichotomiques, l'analyse factorielle est faite à partir d'une matrice de corrélations tétrachoriques. La corrélation tétrachorique correspond à « the inferred Pearson Correlation from a two by two table with the assumption of bivariate normality » (Kirk 1973). La méthode d'extraction est celle des facteurs principaux et la méthode de rotation est oblique, car on peut assumer que les différentes variables sont corrélées entre elles. En ne retenant que les facteurs dont la valeur propre se situe au-dessus de 1, le diagramme d'éboullis présenté dans la figure 2.2 montre qu'il faut en retenir deux. Le premier facteur explique environ quatre fois plus de variance que le deuxième facteur.

Figure 3.2 Valeurs propres (eigenvalues) de l'analyse factorielle



Le tableau 3.1 présente les coefficients de corrélation de Pearson entre les différents indicateurs et chaque facteur. Le premier facteur regroupe plusieurs indicateurs : l'usage de sources et de sources scientifiques, la quantification de risques, la présentation de données maison, le recours à un expert externe et l'appel à l'opinion publique. Le deuxième facteur regroupe la quantification des retombées économiques, la représentation de membres ou de clientèles et la présentation d'une pétition.

Tableau 3.1 Résultats de l'analyse factorielle des indicateurs associés aux deux stratégies argumentatives

Procédé	Facteur 1	Facteur 2
Sources	0.6824	0.2938
Sources scientifiques	0.8430	-0.0132

Risques quantifiés	0.7680	0.1634
Retombées économiques quantifiées	0.0786	0.7878
Données maison	0.6719	0.0111
Expert externe	0.8567	-0.0914
Clientèles/membres	-0.2564	0.7038
Opinion publique	0.8455	-0.0429
Pétition	0.2466	0.6731

Les entrées correspondent aux coefficients de corrélations de Pearson entre l'indicateur et le facteur

Chaque facteur correspond à une stratégie argumentative distincte. Deux procédés argumentatifs ne se retrouvent pas dans le facteur attendu. Comme on peut le voir, les procédés argumentatifs associés au facteur 1 correspondent à la stratégie du mimétisme expert telle que je l'ai définie, à l'exception de l'appel à l'opinion publique. Cela s'explique par le fait que, dans le cadre des audiences publiques du BAPE, l'appel à l'opinion publique par un groupe d'intérêt repose sur un sondage commandé par le groupe lui-même à une firme spécialisée (recours à une expertise externe). Un test de corrélation de Pearson entre les deux procédés indique une telle association ($r=0.69$).

La quantification des retombées économiques, théorisée comme un procédé argumentatif du mimétisme expert, est plutôt associée au facteur 2, aux côtés de la représentation de membres ou de clientèles et la présentation de pétitions. Cela s'explique à cause de la nature politique du concept des retombées économiques. Il s'agit d'une expression surtout utilisée dans le contexte québécois, que l'on retrouve dans les analyses gouvernementales et les études de groupes d'intérêt économique sur des enjeux comme le tourisme, le sport professionnel et l'économie régionale. En fait, le concept même de « retombées » a peu de sens pour bon nombre d'économistes, car le revenu

disponible des citoyens et des gouvernements ne change pas (Cipriani 2016), et elles servent surtout à justifier des dépenses ou des projets difficiles à vendre autrement. Dans le contexte des audiences publiques du BAPE, la quantification des retombées économiques peut très bien relever de la représentation, car il s'agit d'une façon d'étayer un argumentaire de représentation des intérêts économiques de la communauté locale, que ce soit ceux du milieu d'affaires ou des travailleurs syndiqués.

Les associations d'affaires, comme les chambres de commerce ou les regroupements industriels, sont nombreuses à mobiliser ce type d'argument. Par exemple, la Fédération des chambres de commerce du Québec participe régulièrement aux consultations du BAPE. En guise de préambule de chacun de ses mémoires, elle souligne systématiquement qu'elle représente les intérêts d'un « vaste réseau de 132 chambres de commerce et 1100 membres corporatifs » (FCCQ 2019). Que ce soit pour des projets de parcs éoliens, d'agrandissement de mines ou la création d'un nouveau réseau de transport, ses analyses se concentrent habituellement sur les retombées économiques du projet évalué, le nombre d'emplois qu'il génère ou la notion plus large de développement économique régional. La représentation n'est pas l'apanage des intérêts d'affaires. Guidés par une logique similaire, de nombreux syndicats de travailleurs vont appuyer les projets évalués par le BAPE et insistent sur les intérêts économiques de leurs membres. De la même manière, certains groupes de citoyens se regroupent spontanément en signant des pétitions. Leur objectif est de démontrer que la communauté locale approuve ou désapprouve le projet. Et ainsi de suite.

Dans le cas de la quantification des risques, la démonstration est beaucoup plus technique. Par exemple, dans la foulée des consultations entourant l'agrandissement d'un dépotoir à Lachenaie, ville de petite taille sur la couronne nord de Montréal, un groupe citoyen, le Comité des citoyens de la Presqu'Île, a réalisé une contre-expertise aux prévisions du promoteur privé. Par l'intermédiaire d'une fondation, les citoyens ont fait appel à des chercheurs de l'Université du Québec à Montréal et de l'Institut Armand-Frappier afin de concevoir un programme de recherche pour déterminer les risques potentiels pour la santé des écosystèmes près du lieu d'enfouissement. La critique principale des chercheurs de l'Université du Québec à Montréal concernait le calcul d'émissions du promoteur, la prévision d'émissions des biogaz de ce dernier étant fondée sur des taux d'émissions modélisés plutôt que des mesures directes d'exposition (Bureau d'audiences publiques sur l'environnement 2003, 40). Autre exemple : dans le cadre des consultations en 2014 sur le développement de la filière des gaz de schiste au Québec, l'Union des producteurs agricoles a fortement critiqué la gestion des risques de l'industrie gazière et pétrolière. Pour le monde agricole, ce n'est pas tant les forages ou la technique de fracturation hydraulique que le réseau de gazoducs nécessaires à l'acheminement du gaz qui pose problème (Chailleux 2015, 337). L'UPA a notamment remise en question la profondeur d'arasement des puits prévue, qu'elle jugeait insuffisante. Par ailleurs, elle a soulevé la question de la couverture d'assurance des compagnies gazières en cas de sinistre et recommandait de majorer le montant de la couverture d'assurance responsabilité civile exigée des entreprises gazières selon ses

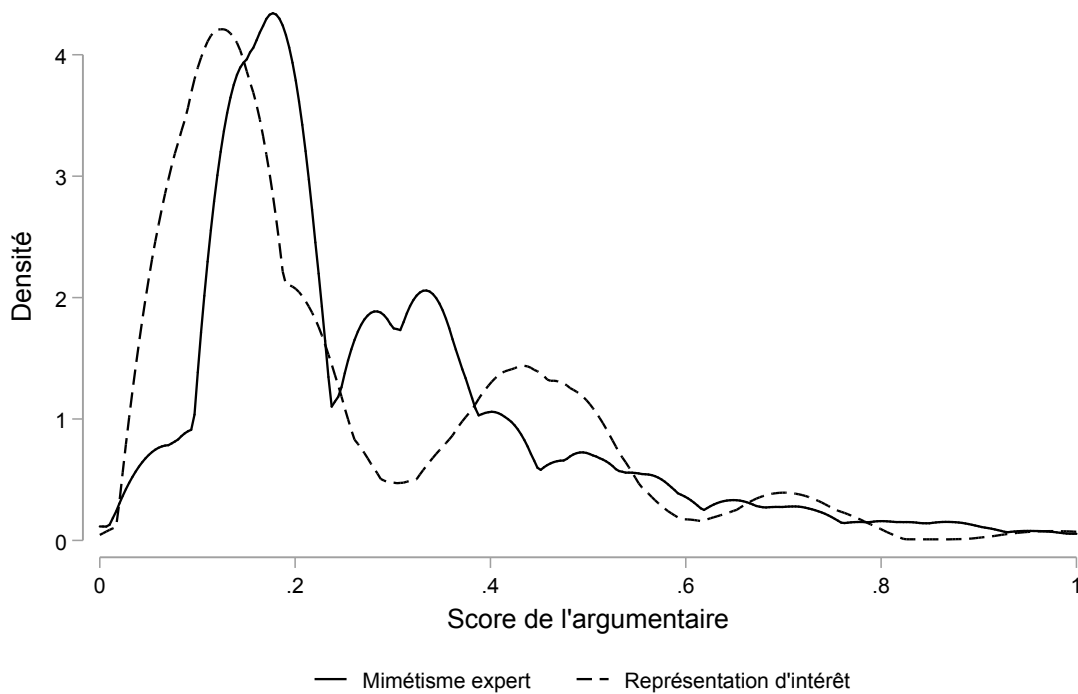
propres calculs (Union des producteurs agricoles 2014, 4). Elle rappelle que, dans le cas d'un autre dossier, celui de l'Oléoduc Saint Laurent dans l'est de Montréal, dont la construction a été autorisée en 2009, elle avait négocié une entente-cadre avec le promoteur du projet. Cette entente avait permis d'appliquer des mesures adéquates afin d'atténuer ou de compenser les risques liés au passage de cette infrastructure, notamment en ce qui concerne le bruit, l'accès aux chemins de ferme, les clôtures, la compaction des sols, le déboisement, le drainage, le dynamitage et les sols arables.

Ce qui frappe des résultats de l'analyse factorielle est qu'ils reflètent une structure argumentative opposant les risques et les bénéfices. D'un côté on retrouve l'argumentaire du mimétisme expert, qui s'appuie sur la quantification des risques et d'autres procédés empruntés à l'expert scientifique. De l'autre, on retrouve l'argumentaire de la représentation, qui s'appuie sur la quantification des retombées économiques et la représentation des intérêts locaux. Cette opposition entre risques et bénéfices reflète bien la polarisation que l'on retrouve dans d'autres études des débats publics dans des sous-systèmes (Sabatier 1988, Montpetit 2016).

À partir des valeurs de chacun des facteurs, j'ai donc créé deux nouvelles variables standardisées sur une échelle de 0 à 1. Les scores de ces deux variables représentent la prévalence de chaque argumentaire. Ces deux variables vont mesurer l'argumentation des groupes d'intérêt dans les prochains chapitres. La figure 3.3 montre l'estimation par noyau (kernel density estimation) des deux argumentaires. Il s'agit d'une

méthode non paramétrique d'estimation de la densité de probabilité. La distribution du score des deux argumentaires est similaire. Dans la plupart des mémoires, la prévalence des deux argumentaires est relativement faible, et se situe à un score de 0.15 ou 0.2 sur 1.

Figure 3.3 Distribution du score des deux argumentaires

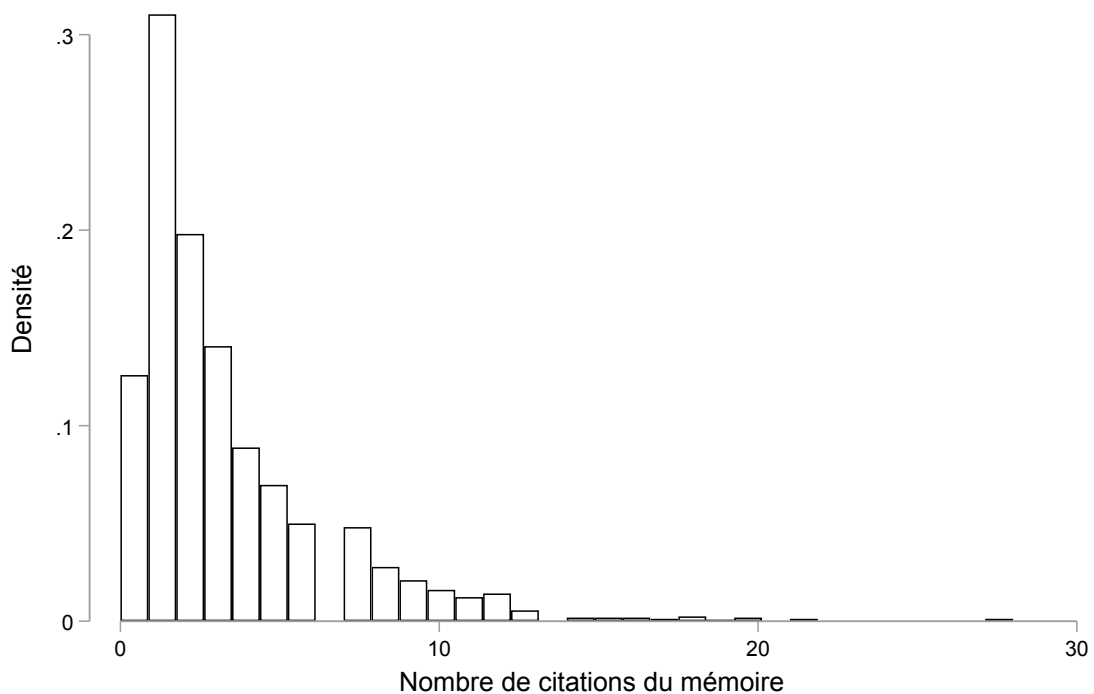


3.4 Mesurer la crédibilité d'un groupe d'intérêt

Pour mesurer la crédibilité des groupes, j'utilise le nombre de citations du mémoire dans le rapport d'enquête du BAPE. Ceci est facile à coder, car les citations de chaque document dans les rapports d'enquête du BAPE sont identifiées par un acronyme

— l’acronyme des mémoires déposés est « DM » (document-mémoire). Chaque rapport d’enquête comprend un chapitre spécifiquement dédié à la synthèse des mémoires déposés, intitulée : « Les préoccupations et les opinions des participants ». Dans ce chapitre, on présente les différents thèmes de la consultation (retombées économiques, les différents types de risques, l’acceptabilité sociale, etc.) et synthétise les opinions des intervenants qui s’y rattachent. Tout au long du rapport, cependant, on retrouve de telles citations explicites des mémoires. La figure 3.4 montre la distribution des citations des 1853 mémoires qui, comme la plupart des variables de dénombrement, est fortement surdispersée. La plupart des groupes d’intérêt qui déposent des mémoires sont très peu cités, soit une ou deux fois. La moyenne est de 3.22, alors que la médiane est de 2, la première étant renforcée par des valeurs très grandes, soit des groupes cités 10, 15 et 20 fois.

Figure 3.4 Distribution du nombre de citations des mémoires



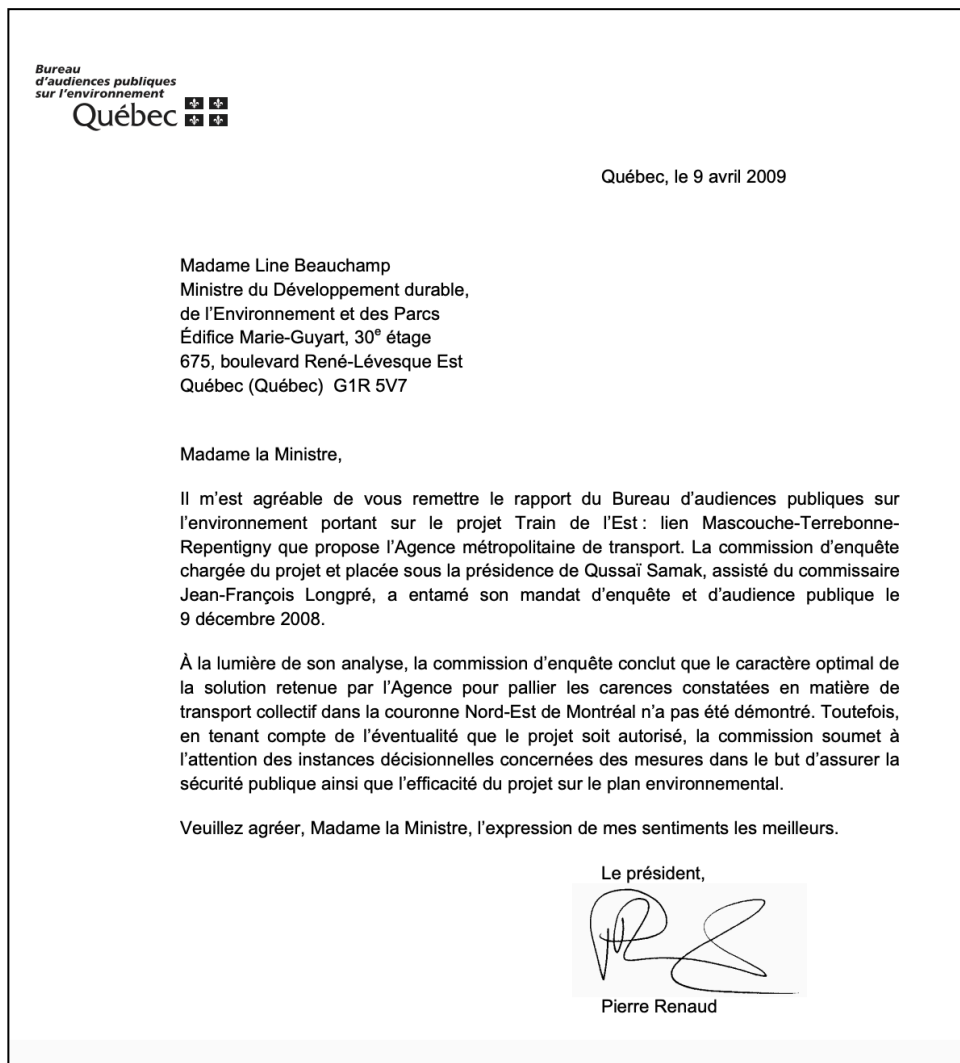
À ma connaissance, aucune étude n’a utilisé la citation des groupes d’intérêt dans les rapports de consultation réglementaire ou législative comme un indicateur de leur crédibilité ou de leur influence. Une des raisons potentielles est que la citation n’est pas nécessairement un indicateur *positif*. En effet, une citation peut présenter la position de celui qui est cité comme étant jugé ridicule ou néfaste pour le débat. Or, un examen attentif des rapports d’enquête m’a convaincu que les commissaires du BAPE citent les groupes d’intérêt positivement, en se contentant de rapporter les propos des acteurs qui participent aux consultations sans pour autant qualifier leurs propos. La distribution des citations indique par ailleurs que la plupart des groupes d’intérêt ne sont cités qu’une ou

deux fois ; seulement une minorité d'entre eux sont cités plusieurs fois. Les analyses de la crédibilité des groupes des prochains chapitres tiendront compte de ce type de variable de dénombrement avec une distribution discrète (dont les valeurs possibles sont dénombrables) et asymétrique en utilisant des modèles de régression de la famille Poisson.

3.5 Mesurer le degré de contrainte réglementaire des décisions

Dans la littérature sur la gouvernance réglementaire, plusieurs auteurs suggèrent qu'une bonne manière de mesurer l'influence des groupes d'intérêt qui participent aux consultations est de vérifier dans quelle mesure leur participation modifie le degré de contrainte réglementaire, que ce soit en mesurant l'implication du gouvernement (Nelson et Yackee 2012 ; Yackee et Yackee 2006) ou les coûts de conformité de l'industrie (Woods 2015). La contrainte réglementaire représente en effet une conséquence tangible pour les représentants de la société civile. Les décisions du BAPE recèlent un degré plus ou moins grand de contrainte réglementaire, que j'opérationnalise à l'aide de deux indicateurs. Le premier est la recommandation ou non du projet par les commissaires. Chaque rapport d'enquête est précédé d'une lettre à l'intention du ou de la ministre de l'environnement en place. On y décrit sommairement les travaux de la commission et l'avis général du BAPE concernant le projet est formulé clairement. La figure 3.5 montre un exemple de lettre du BAPE dans laquelle le président de la commission conclut qu'un projet de train proposé par l'Agence métropolitaine de transport n'est pas adéquat.

Figure 3.5 Exemple de lettre du BAPE au ministre de l'environnement



La plupart des projets (67/108=62 %) sont cependant acceptés. Un deuxième indicateur, plus fin, mesure ainsi le degré d'ajustement demandé au projet par les commissaires du BAPE. Dans chaque rapport, les commissaires émettent en effet une série d'avis explicites. Ces avis sont des balises jugées nécessaires pour que le projet

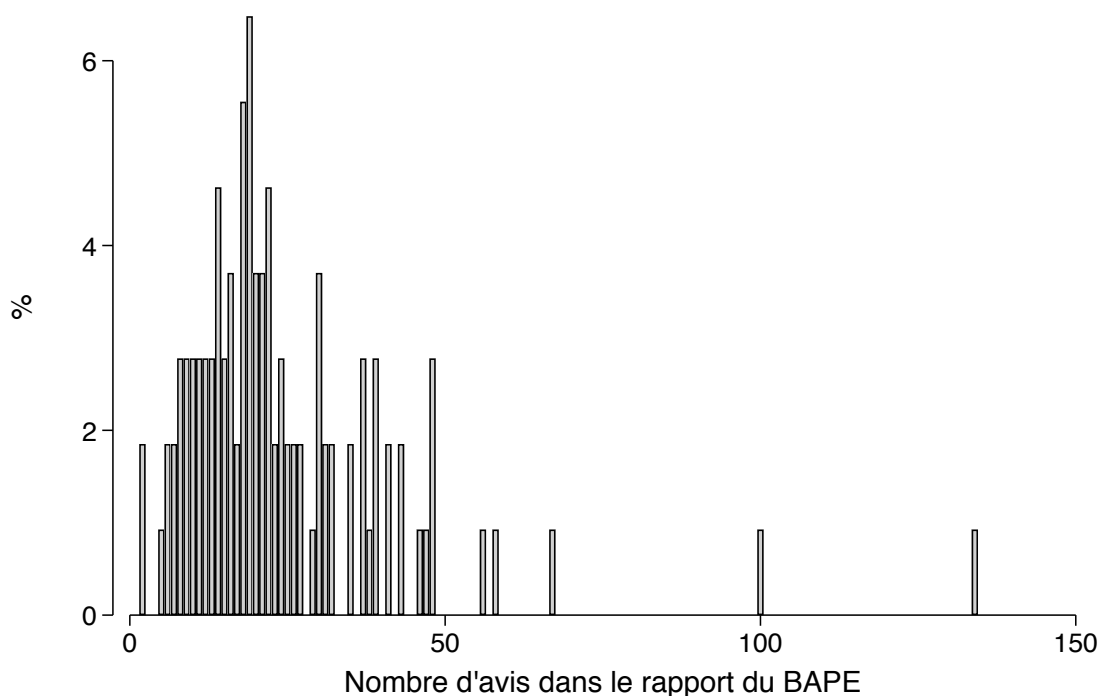
suscite l'adhésion du public, rencontre les exigences de la science et soit conforme aux seize principes de la Loi sur le développement durable.

Figure 3.6 Exemple d'avis du BAPE

- ◆ **Avis** — *Considérant les incertitudes persistantes concernant la caractérisation des bâtiments habités de la zone d'étude, la commission d'enquête est d'avis qu'une validation des données géomatiques devrait être effectuée sur le terrain, en collaboration avec les résidents touchés, avant la réalisation du projet.*

Comme l'illustre la figure 3.6, un exemple typique d'avis donné par les commissaires du BAPE lors de l'évaluation d'un projet de parc éolien (BAPE 2010), chaque avis du BAPE est aisément reconnaissable dans le texte du rapport. La figure 3.7 montre la distribution du nombre d'avis consignés dans les rapports d'enquête du BAPE. Là encore, la distribution est positive et asymétrique. La moyenne d'avis est de 24.6 par commission. Les valeurs extrêmes (100, 134 avis) correspondent aux deux commissions d'enquête du BAPE sur la filière des gaz de schiste, des consultations exceptionnelles, qui se caractérisent par une mobilisation (Dufour, Bherer, et Allison 2015) et une couverture médiatique (É. Montpetit et Harvey 2018) exceptionnellement élevées.

Figure 3.7 Distribution du nombre d'avis du BAPE pour les 108 commissions d'enquête



Un des avantages d'analyser les consultations du BAPE est que nous pouvons directement les relier à celles du gouvernement. Le rôle du BAPE s'inscrit en effet dans le processus plus large d'évaluation environnementale provinciale. Malgré que l'organisme jouisse d'une certaine indépendance et dispose des pouvoirs alloués aux commissions d'enquête, il fait partie du pouvoir exécutif de la province.

Les décisions du gouvernement peuvent donc elles aussi s'opérationnaliser à l'aide de deux indicateurs. Le premier indicateur est l'autorisation ou non du projet : chaque projet fait l'objet d'une évaluation environnementale du ministère de

l'environnement, puis possiblement d'un décret gouvernemental consigné dans la Gazette du Québec. Si un gouvernement finit par rejeter un projet, aucun décret n'est émis. Dans chaque décret, on retrouve les conditions nécessaires à l'autorisation du projet. Ces conditions correspondent au deuxième indicateur. À l'instar des avis émis par les commissaires du BAPE dans leur rapport, elles capturent le degré de contrainte réglementaire associé à un projet. On peut facilement relier chaque projet évalué par le BAPE à son décret à partir d'un lien sur le site du BAPE qui nous redirige sur le site du ministère de l'environnement³. La figure 3.8 est un exemple typique de condition émise dans un décret, tandis que la figure 3.9 montre la distribution du nombre de conditions consignées dans les décrets gouvernementaux.

³ Pour les consulter : <http://www.environnement.gouv.qc.ca/evaluations/lisprode.htm>.

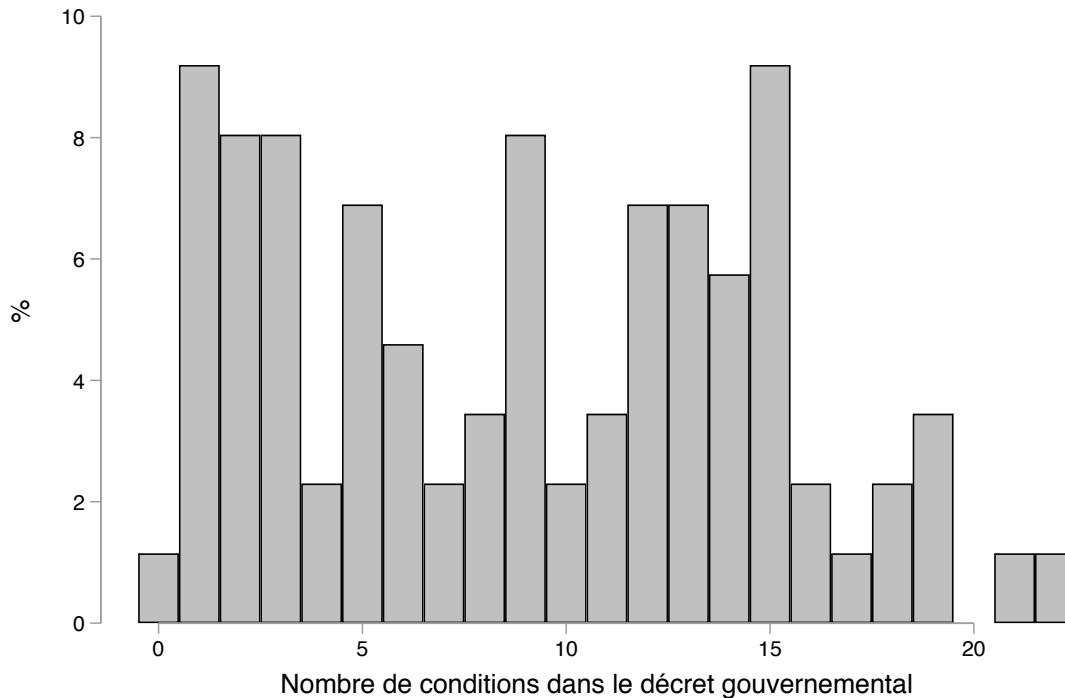
Figure 3.8 Exemple de condition d'un décret

CONDITION 2 ÉCRANS BOISÉS

Hydro-Québec devra produire un rapport évaluant sa proposition de remplacer les arbres coupés par d'autres espèces compatibles avec la présence de la ligne et de procéder à l'aménagement ou à l'amélioration d'écrans boisés afin de diminuer l'impact visuel de la ligne, avec l'accord des propriétaires touchés. Ce rapport devra être déposé auprès du ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques au plus tard lors de la mise en exploitation du projet. Si l'évaluation est positive, Hydro-Québec devra détailler les aménagements prévus et leur localisation. Si l'évaluation est négative, Hydro-Québec devra justifier les raisons soutenant cette évaluation (refus des propriétaires ou autre).

Le greffier du Conseil exécutif,
YVES OUELLET

Figure 3.9 Distribution du nombre de conditions dans les décrets gouvernementaux pour les 108 commissions d'enquête



Notons que cette thèse ne se penche pas directement sur l'influence du BAPE sur le gouvernement. Dans les prochains chapitres, je me concentre uniquement sur l'influence des groupes d'intérêt sur les décisions des commissaires du BAPE. Nous savons cependant que les décisions du BAPE, qui statue sur des projets dont la valeur oscille autour de plusieurs centaines de millions de dollars, ne sont pas d'ordre esthétique. J'ai en effet déjà montré que le degré de contrainte réglementaire des décisions du BAPE était fortement corrélé avec le degré de contrainte réglementaire du décret gouvernemental (Tremblay-Faulkner 2019). En tenant compte de plusieurs facteurs explicatifs potentiels, chaque avis du BAPE dans son rapport génère en

moyenne 0.12 condition dans le décret gouvernemental concomitant. Si le gouvernement accepte un projet même si le BAPE en recommande le refus, le décret qu'il émet inclut néanmoins près de 3.84 conditions supplémentaires. Par ailleurs, un refus d'un projet du BAPE augmente les chances d'un refus de ce projet par le gouvernement de 310 %. Sur les 108 commissions d'enquête analysées, les 19 projets refusés par le gouvernement ont tous été rejetés préalablement par le BAPE. Je reviendrai sur ces résultats dans la conclusion de la thèse.

3.6 De la crédibilité à l'influence d'un groupe d'intérêt : un exemple concret

Voici un exemple qui montre comment la stratégie du mimétisme expert et la crédibilité d'un groupe peuvent se traduire en influence politique concrète. Chacune des étapes (dépôt du mémoire, citation du mémoire, extraits politiques) est décrite dans la figure 3.10. Cet exemple présente l'intervention de Regroupement Québec Oiseaux lors d'un projet d'aménagement d'un parc éolien dans le Centre-du-Québec en 2009. L'organisme jugeait les inventaires du promoteur du projet lacunaires. Il soulignait notamment « l'absence de considération sur la migration nocturne des oiseaux [et] l'absence de mesure d'atténuation pour protéger un site de nidification d'une espèce menacée, la Paruline du Canada », recommandant qu'un inventaire nocturne et un suivi télémétrique soient établis (Regroupement Québec Oiseaux 2009). Son intervention, appuyée par des données observationnelles et de nombreuses sources scientifiques, avait

été retenue par le BAPE, qui recommandait au promoteur de « prendre connaissance des avis de Regroupement Québec Oiseaux » dans son rapport (Bureau d’audiences publiques sur l’environnement 2010, 58). Cela démontre que les commissaires du BAPE ont jugé crédible la position de l’organisme ainsi que les solutions qu’il propose. Au fil d’arrivée du processus législatif, l’effet de l’intervention de Regroupement Québec Oiseaux s’était maintenu : le décret gouvernemental incluait plusieurs conditions précises relatives à la protection de la faune aviaire, dont un suivi télémétrique des rapaces (Gouvernement du Québec 2011).

Figure 3.10 Exemple individuel de l’influence d’un groupe d’intérêt

Extrait du mémoire du groupe d’intérêt
<p>Le Regroupement Québec Oiseaux (RQO), en collaboration avec le Club des ornithologues de la région de l’Amiante (CORA), ont examiné les études d’impacts associées au projet d’aménagement d’un parc éolien dans la MRC de l’Érable, notamment en ce qui concerne les oiseaux. Nous tenons à souligner l’absence de considération sur la migration nocturne des oiseaux, l’absence de mesure d’atténuation pour protéger un site de nidification d’une espèce menacée, la Paruline du Canada. Par ailleurs, une récente découverte d’un site de nidification du Pygargue à tête blanche en périphérie de l’aire d’implantation des éoliennes devrait amener le promoteur à évaluer les impacts à ce niveau. Le Regroupement Québec Oiseaux suggère qu’un inventaire nocturne en période de migration soit effectué, qu’un suivi télémétrique pour les Pygargues à tête blanche se retrouvant au site soit établi et que les deux éoliennes posées dans l’habitat de nidification de la Paruline du Canada soient installées sur un site alternatif. Dans le cadre actuel de l’aménagement d’un parc éolien dans la MRC de l’Érable, le Regroupement Québec Oiseaux ne peut appuyer le projet en regard des informations susmentionnées. Il considère que si le projet va de l’avant, il devrait y avoir un suivi de la mortalité des oiseaux causée par les collisions avec les éoliennes, lequel devrait être effectué par une firme indépendante.</p>
Citations du mémoire
<p>Environnement Canada a fait remarquer au promoteur que la région semble constituer un bon</p>

couloir migratoire pour certaines espèces de sauvagines (PR5.2.1, p. 19). Par ailleurs, le Regroupement Québec Oiseaux estime qu'il y a une lacune dans les inventaires du promoteur. Il souligne :

[...] l'absence de considération sur la migration nocturne des oiseaux, l'absence de mesure d'atténuation pour protéger un site de nidification d'une espèce menacée, la Paruline du Canada. Par ailleurs, une récente découverte d'un site de nidification du Pygargue à tête blanche en périphérie de l'aire d'implantation des éoliennes devrait amener le promoteur à évaluer les impacts à ce niveau. Le Regroupement Québec Oiseaux suggère qu'un inventaire nocturne en période de migration soit effectué, qu'un suivi télémétrique pour les Pygargues à tête blanche se retrouvant au site soit établi et que les deux éoliennes posées dans l'habitat de nidification de la Paruline du Canada soient installées sur un site alternatif. Dans le cadre actuel de l'aménagement d'un parc éolien dans la MRC de L'Érable, le Regroupement Québec Oiseaux ne peut appuyer le projet en regard des informations susmentionnées. Il considère que, si le projet va de l'avant, il devrait y avoir un suivi de la mortalité des oiseaux causée par les collisions avec les éoliennes, lequel devrait être effectué par une firme indépendante. (DM213, p. 2)

Le Pygargue à tête blanche, une espèce désignée vulnérable selon la Loi sur les espèces menacées et vulnérables (L.R.Q., c. E-12.01), mentionnée par Regroupement Québec Oiseaux et d'autres participants à l'audience publique, ferait l'objet d'un suivi télémétrique par le ministère des Ressources naturelles et de la Faune aussitôt que possible. Les frais seraient partagés avec le promoteur et celui du parc éolien Des Moulins, si ces projets se réalisent (Mme Pascale Dombrowski, DT5, p. 181 à 183).

Extrants politiques

Recommandation du BAPE	Avis — La commission d'enquête est d'avis que le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs et le ministère des Ressources naturelles et de la Faune devraient prendre connaissance des avis du Regroupement Québec Oiseaux dans l'analyse environnementale du projet en ce qui a trait à la protection de la faune aviaire et à l'impact potentiel du projet, notamment sur la faune menacée, pour préserver la biodiversité.
Condition dans le décret gouvernemental	<p>CONDITION 3 : SUIVI TÉLÉMÉTRIQUE DES RAPACES</p> <p>Tel que spécifié dans son engagement, Énergie Éolienne Des Moulins S.E.C. doit participer financièrement à l'étude de déplacement d'individus adultes de pygargue à tête blanche et de</p>

	<p>faucon pèlerin dont la nidification a été établie à moins de 20 kilomètres du parc éolien Des Moulins. Les conditions en ont déjà été convenues avec le ministère des Ressources naturelles et de la Faune selon l'Entente de collaboration concernant le financement des travaux reliés aux suivis télémétriques des oiseaux de proie lors de l'implantation de parcs éoliens au Québec. Une entente spécifique au parc éolien Des Moulins devra être conclue dans les plus brefs délais, avant le dépôt de la première demande visant l'obtention du certificat d'autorisation prévu à l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement.</p> <p>Énergie Éolienne Des Moulins S.E.C. pourrait être tenue d'adapter l'opération de certaines éoliennes problématiques en fonction des résultats obtenus ;</p>
--	--

Cet exemple démontre qu'il est possible de mesurer directement l'influence des groupes d'intérêt sur la prise de décision publique en juxtaposant leurs interventions aux décisions des commissaires du BAPE dans leur rapport d'enquête et du gouvernement dans son décret. Pris isolément, une condition sur la protection de la faune aviaire peut sembler anodine. Mais lorsqu'on les additionne, ces petits changements à la marge reflètent un degré d'incertitude qui, à terme, peut forcer le BAPE ou le gouvernement à vouloir modifier substantiellement un projet, voire à refuser sa mise en œuvre.

3.7 Contrôles

Plusieurs variables contrôles ont été créées. Ces variables contrôles sont de trois ordres : les caractéristiques individuelles des groupes, le contexte des commissions d'enquête et les propriétés des panels de commissaires.

3.7.1 *Caractéristiques individuelles des groupes*

Parmi les caractéristiques individuelles des groupes, je différencie neuf types de groupes d'intérêt à l'aide d'une classification similaire à Baumgartner et al. (2009) : les groupes citoyens, les groupes environnementaux, les entreprises, les associations commerciales/industrielles, les think tanks, les syndicats, les organismes parapublics et les groupes scientifiques. Les deux dernières catégories méritent d'être clarifiées. Par organismes parapublics, j'entends des organismes autonomes, mais qui entretiennent des liens étroits avec l'administration publique municipale et provinciale. Par exemple, de nombreuses organisations dans le secteur environnemental québécois, comme les Conseils régionaux de l'environnement ou les organismes de bassin versant sont des entités parapublics reconnues comme des interlocuteurs privilégiés du gouvernement. Pour les groupes scientifiques, je ne me limite qu'aux groupes de scientifiques qui s'engagent dans un débat dans une perspective militante, et non aux scientifiques individuels auxquels les commissaires du BAPE font appel en tant qu'experts. Pour les 103 commissions d'enquête analysées, 435 mémoires (23,5 % du corpus) ont été déposés par des entreprises, 373 (20,1 %) par des associations commerciales ou industrielles, 348

(18,8 %) par des groupes de citoyens, 276 (14,9 %) par des groupes environnementaux, 266 (14,4 %) par des organisations parapubliques, 90 (4,9 %) par des syndicats, 41 (2,2 %) par des groupes scientifiques, 36 (1,9 %) par des think tanks et 20 (1,1 %) par des associations professionnelles.

Attitudes des groupes

Le positionnement du groupe est essentiel pour identifier les coalitions préférentielles qui s'affrontent lors des consultations. Par chance, c'est une condition explicitement requise lors de la soumission d'un mémoire aux consultations du BAPE : on demande à n'importe quel acteur qui dépose un mémoire de se positionner clairement par rapport à l'enjeu évalué. Néanmoins, certains groupes ne se positionnent pas clairement sur l'enjeu évalué. Pour chaque mémoire, j'ai donc codé une variable catégorielle qui mesure si le groupe se positionne pour le projet, contre le projet ou de façon neutre. Globalement, les défenseurs des projets sont plus nombreux que les opposants ($796/1853=43\%$ contre $985/1853=53.2\%$). Très peu de groupes adoptent une position de neutralité ($72/1853=3.9\%$).

Le positionnement du groupe n'est pas suffisant. En effet, plusieurs chercheurs s'intéressent aux attitudes « délibératives » des groupes d'intérêts et montrent que ces derniers sont susceptibles de rechercher le compromis plutôt que l'affrontement (É. Montpetit 2016b; Holyoke 2011). Dans le contexte des consultations du BAPE, une telle attitude devrait être « récompensée », l'objectif de la participation publique étant

justement de favoriser le dialogue et l'entente entre les coalitions qui s'y affrontent. Pour mesurer si le groupe d'intérêt adopte une posture de compromis, j'ai codé une variable dichotomique qui mesure si le mémoire contient un passage dans lequel le groupe émet une condition à son positionnement. Autrement dit, un groupe peut soutenir un projet de centrale hydroélectrique, mais à condition que ce projet, par exemple, respecte une voie de passage aviaire ou que le promoteur mette en œuvre une stratégie d'atténuation du bruit durant les travaux. À l'inverse, un groupe peut s'opposer à ce même projet sauf si certaines mesures sont prises.

3.7.2 Contexte des commissions

Plusieurs études ont montré que les facteurs contextuels comptent pour mesurer l'influence des groupes d'intérêt (Klüver 2013; Baumgartner et al. 2009). J'ai construit trois variables contextuelles qui permettent de tenir compte du contexte des commissions d'enquête : le sous-système dans lequel la commission d'enquête opère, la complexité de l'enjeu et le nombre de groupes d'intérêt qui participent aux consultations, qui contrôle à la fois pour l'attention limitée des commissaires et la visibilité de l'enjeu.

Sous-systèmes

L'évaluation des projets par le BAPE s'inscrit dans la procédure plus large d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. La nature de ces projets est multiple. Dans le *Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets*, on énumère 37 types de projets assujettis à la

procédure d'évaluation (barrage et digue, oléoduc et gazoduc, fabriques de pâtes et papiers, activités minières, infrastructures routières, exploration et exploitation d'hydrocarbures, enfouissement de matières résiduelles, etc.⁴). J'ai regroupé les différents types de projets en six sous-systèmes environnementaux : hydroélectricité, matières résiduelles, éoliennes, hydrocarbures, transport, mines/forêts. Le sous-système des transports est de loin le plus important, avec 33 commissions d'enquête sur les 108 analysées, soit 30,6 %. Suivent ensuite l'éolien (20 commissions d'enquête), la gestion des matières résiduelles (18 commissions), les hydrocarbures (15 commissions), l'hydroélectricité (14 commissions) et les projets dans le secteur des mines et des forêts (8 commissions).

Complexité de l'enjeu

La complexité des enjeux est un facteur clé dans le processus d'élaboration des politiques publiques, transformant la structure même des institutions gouvernementales (Baumgartner et Jones 2015). Il s'agit aussi d'une variable importante pour l'analyse des groupes d'intérêt. Certains l'ont utilisée comme variable dépendante de l'action de ces derniers : la mobilisation d'intérêts organisés entraîne une complexification réglementaire, que ce soit la multiplication de dispositions spéciales dans les traités commerciaux ou la quantité de réglementation environnementale (Elrich 2011). On peut

⁴ Pour la liste complète, voir l'annexe 1 du *Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets*. Lien : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showDoc/cr/Q-2,%20r.%2023.1?&digest=>

aussi la concevoir comme une variable indépendante : plus un enjeu est complexe, plus la mobilisation des groupes d'intérêt est importante (Klüver 2013), reflétant un large éventail de parties concernées ou une plus grande demande pour une expertise externe.

Dans les analyses qui suivent, je conceptualise la complexité de l'enjeu comme tributaire de la recherche d'information par les commissaires du BAPE. Lorsqu'un projet est soumis à l'évaluation du BAPE, les commissaires, dont les pouvoirs s'apparentent à ceux d'un juge, peuvent faire appel à des « personnes-ressources » (ministères, municipalités, experts, etc.) pour leur fournir des informations. Ce processus de recherche d'information se fait en amont des consultations. On peut supposer que la complexité, telle que définie, ait un effet positif (plus un enjeu est complexe, plus l'information produite par les groupes est pertinente) ou négatif (plus la recherche d'information en amont des audiences est grande, moins l'information produite par les groupes est pertinente).

Pour chaque commission d'enquête, j'ai donc calculé le nombre de documents de référence produits par les personnes-ressources auxquelles les commissaires du BAPE ont fait appel en début de mandat. Le tableau 3.3 montre les 19 documents de références utilisés lors de la consultation publique sur les options de réaménagement de la voie ferrée traversant le centre-ville de Lac-Mégantic, dans la foulée d'un l'accident ferroviaire survenu en 2013 (Bureau d'audiences publiques sur l'environnement 2017). Comme on peut le voir, cette recherche d'information combine des documents de nature

technique (informations sur la logistique, les équipements ferroviaires, etc.) et sociale (sondages d'opinion, étude des risques perçus, etc.). Ce nombre de documents de références varie sensiblement d'une commission d'enquête à l'autre. Dans ce cas-ci, le nombre de documents (19) est inférieur à la moyenne (32,16) du corpus. Ce nombre peut grimper à plusieurs dizaines de documents, voire à une centaine, comme ce fut le cas lors des commissions sur l'exploitation des gaz de schiste (90 et 93 documents de référence) ou le projet de parc éolien Massif du Sud (123 documents de références). Ce genre de commissions implique généralement un grand nombre de municipalités ou présente une combinaison de risques sociaux et naturels.

Tableau 3.2 Exemple d'une liste de documents de références produits par des personnes-ressources (réaménagement de la voie ferrée de Lac-Mégantic)

Code	Acteur	Document
DB1	AGENCE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE L'ESTRIE	Emplacement de la voie ferroviaire à Lac-Mégantic : pertinence d'une évaluation d'impact sur la santé, 2015, 50 pages et annexes.
DB2	INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE	Changements sociaux et risques perçus à la suite de la tragédie ferroviaire de Lac-Mégantic, rapport de recherche, octobre 2016, 46 pages et annexes.
DB3	INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE	Opinions locales quant à la gestion des risques et du rétablissement à la suite de la tragédie ferroviaire de Lac-Mégantic, rapport de recherche, novembre 2016, 47 pages et annexes. Bureau d'consultations sur l'environnement, Rapport 338 La documentation déposée Consultation publique sur les options de réaménagement de la voie ferrée traversant le centre-ville de Lac-Mégantic 65 pages et annexes.
DB4	CENTRE INTÉGRÉ UNIVERSITAIRE DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DE L'ESTRIE — CENTRE HOSPITALIER UNIVERSITAIRE DE SHERBROOKE	« Portrait de la santé psychologique de la population du granit en 2015 », Vision Santé publique, no 27, février 2016, 9 pages.
DB5	CENTRE INTÉGRÉ UNIVERSITAIRE DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DE L'ESTRIE — CENTRE HOSPITALIER UNIVERSITAIRE DE SHERBROOKE	« Plus de trois ans après la tragédie : comment la communauté du Granit se porte-t-elle ? », Vision Santé publique, no 34, janvier 2017, 8 pages.
		DB6 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. Ce

		que les données d'enquêtes révèlent sur la santé de la population du Granit, présentation, 17 pages.
DB6	GOUVERNEMENT DU QUÉBEC	Ce que les données d'enquêtes révèlent sur la santé de la population du Granit, présentation, 17 pages.
DB7	BUREAU DE LA SÉCURITÉ DES TRANSPORTS DU CANADA	Résumé de l'enquête sur le train parti à la dérive et le déraillement survenu à Lac-Mégantic, 2014, 12 pages.
DB8	BUREAU DE LA SÉCURITÉ DES TRANSPORTS DU CANADA	Systèmes de gestion de la fatigue des équipes de train, liste de surveillance 2016, 2 pages.
DB9	BUREAU DE LA SÉCURITÉ DES TRANSPORTS DU CANADA	Respect des indications des signaux ferroviaires, liste de surveillance 2016, 2 pages.
DB10	BUREAU DE LA SÉCURITÉ DES TRANSPORTS DU CANADA	Enregistreurs audio-vidéo de bord, liste de surveillance 2016, 2 pages.
DB11	BUREAU DE LA SÉCURITÉ DES TRANSPORTS DU CANADA	Transport de liquides inflammables par rail, liste de surveillance 2016, 2 pages.
DB12	BUREAU DE LA SÉCURITÉ DES TRANSPORTS DU CANADA	Lenteur de la réaction aux recommandations du BST, liste de surveillance 2016, 3 pages.
DB13	BUREAU DE LA SÉCURITÉ DES TRANSPORTS DU CANADA	Gestion de la sécurité et surveillance, liste de surveillance 2016, 2 pages.
DB14	BUREAU DE LA SÉCURITÉ DES TRANSPORTS DU CANADA	Réévaluation de la réponse à la recommandation R14-01 du BST — Normes de protection renforcées pour les wagons-citernes de catégorie 111, mars 2017, 14 pages.
DB15	BUREAU DE LA SÉCURITÉ DES TRANSPORTS DU CANADA	Réévaluation de la réponse à la recommandation R14-02 du BST — Planification et analyse de l'itinéraire des trains qui transportent des marchandises dangereuses, mars 2017, 11 pages.
DB16	BUREAU DE LA SÉCURITÉ DES TRANSPORTS DU CANADA	Réévaluation de la réponse à la recommandation sur la sécurité ferroviaire R14-03 — Plans d'intervention d'urgence pour le transport d'hydrocarbures liquides, mars 2015, 3 pages.
DB17	BUREAU DE LA SÉCURITÉ DES TRANSPORTS DU CANADA	Réévaluation de la réponse à la recommandation R14-04 du BST, mars 2017, 10 pages.
DB18	BUREAU DE LA SÉCURITÉ DES TRANSPORTS DU CANADA	Réévaluation de la réponse à la recommandation R14-05 du BST — Vérification des systèmes de gestion de la sécurité, mars 2017, 10 pages.
DB19	BUREAU DE LA SÉCURITÉ DES TRANSPORTS DU CANADA	Rapport d'enquête ferroviaire R13D0054, 2014, 185 pages et annexes.

Source : BAPE 2017

Nombre de groupes d'intérêt

Pour contrôler pour le coût d'opportunité d'allocation de la crédibilité, j'utilise comme variable le nombre de groupes d'intérêt qui participent aux audiences d'une

commission. Plus le nombre de groupes d'intérêt augmente, plus l'attention des commissaires à l'égard des arguments présentés par les groupes est dispersée. Par ailleurs, la variable est fortement corrélée (coefficient de Pearson=0.8145) avec le nombre d'articles de journaux avec les expressions « BAPE » et « titre de la commission d'enquête » publiés moins d'un an avant la date de publication du rapport (source : outil de recherche Eureka.cc). Elle contrôle donc pour la visibilité de l'enjeu, un facteur jugé important dans la littérature, où la saillance de l'enjeu engendre plus de participation aux consultations réglementaires (Crow et al. 2018). La moyenne de groupes d'intérêt qui participent aux audiences publiques des commissions d'enquête analysée est de 17,2.

3.7.3 Panels des commissaires

Plusieurs études se sont intéressées à la composition des comités consultatifs ou panels constitués au sein de l'administration publique américaine (Krause et Douglas ; Gabel et Shipan 2004 ; Snizek 1992, Snizek et Henry 1990). Parmi ces études, on identifie entre autres la diversité du panel, soit l'hétérogénéité de l'expertise, comme facteur d'explication de la qualité de la prise de décision. Dans le travail qui suit, je ne m'intéresse pas à la qualité des décisions comme telle, mais on peut supposer que l'allocation de la crédibilité accordée par les commissaires aux mémoires des groupes d'intérêt varie en fonction de la diversité de l'expertise au sein du panel. Plus l'expertise d'un panel est diversifiée, plus les commissaires qui le composent auront tendance à accorder de la crédibilité à différents points de vue. Pour contrôler cet effet, j'utilise deux indicateurs. Le premier est le nombre de commissaires, qui varie d'un à quatre (la

moyenne tourne autour de deux commissaires). Le deuxième indicateur mesure la diversité académique du panel. En me référant aux curriculums vitae des commissaires, disponibles sur le site du BAPE, ainsi qu'aux notes biographiques du *Secrétariat aux emplois supérieurs* du ministère du Conseil exécutif du Québec, j'ai d'abord identifié le bagage académique de chacun des commissaires du panel. Tous les commissaires du BAPE ayant mené des études supérieures (maîtrise ou doctorat), je distingue trois types d'expertise : les diplômés en sciences sociales (géographie, anthropologie, économie, environnement, etc.), en sciences naturelles et en génie. Un commissaire peut être attribué plusieurs types d'expertises s'il détient plusieurs diplômes d'études supérieures. Ensuite, j'ai divisé le total d'expertises au sein du panel par le nombre de commissaires. Ainsi, un panel de trois commissaires qui cumulent trois diplômes en génie et deux diplômes en sciences sociales donnerait un score de diversité académique de $5/3=1.67$.

Annexes

Tableau 3.3 Statistiques descriptives des variables de la base de données

Niveau : mémoire (N=1853)	n	Moyenne	Écart-type	Min	Max	Type
Facteur 1 : mimétisme expert	-	.165	.26	-.25	1.194	Continue
Facteur 2 : représentation	-	.27	.329	-.18	1.529	Continue
Crédibilité	-	3.215	3.282	0	28	Dénombrement
Groupes citoyens	348	.188	.391	0	1	0-1
Groupes environnementaux	276	.149	.356	0	1	0-1
Associations commerciales/industrielles	373	.201	.401	0	1	0-1
Associations professionnelles	20	.011	.103	0	1	0-1
Entreprises	435	.235	.424	0	1	0-1
Syndicats	90	.049	.215	0	1	0-1
Think tanks	36	.019	.138	0	1	0-1
Organisations parapubliques	266	.144	.351	0	1	0-1
Groupes scientifiques	41	.022	.147	0	1	0-1
Position : contre	796	.43	.495	0	1	0-1
Position : pour	985	.532	.499	0	1	0-1
Position : neutre	63	.034	.181	0	1	0-1
Position de compromis	597	.322	.467	0	1	0-1
Niveau : commission (N=108)	n	Moyenne	Écart-type	Min	Max	Type
Refus BAPE	41	.38	.488	0	1	0-1
Refus GVT	22	.204	.405	0	1	0-1
Conditions BAPE	-	24.602	18.201	2	134	Dénombrement
Conditions GVT	-	9.011	5.802	0	22	Dénombrement
Coût du projet	-	360.945	798.333	0	5787.5	Continue
Hydroélectricité	14	.13	.337	0	1	0-1
Matières résiduelles	18	.167	.374	0	1	0-1
Éolien	20	.185	.39	0	1	0-1
Hydrocarbures	15	.139	.347	0	1	0-1
Transport	33	.306	.463	0	1	0-1
Mines/forêt	8	.074	.263	0	1	0-1
Complexité de l'enjeu	-	32.157	21.707	1	129	Dénombrement
Nombre de groupes	-	17.213	16.674	1	106	Dénombrement
Nombre de commissaires	-	1.991	.604	1	4	Dénombrement
Diversité académique du panel	-	1.099	.227	1	2	Continue

Tableau 3.4 Scores de fiabilité intercodeur

Variable	% d'accord	Kappa de Cohen	Alpha de Krippendorff
Sources	0.9167	0.8111	0.8111

Sources scientifiques	0.9861	0.9589	0.9590
Données maison	0.9514	0.8666	0.8671
Risques quantifiés	0.9375	0.8292	0.8296
Retombées écon. quantifiées	0.9028	0.7661	0.7655
Expert externe	0.9861	0.9091	0.9094
Opinion publique	0.9653	0.9114	0.9117
Pétition	0.9861	0.9639	0.9640
Clientèles/membres	0.9375	0.8250	0.8256

N=144 (7.7 % du corpus)

Chapitre 4 : Qu'est-ce qui rend un groupe d'intérêt crédible ?

L'objectif principal de ce chapitre est de vérifier l'hypothèse de la crédibilité du mimétisme expert (H1), selon laquelle le recours à la stratégie du mimétisme expert permet aux groupes d'intérêt de gagner en crédibilité. La première partie du chapitre vise à décrire la distribution individuelle et coalitionnaire des deux argumentaires concurrents, le mimétisme expert et la représentation des intérêts. La deuxième partie du chapitre vérifie l'hypothèse à l'aide de deux types d'analyse mesurant la relation entre crédibilité et argumentation. La première analyse repose sur un modèle multiniveau, qui permet de distinguer la variance expliquée aux niveaux i) individuel du groupe d'intérêt et ii) contextuel de la commission d'enquête. La deuxième analyse repose sur un modèle à effets fixes, qui permet de neutraliser l'effet de variables omises invariantes dans le temps telles que le prestige ou la réputation des groupes d'intérêt. La troisième et dernière partie discute les résultats.

4.1 La structure argumentative d'une population de groupes d'intérêt

4.1.1 La science comme référence

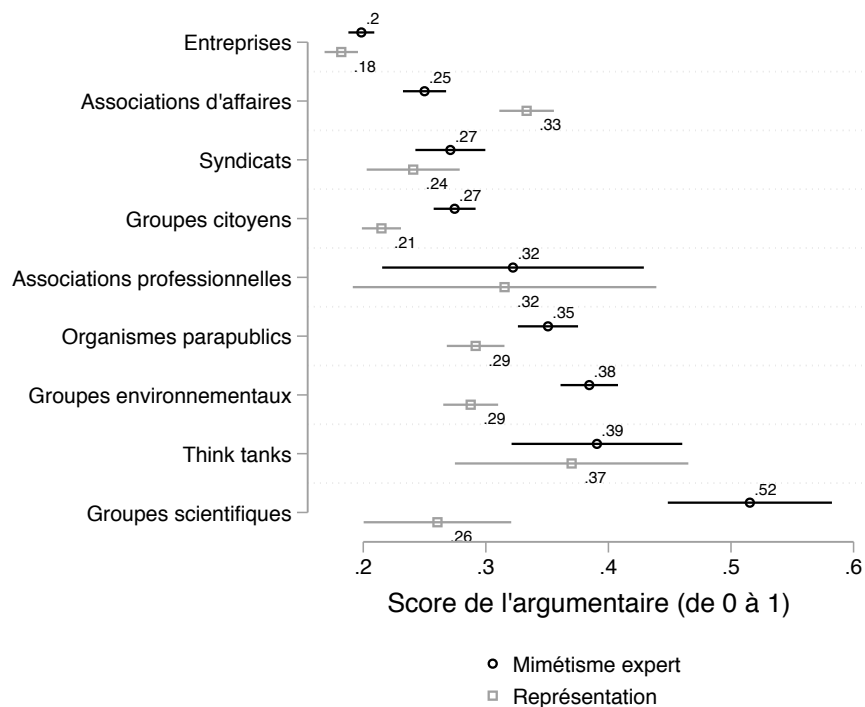
Quel type de groupe d'intérêt mobilise quel type d'argumentaire ? Comme annoncé dans le chapitre précédent, je distingue neuf catégories de groupes d'intérêt : les groupes citoyens, les groupes environnementaux, les entreprises, les associations

d'affaires (commerciales et industrielles), les think tanks, les syndicats, les organismes parapublics et les groupes scientifiques. Un premier objectif est de vérifier si on observe effectivement un contexte de démocratisation de l'expertise dans les débats publics du BAPE. Dans un tel contexte, l'utilisation de la stratégie du mimétisme expert devrait à la fois être fortement mobilisée et non uniformément distribuée. Fortement mobilisée, car le BAPE les mandats de l'organisme concernent l'évaluation environnementale de projets hautement techniques, qui exigent une argumentation de la même nature, et parce que les commissaires qui les écoutent sont eux-mêmes des experts. Non uniformément distribuée, car certains types d'acteurs, comme les think tanks et les groupes scientifiques, devraient naturellement mobiliser des procédés propres au langage de l'expert, alors que d'autres types d'acteurs, comme les entreprises où les groupes de citoyens, sont moins susceptibles de le faire.

La figure 4.1, qui illustre le score moyen ainsi que les erreurs standards des deux argumentaires pour chaque type de groupe, illustre bien cette situation. Les groupes scientifiques trônent en haut de la liste, suivis des think tanks, des groupes environnementaux, des organismes parapublics et des associations professionnelles. Plusieurs recherches ont déjà montré que les groupes environnementaux se sont professionnalisés (Klüver et Saurruger 2013 ; Hilton et al. 2013). Les organismes parapublics, comme les directions de santé publique et les conseils régionaux en environnement, sont souvent dirigés par des fonctionnaires, eux-mêmes pouvant être qualifiés d'experts. Les associations professionnelles détiennent une expertise exclusive

au sein de la société et se prononcent régulièrement sur les enjeux qui touchent leurs professions.

Figure 4.1 Scores des argumentaires par type de groupe



Notes : La figure montre le score moyen des deux argumentaires selon le type de groupe d'intérêt en classant l'usage du score du mimétisme expert selon un ordre croissant. Les scores des deux argumentaires varient de zéro à 1.

Les entreprises et les associations d'affaires figurent quant à eux en bas de la liste, suivis des syndicats et des groupes citoyens. Il est normal que des groupes à vocation économique produisent des mémoires qui insistent sur les retombées économiques, une caractéristique de ce type d'argumentaire tel que révélé par l'analyse factorielle, et que les syndicats et les groupes citoyens misent naturellement sur leur représentativité, que ce soit en parlant au nom de leurs membres ou des communautés locales. Cela étant dit,

l'usage de l'argumentaire du mimétisme expert est, en moyenne, plus élevé que celui de la représentation des intérêts chez tous les types de groupes d'intérêt, à l'exception des associations d'affaires. Bref, la stratégie du mimétisme expert est à la fois la plus utilisée et celle dont l'usage varie le plus entre les types de groupes, avec comme point de référence les groupes scientifiques. La structure argumentative des consultations du BAPE reflète le contexte de démocratisation de l'expertise observé à plus grande échelle dans le champ de la participation publique en général (Fischer 1993; Motos et al. 2015).

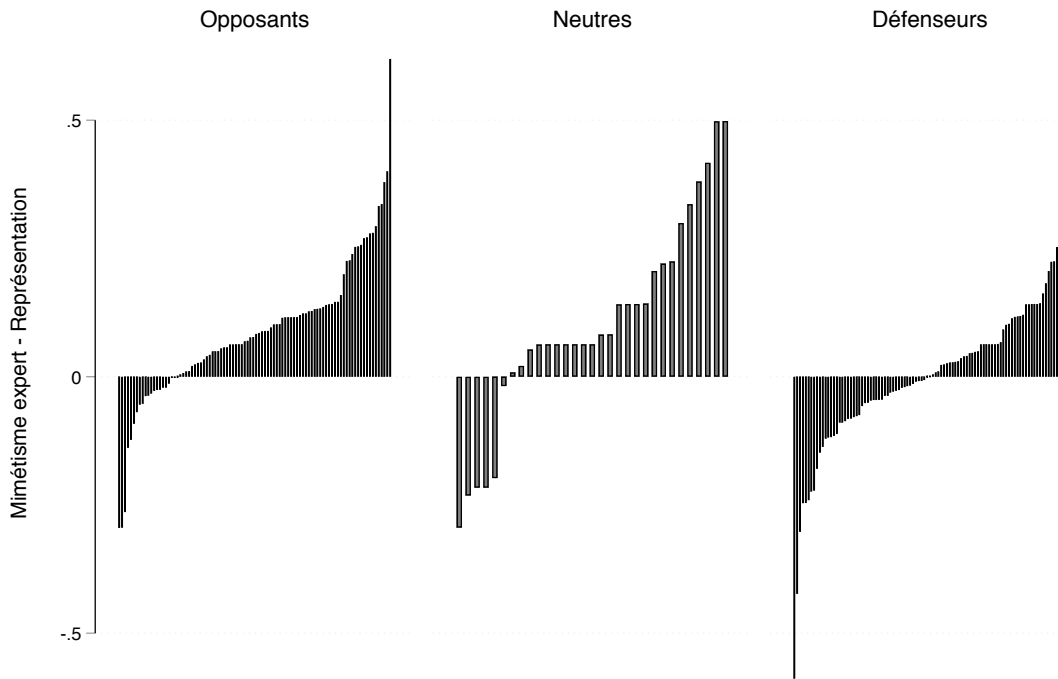
4.1.2 Deux coalitions, deux argumentaires ?

Une deuxième question que l'on peut se poser est si les argumentaires évoqués en introduction sont l'apanage d'une ou l'autre des deux coalitions d'intérêts qui s'affrontent lors des consultations ? On peut supposer que les coalitions d'opposants aux projets insistent davantage sur les risques que sur les retombées économiques des projets, et vice-versa. Rappelons que les promoteurs des projets évalués doivent déposer une étude d'impact en amont des consultations du BAPE. Cette étude présente notamment les impacts du projet et les mesures d'atténuation envisagées. Dans cette optique, il est possible que les groupes qui défendent le projet considèrent que le travail d'expertise ait déjà été fait par le promoteur. Mais cela mérite d'être vérifié. En effet, certains groupes peuvent au contraire opter pour un argumentaire défensif. Un groupe de citoyens qui s'oppose à un projet de centrale hydroélectrique ou le développement d'une mine peut ainsi remettre en question les projections économiques du promoteur. À l'opposé, des

entreprises ou des chambres de commerce qui défendent ces projets peuvent opter pour une stratégie en minimisant les risques environnementaux brandis par leurs opposants.

Pour vérifier si un argumentaire est propre à une ou l'autre des deux coalitions d'intérêts, j'ai calculé la différence entre les scores des deux argumentaires (mimétisme expert - représentation) chez les opposants et les défenseurs des projets pour chacune des 108 commissions d'enquête. Afin d'avoir un critère de comparaison, j'ai procédé au même calcul pour les groupes qui adoptaient une position de neutralité dans leurs mémoires. La figure 4.2 montre les distributions des différences pour ces trois groupes, soit les opposants, les neutres et les défenseurs des projets. L'axe des y correspond à la différence de moyenne entre les scores des deux argumentaires, tandis que l'axe des x correspond aux 108 commissions d'enquête analysées. Une différence positive signifie que les opposants ou les défenseurs mobilisent davantage la stratégie argumentative du mimétisme expert que celle de la représentation lors d'une commission donnée, et vice-versa.

Figure 4.2 Distribution de la différence des scores des deux stratégies argumentatives par coalition



Note : la figure montre la différence entre le score du mimétisme expert et celui de la représentation parmi les opposants, les neutres et les défenseurs. L'axe des y correspond à la différence entre les scores des deux argumentaires (mimétisme expert - représentation), tandis que l'axe des x correspond aux 108 commissions d'enquête analysées.

Fait intéressant, la prévalence des deux argumentaires n'est pas symétriquement distribuée entre les coalitions. Bien que la stratégie du mimétisme expert soit généralement dominante parmi les opposants, chez les défenseurs l'argumentation apparaît plus équilibrée. Pour le confirmer, j'ai procédé à des tests de moyenne des scores des deux stratégies argumentatives en comparant les opposants et les défenseurs des projets. Dans le cas de la stratégie du mimétisme expert, la différence du score standardisé sur une échelle de 0 à 1 est de 0,1026 (0.3384 – 02358), soit une proportion

de 10,3 %. La statistique t est de 12.2847 avec 1643.24 degrés de liberté (méthode de Satterthwaite). Sur la base d'un test qui alloue des variances inégales au sein des groupes, la valeur p bilatérale correspondante est $p < 0.001$, de sorte qu'on peut conclure que l'usage moyen de la stratégie du mimétisme expert est statistiquement plus élevé chez les opposants que les défenseurs des projets. L'indice d de Cohen indique un effet important ($\eta^2 = 0.58$). Dans le cas de la stratégie de la représentation, le même test de moyenne confirme que son usage ne diffère pas statistiquement d'une coalition à l'autre ($t = -0.8646$; 1848.58 degrés de liberté). Bien qu'aucun des deux argumentaires ne soit exclusif à une coalition, on peut conclure que les opposants aux projets, parmi lesquels on retrouve en majorité des groupes d'intérêt public comme les groupes citoyens et environnementaux (57.03 %), mobilisent de manière distinctive la stratégie du mimétisme expert.

4.2 L'argumentation, un facteur déterminant de la crédibilité des groupes d'intérêt

Jusqu'ici, j'ai montré deux choses. D'une part, les consultations du BAPE reflètent un contexte de démocratisation de l'expertise, où la stratégie du mimétisme expert, qui met l'accent sur l'évaluation des risques, est globalement plus mobilisée que la stratégie de la représentation, où on insiste plutôt sur les retombées économiques des projets évalués. D'autre part, ces deux stratégies ne sont pas uniformément distribuées au sein des coalitions d'intérêts qui participent aux débats publics du BAPE : les

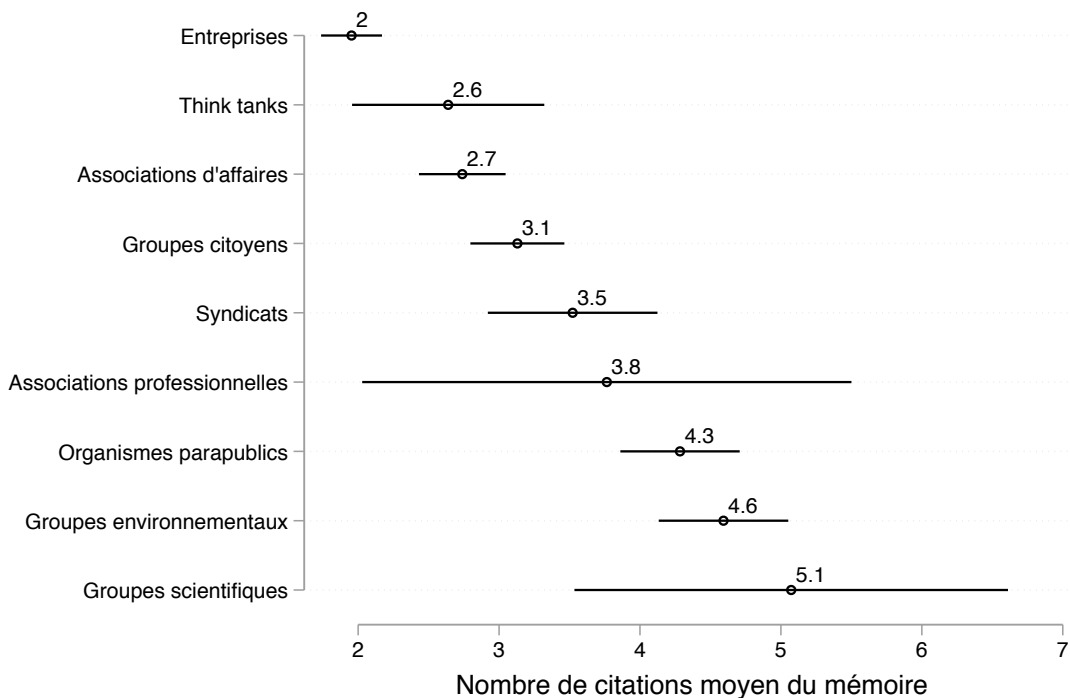
opposants aux projets mobilisent significativement plus la stratégie du mimétisme expert, alors que les défenseurs mobilisent de manière équilibrée les deux types d'argumentaires.

À la fin du deuxième chapitre, j'ai émis l'hypothèse selon laquelle *plus un groupe d'intérêt a recours à la stratégie argumentative du mimétisme expert, plus il gagne en crédibilité*. Afin de la vérifier, je procède en trois temps. Premièrement, les données descriptives de la relation entre crédibilité et argumentation selon le type de groupe et sa position montrent que les groupes qui mobilisent la stratégie du mimétisme expert et les opposants aux projets sont les plus cités. Deuxièmement, à l'aide de modèles de régression multiniveaux, je montre que cette relation est plus stable au niveau de la commission d'enquête qu'à celui du groupe d'intérêt individuel. Troisièmement, je présente des modèles à effets fixes qui neutralisent les facteurs prédictifs individuels non observables de la crédibilité. À partir de ces modèles, je tire trois conclusions : l'argumentation des groupes d'intérêt est un facteur crucial de leur crédibilité, sans égard à leur positionnement, la coalition à laquelle ils appartiennent ou leurs ressources matérielles ; la stratégie du mimétisme expert est environ deux fois plus performante que la stratégie de la représentation ; et les commissaires du BAPE privilégient les groupes qui mobilisent un seul type d'argumentation.

4.2.1 Quel type de groupe d'intérêt est considéré le plus crédible ?

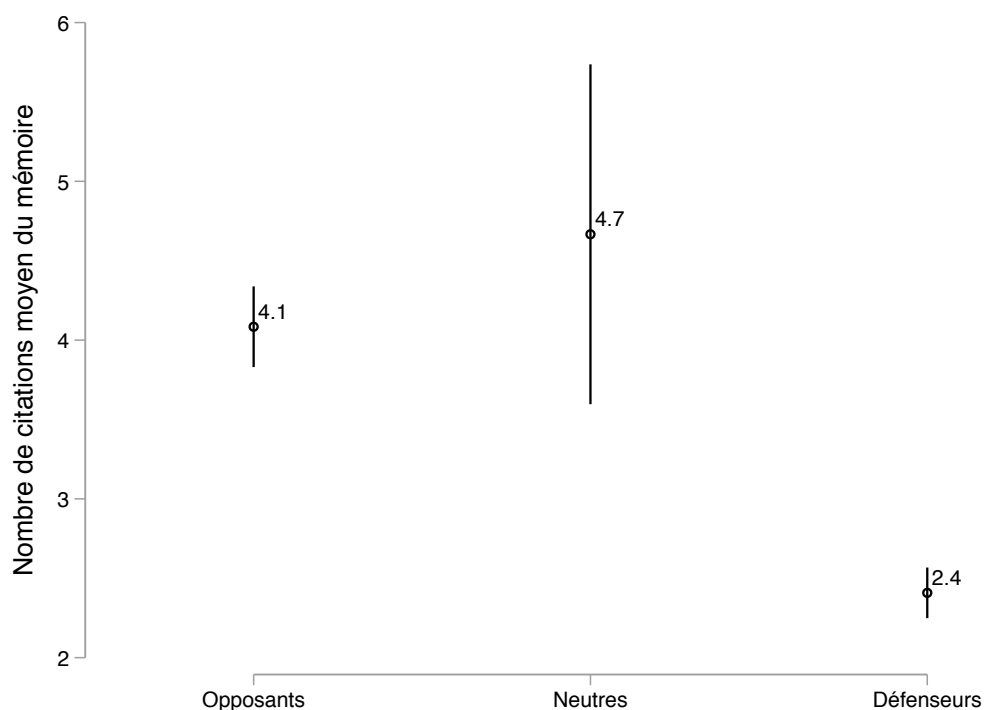
La figure 4.3 montre l'allocation de la crédibilité moyenne selon le type de groupe d'intérêt. On constate que la structure d'allocation de la crédibilité reflète presque parfaitement celle de l'usage du mimétisme expert présentée dans la figure 4.1 : les groupes scientifiques, les groupes environnementaux et les organismes parapublics trônent en haut de la pyramide, alors que les groupes d'intérêt à vocation économique, les entreprises et les associations d'affaires sont les moins cités. La seule exception est celle des think tanks, qui sont relégués en bas du peloton. Alors qu'ils mobilisent avec enthousiasme la stratégie du mimétisme expert, ils ne sont pas considérés comme étant plus crédibles pour autant.

Figure 4.3 Allocation de la crédibilité selon le type de groupe d'intérêt



La figure 4.4 présente l'allocation de la crédibilité selon la position du groupe. Les mémoires des opposants et neutres sont respectivement cités 1.71 et 1.96 fois plus que ceux produits par les défenseurs. Pour plusieurs observateurs de la scène de l'évaluation environnementale québécoise, cela n'est pas étonnant. Rappelons-nous qu'il s'agit d'un processus d'évaluation des projets, où le travail des commissaires est d'analyser l'étude d'impact du promoteur et de prendre en compte les demandes et les suggestions des intervenants de la société civile afin de baliser le projet en question. En ce sens, on peut penser que les commissaires du BAPE ont une opinion favorable à l'égard des opposants aux projets, et ce, peu importe l'argumentation qu'ils développent dans leurs mémoires. Ce biais potentiel doit toutefois être vérifié.

Figure 4.4 Allocation de la crédibilité selon la position du groupe d'intérêt



4.2.2 La crédibilité varie-t-elle selon le groupe ou le contexte ?

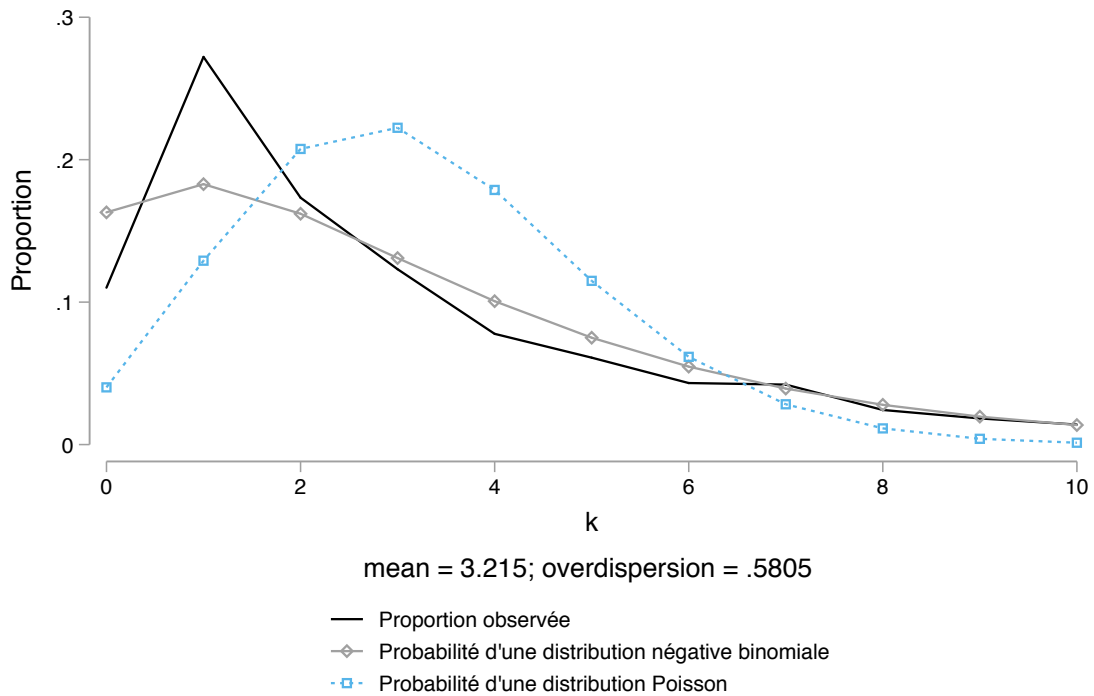
Lorsqu'on réfléchit à la mobilisation des groupes d'intérêt dans le cadre des consultations du BAPE, on peut facilement argumenter qu'elle survient à l'intérieur d'une structure hiérarchique. Je distingue deux niveaux d'analyse pour mesurer l'effet de l'argumentation mobilisée sur la crédibilité. Premièrement, la crédibilité d'un mémoire s'imbrique dans l'action du groupe d'intérêt comme tel. L'unité d'analyse de la base de données est le mémoire, mais rappelons-nous que les 1853 mémoires analysés ont été produits par 1372 groupes d'intérêt uniques. L'argumentation étant produite consciemment par l'acteur, on doit donc tenir compte de ce premier niveau d'analyse de la crédibilité. Deuxièmement, la crédibilité d'un mémoire s'imbrique également dans le contexte de la commission d'enquête. On peut sans effort imaginer que chaque commission d'enquête est un petit monde en soi : non seulement les panels de commissaires changent d'un projet à l'autre, mais également les acteurs qui participent aux consultations, les arguments qui sont mobilisés, le sous-système dans lequel la commission se tient, et ainsi de suite, de telle sorte que la dynamique sera à chaque fois différente.

Les mémoires produits lors d'une commission d'enquête donnée ou par un groupe d'intérêt donné pourraient être corrélés entre eux, car ils sont soumis au même contexte. Même si je ne m'intéresse pas à l'effet de chaque commission ou groupe individuellement, je dois tenir compte de cette corrélation potentielle avec un effet aléatoire pour ces deux niveaux d'analyse. J'ai donc estimé quatre modèles de régression

à effets aléatoires (présentés en annexe dans le tableau 4.4) dans lesquels je permets aux pentes de varier selon la commission d'enquête (modèles 1 et 2) et le groupe d'intérêt (modèles 3 et 4).

Notons que tous les modèles présentés dans ce chapitre sont des régressions binomiales négatives. Puisque le nombre de citations d'un mémoire est une variable de dénombrement, discrète, et non négative, il est préférable d'utiliser un modèle de la famille Poisson. Par ailleurs, le kurtosis du nombre de citations d'un mémoire est assez élevé ($k= 10.0847$). J'ai donc effectué des tests du chi carré avec un rapport de vraisemblance pour chaque modèle présenté dans ce chapitre. Ils suggèrent tous que la variable de réponse est surdispersée et n'est pas suffisamment décrite par la distribution de Poisson la plus simple. La figure 4.5 montre graphiquement que les données épousent effectivement mieux la distribution binomiale négative.

Figure 4.5 Comparaison de la distribution du nombre de citations d'un mémoire avec les distributions théoriques

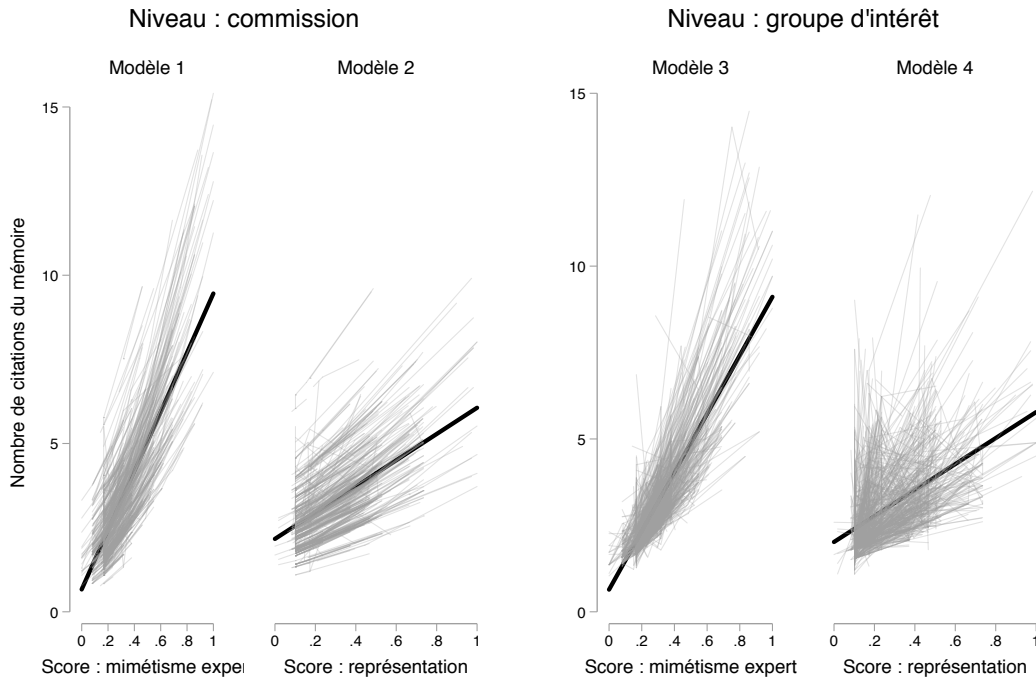


Pour l'instant, je ne m'intéresse pas à la prédiction du nombre de citations comme telle, alors je me limite à des modèles bivariés, sans variables contrôles. Je veux d'abord vérifier graphiquement la structure hiérarchique des données. Pour chaque modèle, j'ai donc calculé les pentes aléatoires (*random slopes*) à partir des valeurs ajustées et des effets aléatoires en traitant les ordonnées à l'origine et les pentes comme des observations provenant d'une distribution normale, chacune étant estimée séparément⁵. Cela permet de visualiser très aisément à quel point les données sur la crédibilité des

⁵ Dans le logiciel Stata, on doit spécifier une matrice de variance-covariance « non structurée ». Voir Rodriguèz 2019 pour la syntaxe complète.

groupes d'intérêt sont structurées de manière hiérarchique, tel qu'illustré dans la figure 4.6.

Figure 4.6 Pentas aléatoires de l'effet des deux stratégies argumentatives sur le nombre de citations



Notes : Les pentes ont été estimées à partir des valeurs ajustées et des effets aléatoires des modèles du tableau 4.3, présenté en annexe du chapitre. Les lignes noires épaisses correspondent aux prédictions linéaires tandis que les lignes gris pâle correspondent aux pentes individuelles aléatoires prédites.

L'interprétation de la figure 4.6 se veut simple et directe. Premièrement, peu importe l'argumentaire, la relation entre l'argumentation et la crédibilité allouée au mémoire est positive et statistiquement significative, mais avec un net avantage pour la stratégie du mimétisme expert. Deuxièmement, que l'on intègre l'effet aléatoire de la commission d'enquête ou du groupe d'intérêt, la prédiction linéaire du nombre de citations (ligne épaisse noire) est similaire. Troisièmement, et c'est ce qui m'intéresse

pour l'instant, les pentes individuelles (lignes minces gris pâle) des modèles 3 et 4, soit ceux avec effet aléatoire du groupe d'intérêt, varient beaucoup plus que celles des modèles 1 et 2.

Pour le vérifier statistiquement, j'ai produit deux modèles complets, qui incorporent toutes les variables contrôles, et dans lesquels la variance est égale pour tous les effets aléatoires. Les résultats sont présentés dans le tableau 4.2. Le modèle 5 estime l'effet distinct de chacune des deux stratégies argumentatives, alors que le modèle 6 incorpore un terme d'interaction entre les deux. Ces modèles présentent l'avantage de pouvoir analyser les composantes de la variance associée à chaque niveau, la commission d'enquête et la groupe d'intérêt individuel dans la commission d'enquête. La composante de la variance (σ^2_u) correspond à la variance inexplicée à un niveau donné (commission, groupe) après avoir contrôlé pour les variables indépendantes.

Tableau 4.1 Effet des stratégies argumentatives sur le nombre de citations du mémoire (modèles à trois niveaux avec composantes de la variance)

	(5) IRR (Z- score)	(6) IRR (Z- score)
Effets fixes		
Mimétisme expert	5.149*** (15.55)	7.487*** (11.39)
Représentation	2.266*** (8.13)	3.452*** (6.57)
Mimétisme expert x Représentation		0.297** (-2.63)
Type de groupe d'intérêt (réf. : groupes citoyens)		
Groupes environnementaux	1.142* (2.09)	1.138* (2.04)
Associations d'affaires	0.970 (-0.44)	0.969 (-0.46)

Associations professionnelles	1.109 (0.54)	1.101 (0.51)
Entreprises	0.855* (-2.33)	0.870* (-2.06)
Syndicats	1.254* (2.42)	1.254* (2.43)
Think tanks	0.803 (-1.48)	0.797 (-1.54)
Organismes parapublics	1.211** (2.98)	1.203** (2.88)
Groupes scientifiques	1.093 (0.73)	1.064 (0.50)
Position (réf. : opposants)		
Neutres	0.947 (-0.56)	0.946 (-0.57)
Défenseurs	0.726*** (-6.68)	0.724*** (-6.75)
Sous-système (réf. : hydroélectricité)		
Matières résiduelles	0.892 (-0.80)	0.890 (-0.81)
Éolien	0.963 (-0.27)	0.966 (-0.25)
Hydrocarbures	1.311 (1.85)	1.312 (1.84)
Transport	1.163 (1.17)	1.161 (1.16)
Mines/forêts	0.976 (-0.15)	0.969 (-0.19)
Nombre de groupes	0.990*** (-3.75)	0.990*** (-3.74)
Complexité de l'enjeu	0.901 (-0.40)	0.912 (-0.35)
Nombre de commissaires	1.050 (0.68)	1.046 (0.62)
Diversité académique	1.336 (1.59)	1.354 (1.66)
Paramètres des effets aléatoires		
Log naturel	-10.72 (-0.03)	-11.80 (-0.02)
Composante de la variance : commission	0.0876*** (4.31)	0.0890*** (4.35)
Composante de la variance : groupe[commission]	0.231*** (11.45)	0.227*** (11.80)
Observations	1853	1853

Notes : Le tableau présente les coefficients de deux modèles binomiaux négatifs. Le log count est transformé en ratio de taux d'incidence. Un ratio de 1 signifie que le nombre de citations attendu sera le même si l'on ajoute une unité à la variable indépendante, tandis qu'un ratio de 0,5 (1,5) signifie que le nombre prévu sera multiplié par un facteur de 0.5 (1.5). Les statistiques du score Z (coefficient non transformé divisé par son erreur standard) sont entre parenthèses. *, **, *** indiquent la signification aux niveaux de 5 %, 1 % et 0.1 %, respectivement.

Examinons d'abord la partie des effets fixes. À l'instar des modèles présentés dans le tableau 4.4 en annexe, le premier constat est que la stratégie du mimétisme expert génère plus de crédibilité que la représentation des intérêts. Prenons le modèle 5 : lorsque le score du mimétisme expert passe de zéro à un, le nombre de citations attendues augmente par un facteur de 5.149. En comparaison, lorsque le score de l'argumentaire de la représentation des intérêts passe de zéro à un, le nombre de citations attendu augmente par un facteur de 2.266, soit plus du double. Dans les deux cas, l'augmentation du nombre de citations est néanmoins remarquable, d'autant plus qu'il s'agit des deux effets les plus importants du modèle. L'argumentation des groupes d'intérêt, peu importe leur position ou le type de groupe, est donc centrale pour générer de la crédibilité auprès des commissaires du BAPE.

Dans le modèle 6, qui incorpore un terme d'interaction entre les deux types d'argumentaires, je vais plus loin en vérifiant si les commissaires du BAPE jugent plus ou moins crédibles les mémoires qui combinent les deux types d'argumentaires. Or, c'est plutôt l'inverse : le coefficient du terme d'interaction est négatif et statistiquement significatif (IRR=0.297 ; Z-score=-2.63). Les coefficients des effets principaux des deux

argumentaires sont également plus élevés dans ce modèle que ceux du modèle 5. Autrement dit, les commissaires du BAPE privilégient les mémoires qui se caractérisent par une cohérence argumentative plutôt que les mémoires qui s'appuient sur les deux pôles argumentatifs à la fois.

Puisque la direction et l'ampleur des coefficients des variables contrôles sont quasi identiques dans les deux modèles, je me contente de présenter le modèle 5. À l'instar du portrait dressé par les statistiques descriptives présentées au début du chapitre, les défenseurs des projets sont effectivement moins cités que les opposants aux projets. En comparant les deux coalitions, les défenseurs sont cités par un facteur de 0.726 moins que les opposants : autrement dit, si ces derniers sont cités en moyenne dix fois, alors les défenseurs sont cités 7.26 fois. Il n'y a pas de différence statistiquement significative entre les opposants et les neutres. D'autre part, les variations de la crédibilité entre les types de groupes d'intérêt se limitent à certains types d'acteurs : comparativement aux groupes citoyens, notre catégorie de référence, les groupes environnementaux, les syndicats et les organismes publics sont considérés plus crédibles, respectivement cités 1.142, 1.254 et 1.211 fois le nombre de citations moyen des groupes citoyens, tandis que les entreprises sont considérées moins crédibles, étant cités 0.855 fois.

Le sous-système dans lequel la commission d'enquête se tient n'a aucune incidence sur le nombre de citations des mémoires. En comparant les autres sous-systèmes avec la catégorie de référence, les projets hydroélectriques (les projets de

centrales hydroélectriques d'Hydro-Québec), tous les coefficients sont non statistiquement significatifs. Sans surprise, en incorporant des effets aléatoires au niveau de la commission d'enquête, les variables relatives au contexte de la commission génèrent peu d'effets sur le nombre de citations des mémoires. L'exception est le nombre de groupes d'intérêt. Comme prévu, plus le nombre de groupes d'intérêt augmente, plus l'attention des commissaires à l'égard des arguments présentés par les groupes est dispersée et la crédibilité allouée diminue. Pour chaque groupe d'intérêt supplémentaire, le nombre attendu de citations du mémoire diminue par un facteur de 0.990. Ni la complexité de l'enjeu, ni les contrôles relatifs au panel de commissaires, ni le nombre de commissaires sur le panel et ni la diversité académique du panel n'exercent un effet sur la crédibilité accordée aux mémoires des groupes, bien qu'on observe un effet positif non négligeable de la diversité académique (IRR=1.336 ; Z-score=1.59).

Regardons maintenant les paramètres des effets aléatoires de plus près, et en particulier les composantes de la variance. Les composantes de la variance correspondent simplement à la proportion de la variance inexpliquée dans le modèle fixe spécifique à un ou plusieurs niveaux donnés, ici les commissions d'enquête et les groupes d'intérêt. Dans les deux modèles, la proportion de la variance inexpliquée après avoir contrôlé pour les variables indépendantes est relativement petite au niveau de la commission d'enquête ($\sigma^2_u = 0.0876$ ou 8,76 % dans le modèle 5 ; $\sigma^2_u = 0.0890$ ou 8,90 % dans le modèle 6). Or, elle est près de trois fois plus importante au niveau des groupes ($\sigma^2_u = 0.231$ ou 23.16 % dans le modèle 5 ; $\sigma^2_u = 0.227$ ou 22.7 % dans le modèle 6). Cela

signifie qu'il est possible que l'effet de l'argumentation soit surestimé à cause de l'omission de variables difficilement observables au niveau du groupe d'intérêt. C'est ce que je vais vérifier dans la prochaine section.

4.2.3 Neutraliser l'effet de la réputation ou d'autres caractéristiques non observables

Les modèles multiniveaux présentés dans la section précédente ont révélé une proportion de variance inexpliquée assez importante au niveau du groupe d'intérêt. Cela est tout à fait normal. Dans n'importe quel débat public, chaque acteur incarne quelque chose d'insaisissable, que ce soit le prestige de l'organisation qu'il représente, la réputation qui le précède, certaines de ses actions récentes, etc. Et, dans le cas qui nous intéresse, les commissaires du BAPE peuvent être biaisés à l'endroit des organisations qu'ils citent dans leurs rapports. Afin de surmonter cet obstacle, j'ai estimé deux modèles de régression qui neutralisent ce type d'effet. Plutôt que des modèles multiniveaux, qui sont très utiles pour évaluer la structure hiérarchique des données, j'utilise ici des modèles à effets fixes (différents de la partie « fixe » des modèles multiniveaux présentés dans la section 4.2.1), qui permettent de neutraliser les effets des variables non observées et invariantes dans le temps. Le tableau 4.4 présente deux modèles similaires à ceux du tableau 4.3, mais en spécifiant les groupes d'intérêt comme une variable de panel et la commission d'enquête comme une variable temporelle. Essentiellement, ces modèles retirent la moyenne de la variable de panel, ici du groupe d'intérêt. Cela qui permet d'isoler les variations entre les variables d'intérêt, en retirant l'effet des caractéristiques

intrinsèques des individus. La seule variable contrôle exclue des modèles est le type de groupe d'intérêt, puisque cette variable n'évolue pas dans le temps et est capturée par les effets fixes.

Tableau 4.2 Effet des stratégies argumentatives sur le nombre de citations du mémoire (modèles à effets fixes)

	(7) IRR (score Z)	(8) IRR (score Z)
Effets fixes		
Mimétisme expert	2.484*** (5.41)	3.256*** (3.99)
Représentation	1.356 (1.92)	1.842 (1.92)
Mimétisme expert x Représentation		0.464 (-1.11)
Position (référence : opposants)		
Neutres	0.939 (-0.47)	0.940 (-0.46)
Défenseurs	1.117 (1.17)	1.118 (1.18)
Sous-système (réf. : hydroélectricité)		
Matières résiduelles	0.992 (-0.05)	0.992 (-0.05)
Éolien	1.100 (0.65)	1.111 (0.71)
Hydrocarbures	1.261 (1.62)	1.256 (1.59)
Transport	1.420* (2.41)	1.414* (2.38)
Mines/forêts	1.165 (0.92)	1.152 (0.85)
Nombre de groupes	0.994** (-2.86)	0.994** (-2.86)
Complexité de l'enjeu	1.406 (1.57)	1.420 (1.61)
Nombre de commissaires	1.161* (2.32)	1.161* (2.33)
Diversité académique	1.878** (3.01)	1.895** (3.05)
FE groupe d'intérêt	✓	✓
FE commission d'enquête	✓	✓
Observations	682	682

Notes : Le tableau présente les coefficients de deux modèles binomiaux négatifs. Le log count est transformé en ratio de taux d'incidence. Un ratio de 1 signifie que le nombre de citations attendu sera le même si l'on ajoute une unité à la variable indépendante, tandis qu'un ratio de 0,5 (1,5) signifie que le nombre prévu sera multiplié par un facteur de 0.5 (1.5). Les statistiques de score Z (coefficient non transformé divisé par son erreur standard) sont entre parenthèses. *, **, *** indiquent la signification aux niveaux de 5 %, 1 % et 0.1 %, respectivement. Dans les modèles de la famille de Poisson, les effets fixes sont éliminés en conditionnant la somme dans le temps de la variable dépendante et dans ce cas, les panels dans lesquels la variable dépendante est constante ne sont pas informatifs. Ainsi, puisque 1168 sur 1372 groupes d'intérêt n'ont participé qu'une seule fois aux consultations du BAPE durant la période analysée, le nombre d'observations est passé de 1853 à 682, soit le nombre de mémoires déposés par les 210 groupes ayant participé à au moins deux commissions d'enquête.

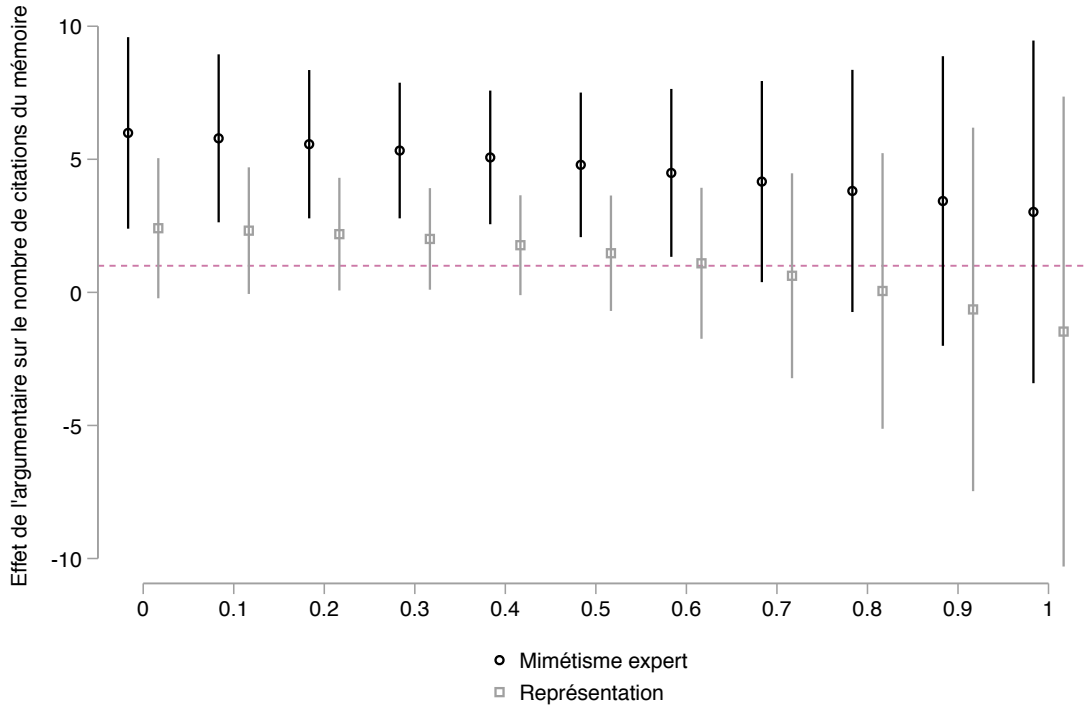
Les résultats sont très intéressants. Commençons par les effets des stratégies argumentatives. D'une part, on constate que les coefficients sont environ deux fois moins grands que dans les modèles multiniveaux du tableau 4.2. Ceci indique que des facteurs explicatifs difficilement observables, par exemple le statut du groupe d'intérêt dans la société québécoise, jouent un rôle non négligeable dans la crédibilité que les commissaires du BAPE leur allouent. Néanmoins, comme le montre le modèle 7 l'effet de la stratégie du mimétisme expert est encore positif et significatif (IRR= 2.484 ; Z-score=5.41). On peut donc confirmer l'hypothèse 1 avec un degré de certitude plus élevé. En comparaison, l'effet de la stratégie de la représentation n'est plus statistiquement significatif, bien que positif et non négligeable (IRR=1.356 ; Z-score=1.92).

Le modèle 8 confirme l'effet négatif, mais modeste, de la combinaison des deux types d'argumentaires dans un mémoire sur la crédibilité. Même si le coefficient du terme d'interaction n'est plus statistiquement significatif (IRR=0.464 ; Z-score = -1.11), les effets principaux des deux argumentaires sont plus élevés dans ce modèle que dans

le modèle sans interaction. Un groupe d'intérêt qui désire que son mémoire soit cité davantage doit par conséquent miser sur une stratégie argumentative parcimonieuse. Il est possible que les commissaires privilégient la clarté argumentative, d'autant plus qu'ils évaluent des mémoires produits par des non-experts. À tout le moins, on peut affirmer que la combinaison de plusieurs argumentaires n'est pas un avantage pour un groupe d'intérêt qui dépose un mémoire au BAPE.

La figure 4.7, qui présente les effets marginaux moyens de chaque argumentaire en fonction du score de l'autre argumentaire à partir du modèle 8 du tableau 4.2, illustre cette situation. Dans les deux cas, la pente est légèrement négative. Dans le cas du mimétisme expert, l'effet marginal sur le nombre de citations du mémoire est positif et statistiquement différent de zéro jusqu'à ce que la mesure du score de l'argumentaire de la représentation atteigne 0.7. Dans le cas de l'argumentaire de la représentation, l'effet marginal n'est jamais statistiquement différent de zéro, peu importe le score du mimétisme expert.

Figure 4.7 Effets marginaux moyens de chaque argumentaire au fur et à mesure que le score de l'argumentaire alternatif augmente



Notes : La figure illustre les effets marginaux de chaque argumentaire au fur et à mesure qu'augmente le score de l'argumentaire concurrent. Les puces indiquent comment l'effet varie au fil de cette interaction et les lignes verticales indiquent l'intervalle de confiance de 95 %. L'interaction est statistiquement significative lorsque les bornes supérieure et inférieure des intervalles de confiance sont toutes deux inférieures ou supérieures à la ligne pointillée située au point zéro de l'axe des y.

Revenons au tableau 4.2. La propension des commissaires à citer davantage les opposants que les défenseurs ne tient plus dans les modèles à effets fixes : les coefficients ne sont plus significatifs, et ont même changé de direction. Cela signifie que l'effet du positionnement du groupe sur sa crédibilité, et notamment le fait que les défenseurs des

projets sont moins cités que les autres, est essentiellement conduit par des facteurs intrinsèques aux groupes et qui sont constants dans le temps. Lorsque ces facteurs sont neutralisés, alors la position du groupe n'est plus une variable qui prédit le nombre de citations du mémoire. Cela révèle-t-il un biais des commissaires à l'endroit des défenseurs des projets ? C'est possible, mais cela demeure une question ouverte, dans la mesure où on ignore si les facteurs non observés relèvent uniquement des biais des commissaires eux-mêmes.

Comme dans les modèles multiniveaux, le sous-système n'a pas vraiment d'incidence sur le nombre de citations des mémoires, à l'exception de l'effet positif des commissions entourant les projets de transport (la construction de tronçons d'autoroutes, notamment). L'effet du nombre de groupes d'intérêt, qui mesure indirectement la capacité d'attention des commissaires, est toujours négatif et statistiquement significatif : pour chaque groupe d'intérêt supplémentaire, le nombre attendu de citations du mémoire diminue par un facteur de 0.994. L'effet de la complexité de l'enjeu est plus important que dans les modèles multiniveaux. En éliminant l'effet des variables non observées et invariantes dans le temps, propres aux groupes d'intérêt, alors la complexité devient un facteur non négligeable dans la crédibilité allouée aux mémoires (IRR=1.406 ; Z-score=1.57). Autrement dit, lorsqu'un enjeu est complexe, les commissaires ont tendance à chercher de l'information parmi les mémoires produits par les groupes d'intérêt qui utilisent la stratégie du mimétisme expert, bien que l'effet soit modeste. J'y reviendrai plus en détail dans le chapitre 6.

Enfin, en ce qui concerne les variables relatives à la composition du panel, le passage d'un modèle multiniveau à un modèle à effets fixes révèle qu'elles sont des prédicteurs importants de la crédibilité des groupes. Pour chaque commissaire supplémentaire dans un panel, le nombre attendu de citations d'un mémoire augmente par un facteur de 1.161. Pour chaque unité supplémentaire à l'indice de diversité académique du panel, le nombre attendu de citations d'un mémoire augmente par un facteur de 1.878, une augmentation notable.

4.4 Discussion

Ce premier chapitre empirique démontre que l'argumentation des groupes d'intérêt est un facteur important de crédibilité dans le contexte des consultations du BAPE. Qu'est-ce que cela signifie ? Alors que la discussion scientifique récente entourant l'influence des groupes d'intérêt dans les consultations réglementaires focalise presque exclusivement sur la question du pouvoir du monde des affaires et de l'argent (S. W. Yackee 2019), j'ai montré qu'on pouvait analyser l'influence sous un autre angle. Plutôt que de tenir pour acquis l'avantage comparatif des groupes économiques, qui seraient susceptibles de produire des connaissances techniques et détaillées sur leur secteur (Jewel et Bero 2007), j'ai vérifié empiriquement l'argumentation produite dans les mémoires déposés par un nombre appréciable de groupes d'intérêt, les procédés qu'ils utilisaient, et la crédibilité qu'on allouait à leur argumentaire. Contrairement à ce que la littérature américaine sur la réglementation suggère, il appert que dans le cas du

BAPE, l'information de nature technique, qui repose sur des procédés empruntés aux experts, est davantage mobilisée par les groupes non économiques (scientifiques, groupes environnementaux, organismes parapublics, associations professionnelles) que l'inverse. Qui plus est, ce sont ces derniers, et non les associations commerciales ou industrielles, les grandes entreprises ou les PME, qui sont considérés comme les plus crédibles par les commissaires du BAPE.

Évidemment, les résultats se limitent aux consultations d'un forum environnemental. Et nous savons que les ressources de lobbying des intérêts d'affaires varient selon le domaine étudié. En mesurant le taux de succès des groupes d'intérêt lors de consultations législatives au Danemark, Binderkrantz et al. (2014) ont par exemple montré que les intérêts d'affaires étaient plus susceptibles de voir leurs préférences satisfaites pour les changements législatifs de nature économique que ceux de nature non économique (immigration, justice, administration, services sociaux, etc.). Dans cette perspective, analyser la crédibilité relative des groupes constitue peut-être une piste de solution pour mieux comprendre la variation de l'influence du monde des affaires selon l'enjeu : les acteurs économiques sont peut-être moins crédibles lorsqu'il s'agit de proposer des réformes politiques de nature sociale, environnementale, administrative, etc. Des recherches comparatives entre plusieurs secteurs seraient à cet égard fort utiles. Enfin, notons le caractère particulièrement robuste de la relation entre argumentation et crédibilité, qui tient malgré la prise en compte de facteurs exogènes tels que le prestige du groupe d'intérêt dans la société ou sa réputation. Les chercheurs qui s'intéressent à

l'influence des groupes sur les décideurs politiques devraient possiblement tenir compte de cette relation lorsqu'ils examinent leurs interactions, surtout si celles-ci sont fortement institutionnalisées et reposent en grande partie sur l'écrit.

4.5 Annexe

Tableau 4.3 Effets de l'argumentation sur la crédibilité (modèles négatifs binomiaux multiniveaux avec pentes aléatoires)

	2 ^e niveau : commission d'enquête		2 ^e niveau : groupe d'intérêt	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Effets fixes				
Mimétisme expert	8.124*** (14.95)		8.377*** (16.81)	
Représentation		2.861*** (8.12)		3.061*** (8.67)
Paramètres des effets aléatoires				
Log naturel	0.267*** (-16.96)	0.407*** (-14.02)	0.236*** (-11.76)	0.255*** (-11.00)
Variance (Mimétisme)	1.679* (2.27)		1.227 (0.69)	
Variance (Représentation)		1.169 (0.74)		1.230 (0.74)
Covariance (Mimétisme, Intercept)	0.750* (-2.52)		0.899 (-0.79)	
Covariance Représentation, Intercept)		0.936 (-0.78)		0.857 (-1.22)
Variance (Intercept)	1.318*** (4.05)	1.189*** (3.60)	1.223** (2.91)	1.406*** (5.33)
<i>N</i>	1853	1853	1853	1853

Notes : Le tableau présente les coefficients de quatre modèles binomiaux négatifs. Le log count est transformé en ratio du taux d'incidence. Un ratio de 1 signifie que le nombre de citations attendu sera le même si l'on ajoute une unité à la variable indépendante, tandis qu'un ratio de 0,5 (1,5) signifie que le nombre prévu sera multiplié par un facteur de 0,5 (1,5). Les statistiques de score Z (coefficient non transformé divisé par son erreur standard) sont entre parenthèses. *, **, *** indiquent la signification aux niveaux de 5 %, 1 % et 0.1 %, respectivement.

Chapitre 5 : La participation dans un forum favorise-t-elle l'apprentissage d'une stratégie argumentative ?

Dans le chapitre précédent, j'ai confirmé la première hypothèse de recherche, à savoir que la stratégie du mimétisme expert génère de la crédibilité peu importe les caractéristiques individuelles des groupes, la coalition à laquelle ils appartiennent et d'autres facteurs contextuels. En comparant deux stratégies argumentatives concurrentes, j'ai montré que la stratégie argumentative qui s'apparente à l'avis d'expert produit plus de crédibilité que celle qui repose sur la défense et la représentation d'intérêts. Globalement, les résultats démontrent que l'argumentation des groupes d'intérêt est un facteur crucial dans l'acquisition de leur crédibilité. Les ressources organisationnelles ou matérielles des groupes peuvent certainement avoir un impact, mais, dans le contexte des débats publics du BAPE, la sophistication de son argumentation leur confère un avantage comparatif indéniable.

Établir l'argumentation comme un facteur important dans la formulation des politiques publiques s'inscrit dans la lignée de plusieurs travaux qui insistent sur la dimension délibérative de l'action des groupes d'intérêt. Selon cette perspective, les groupes d'intérêt s'engagent dans une « compétition délibérative » dans laquelle des coalitions concurrentes recueillent des preuves pour étayer leurs arguments et sont à même de produire des compromis et des apprentissages (Mansbridge 1992). Plusieurs

études empiriques, qui reposent sur l'idée de fragmentation et de diffusion de l'autorité politique, décrivent bien cette compétition démocratique. Que ce soit via l'action de lobbyistes (Holyoke 2011) ou, plus largement, des ensembles d'acteurs (groupes, fonctionnaires, experts) qui composent les cercles décisionnels (Montpetit 2016), la réalité du processus d'élaboration des politiques publiques ne correspond pas à l'image populaire du pouvoir politique concentrée autour de quelques individus, notamment parce que des acteurs comme les groupes d'intérêt forcent constamment les décideurs politiques à négocier et renégocier leurs décisions. Parallèlement, plusieurs recherches insistent sur la dimension délibérative des forums politiques, dans lesquels les groupes d'intérêt participent activement. Ces forums favoriseraient les échanges et le dialogue entre acteurs, que ce soit au sein des coalitions d'intérêts comme telles, entre les coalitions opposées, ou bien entre les parties prenantes et les courtiers politiques comme les scientifiques (Leach, Pelkey, et Sabatier 2002 ; Thomson et Perry 2006 ; Lubell, Henry, et McCoy 2010).

Lorsqu'on y regarde de plus près, la réalité du BAPE ne correspond toutefois pas à un idéal délibératif. Le cadre très procédural des consultations publiques du BAPE ne favorise pas la délibération des acteurs (Gauthier et Simard 2011; 2007). Les participants ne disposent pas d'une très grande marge de manœuvre, leurs interactions et leur niveau d'engagement se limitant à l'expression des préférences selon la littérature en participation publique (Fung 2006). Comme je l'ai déjà mentionné dans le chapitre 3, une consultation du BAPE se fait en deux parties : la première partie est consacrée à

l'enquête préalable, où les parties prenantes peuvent s'adresser directement au promoteur, et la seconde, plus formelle, à l'expression des opinions dans les mémoires.

Comme le soulignent Gauthier et Simard (2007) :

Sur le plan de la discussion et de la délibération, la première partie est de loin la plus intéressante, en ce sens qu'elle favorise la recherche d'information, la compréhension des enjeux et l'approfondissement du dossier, par le biais d'une période de questions et de réponses gérée par les commissaires. La deuxième partie, l'audition, qui est consacrée à l'expression des opinions favorise très peu les échanges entre les participants, chacun venant à tour de rôle présenter son opinion à la commission.

Les données empiriques que j'utilise dans la thèse se limitent à la deuxième partie des consultations, qui comprend le dépôt des mémoires. Ces données ne me permettent pas de mesurer directement les échanges informels entre les groupes qui participent aux consultations, entre les groupes et les promoteurs, entre les groupes et les commissaires du BAPE, ou même entre les commissaires et leurs équipes d'analystes, ni de savoir si ces interactions ont favorisé une délibération entre acteurs. Elles me permettent cependant de vérifier si les groupes d'intérêt qui participent plusieurs fois aux consultations publiques du BAPE apprennent à mobiliser des stratégies argumentatives payantes, c'est-à-dire des stratégies qui leur confèrent plus de crédibilité. L'objectif de ce chapitre est de vérifier l'hypothèse de l'apprentissage stratégique (H2), selon laquelle la participation récurrente d'un groupe d'intérêt aux consultations publiques du BAPE se traduit par un apprentissage de la stratégie du mimétisme expert parce qu'elle est payante.

L'idée est la suivante : les groupes qui participent plusieurs fois aux consultations du BAPE peuvent se familiariser avec l'institution, sont exposés à d'autres interventions d'autres groupes et, surtout, peuvent évaluer scrupuleusement la réceptivité des commissaires à leurs arguments lors des audiences ou, plus tard, au moment où le rapport d'enquête est rendu public. D'une commission d'enquête à l'autre, les groupes ont le temps de se préparer et de peaufiner leurs stratégies d'influence. Des études de cas suggèrent que de tels apprentissages sont possibles. Lors de la campagne québécoise anti-gaz de schiste au début des années 2010, ponctuée par deux commissions d'enquête du BAPE sur le sujet, en 2010 et en 2014, une foule d'acteurs se sont concertés dans une stratégie de persuasion publique remarquable. À la fin de 2013, on dénombrait plus d'une centaine de comités citoyens opposés au gaz de schiste, en grande partie composés des populations locales inquiètes pour leur santé et leur qualité de vie. Ces comités ont développé un argumentaire sophistiqué en faisant appel à différents experts (géologues, juristes, biologistes, etc.), souvent retraités et travaillant bénévolement. Ils ont organisé des missions aux États-Unis pour aller chercher des avis externes et les effets sur le terrain d'une telle filière. Devant les gains économiques présentés par les entreprises pétrolières et gazières, ils ont exposé les risques environnementaux concrets, notamment ceux entourant la technique de fracturation hydraulique. Ces tactiques ont culminé avec la formation d'un collectif scientifique produisant, littéralement, une contre-expertise à celle de l'industrie gazière et pétrolière (Bherer, Dufour, et Rothmayr Allison 2013; Dufour, Bherer, et Allison 2015; Chailleux 2015; Fortin et Fournis 2014). Une analyse

du réseau des citations des mémoires produits lors de ces deux commissions, qui révèle une densité de citations plus élevée en 2014 qu'en 2010, suggère un apprentissage inter et intra coalitions au cours de cet épisode de mobilisation (Harvey 2016).

Toutefois, ces études se limitent à un épisode spécifique, qui n'est pas représentatif des consultations du BAPE. La stratégie empirique de ce chapitre repose sur l'analyse des trajectoires de participation des 210 groupes d'intérêt uniques ayant déposé au moins deux mémoires aux consultations du BAPE entre 2003 et 2016. Il s'agit de tous les groupes répertoriés lors d'une période de 15 ans ; en ce sens, je conceptualise ces groupes comme une population, et non un échantillon. Dans la littérature en politiques publiques, une fenêtre de 15 ans est considérée comme étant suffisante pour analyser un cycle de mobilisation politique qui inclut des changements et des apprentissages importants (Sabatier et Weible 2014, 192). Je mesure l'apprentissage stratégique du mimétisme expert par l'évolution du recours à cette stratégie argumentative dans les mémoires déposés par un groupe d'intérêt au cours de sa trajectoire de participation. Si le recours à l'argumentaire du mimétisme expert s'intensifie, peu importe le contexte, il paraît plausible que le groupe d'intérêt ait appris à mobiliser cette stratégie argumentative.

Le reste du chapitre comprend cinq parties. La première partie situe brièvement le concept d'apprentissage stratégique dans la littérature en politiques publiques. La deuxième partie présente la structure de participation de la population de groupes

d'intérêt analysée dans le cadre de la thèse. La troisième partie vérifie l'hypothèse de l'apprentissage stratégique en examinant la relation entre les trajectoires de participation et l'apprentissage des groupes du mimétisme expert. La quatrième partie opère un changement de niveau d'analyse, et examine dans quelle mesure les commissaires du BAPE réagissent, par l'allocation de la crédibilité des mémoires, à l'apprentissage stratégique des groupes. La cinquième partie est une discussion entourant les résultats.

5.1 L'apprentissage stratégique d'un argumentaire

Je définis l'apprentissage stratégique d'un groupe d'intérêt comme l'actualisation de ses stratégies d'action et d'influence en fonction des informations et des expériences nouvelles auxquelles il est exposé. Cette définition est la mienne, mais elle s'inscrit dans une approche pragmatique de l'action, selon laquelle ce serait avant tout l'environnement et les expériences sociales qui incitent les gens à adapter leurs points de vue et à leur donner un nouveau sens (Joas 1996). L'image utilisée par les tenants de cette approche est souvent celle de la « mise à jour » (Kiley et Vaisey 2020). Lorsque les sociologues affirment que les individus adoptent les croyances de leurs amis ou qu'ils adoptent des comportements qu'ils considèrent comme cohérents avec leurs dispositions culturelles, c'est à ce modèle qu'ils font référence.

Bien que ma définition puisse parfaitement s'appliquer à un processus individuel, ce type d'apprentissage peut être compris à la fois comme un processus individuel et

collectif. Les mémoires déposés par des groupes d'intérêt lors des consultations du BAPE sont souvent rédigés par une seule personne, mais cette rédaction reflète la signature du groupe, elle-même issue d'une réflexion collective. À la manière d'une équipe sportive qui développe une nouvelle stratégie offensive, l'apprentissage d'un argumentaire provient d'une transformation sociale ou institutionnelle du groupe, laquelle est maintenue dans le temps par des dirigeants soucieux d'en préserver la mémoire organisationnelle (Gerlak et Heikkila 2011). L'apprentissage d'une stratégie argumentaire par un groupe d'intérêt ne concerne pas les membres ou la communauté qu'il représente, mais l'organisation.

Dans la littérature sur les politiques publiques, l'apprentissage stratégique auquel je fais référence s'inscrit dans la lignée de ce que Peter J. May (1992, 332) a appelé l'apprentissage politique⁶ :

Political learning entails lessons about policy processes and prospects. Policy advocates become more sophisticated in advancing problems and ideas by learning how to enhance the political feasibility of policy proposals.

Dans son article, May s'intéressait aux succès et aux échecs des politiques publiques, d'où son insistance sur la faisabilité politique des idées proposées (plutôt que leur crédibilité) dans sa définition. Mais le principe demeure le même : l'apprentissage stratégique ou politique exige pour un acteur de savoir faire avancer ses idées auprès des

⁶ Mais voir notamment le concept d'apprentissage comme « sous-produit de la négociation et des interactions sociales », développé par Dunlop et Radaelli (2013; 2018).

décideurs. May distingue l'apprentissage politique de la notion plus large d'apprentissage des politiques publiques (policy learning), une expression qui regroupe plusieurs concepts développés depuis près de 50 ans, où l'apprentissage est conceptualisé comme un mécanisme collectif de changement, qui se traduit le plus souvent par une amélioration dans la formulation et la mise en œuvre de politiques publiques (Hecló 2010; Bennett et Howlett 1992; Dunlop et Radaelli 2018; 2013).

L'apprentissage stratégique des groupes d'intérêt tel que je le définis se différencie des principales formes d'apprentissage dans la littérature en politiques publiques, car il s'agit d'un processus intéressé, qui ne reflète pas une attitude délibérative ou une volonté de changer d'opinion. Plusieurs études utilisent d'ailleurs les arguments présentés par les groupes d'intérêt et d'autres acteurs politiques comme les politiciens ou les partis politiques pour mesurer les biais cognitifs et les processus de non-apprentissage des individus (Taber et Lodge 2006). Les groupes d'intérêt qui apprennent à développer des stratégies comme le mimétisme expert pour gagner en crédibilité auprès des décideurs cherchent avant tout à confirmer et à appuyer leurs propres positions.

Un groupe d'intérêt peut évidemment changer son fusil d'épaule sur des enjeux précis ou des aspects de son argumentation, mais ses orientations générales changent plus rarement. Par exemple, un groupe environnemental qui alerte la population contre la dégradation de l'environnement et l'inaction des gouvernements en matière de

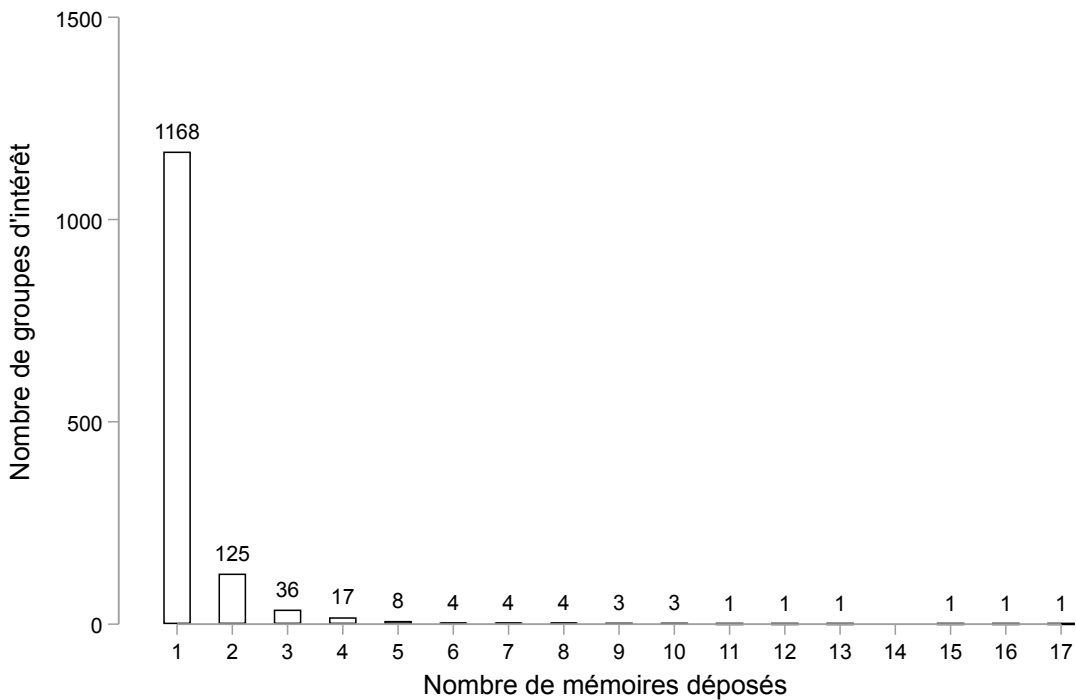
changement climatique recherchera activement des informations qui confirment cette dégradation et cette inaction pour se positionner dans les débats publics. Les instruments réglementaires proposés pour assurer une meilleure protection de l'environnement peuvent évoluer au fil du temps, mais pas l'objectif en soi. Un regroupement d'entreprises minières qui défend les projets de ses membres relaiera les analyses économiques ou les études d'acceptabilité sociale qui y sont favorables. Des mesures d'atténuation pourront être proposées, mais l'argument central demeurera le même.

Bien que cela demeure une question empirique (E. Montpetit 2010; Zafonte et Sabatier 2004), le positionnement stratégique des groupes suggère que leurs préférences doivent demeurer relativement stables et intégrées dans des coalitions d'intérêts (Weible et Sabatier 2005; Sabatier et Jenkins-Smith 1993), en particulier lorsqu'on se situe à un niveau macroscopique d'argumentation (« l'exploitation des ressources naturelles entraîne des risques écologiques », « le développement d'une industrie dans une municipalité entraînera des retombées économiques »). Une telle stabilité ne signifie pas que les groupes d'intérêt relaient systématiquement des faussetés ; au contraire, leurs contributions aux débats publics sont souvent utiles. Il faut simplement distinguer l'apprentissage stratégique des groupes d'un processus d'apprentissage typique, presque sans biais, entre un enseignant et un apprenant. Dans le contexte d'une consultation publique du BAPE, la plupart des acteurs présents (participants, commissaires) sont des enseignants, ou du moins prétendent l'être.

5.2 La participation d'une population de groupes d'intérêt dans un forum

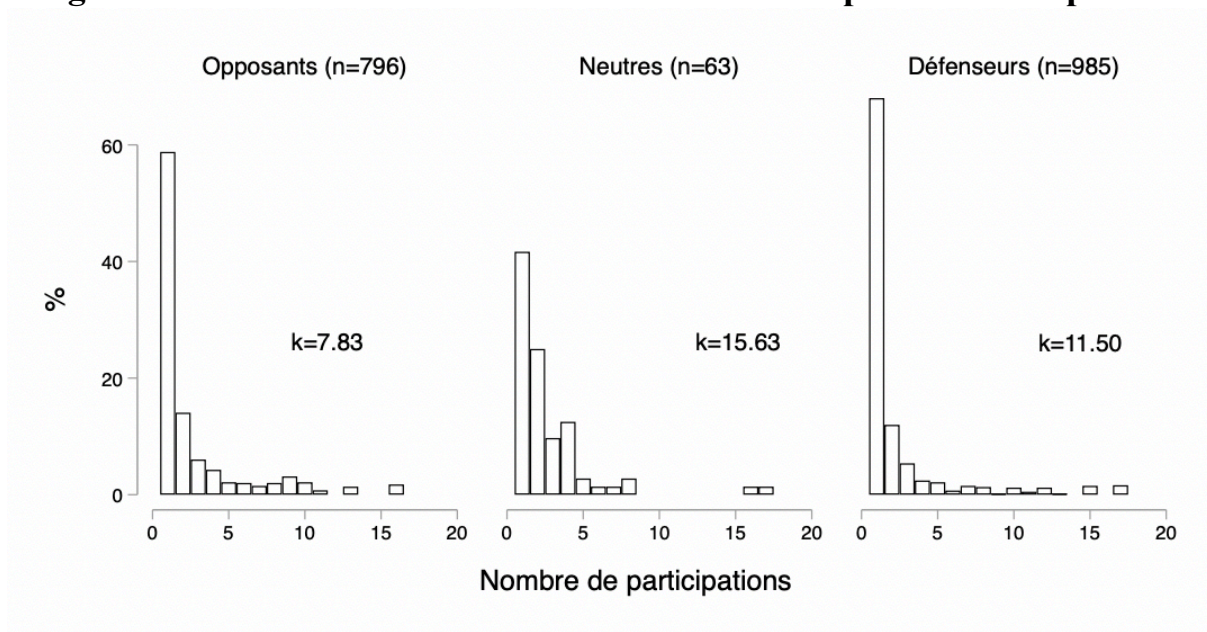
Avant de vérifier l'hypothèse de l'apprentissage stratégique, cette section présente la structure de participation des 1378 groupes d'intérêt répertoriés dans la base de données, qui couvre 108 commissions d'enquête menées par le BAPE entre 2003 et 2016. En tout, ces 1378 groupes ont produit 1853 mémoires. La Figure 5.1 montre la distribution du nombre de mémoires déposés par les 1378 groupes d'intérêt. 1168 groupes n'ont produit qu'un seul mémoire au cours la période analysée, et 210 ont produit deux mémoires et plus. Ce sont ces 210 groupes, qui ont produit 685 mémoires en tout, qui font l'objet des analyses de ce chapitre.

Figure 5.1 Distribution du nombre de mémoires déposés



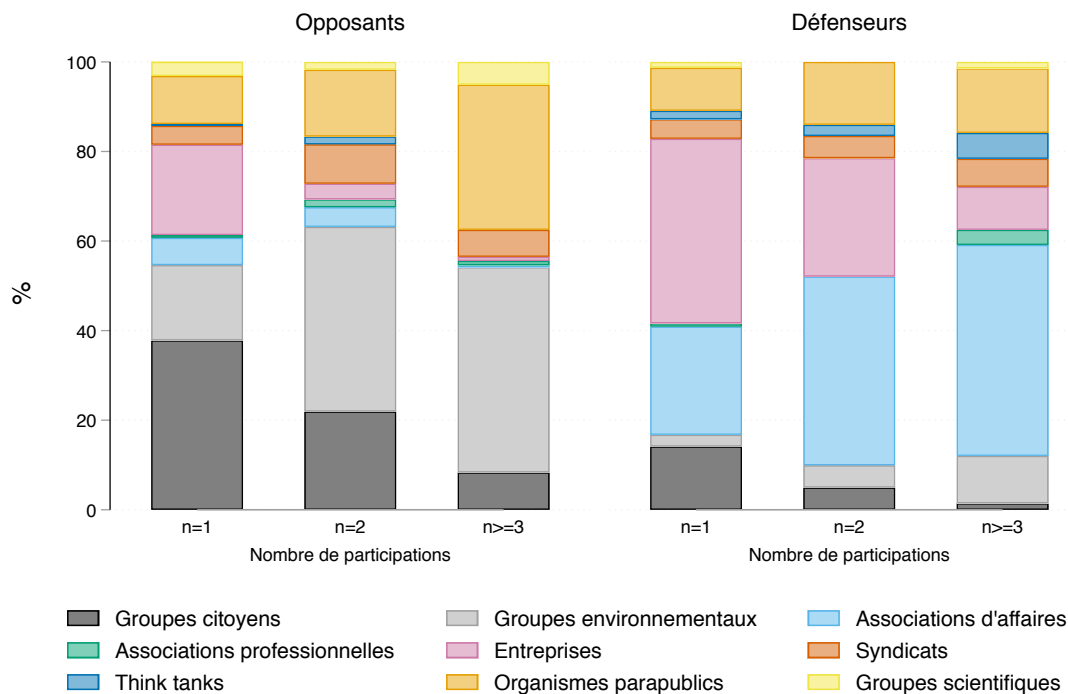
La distribution du nombre de mémoires déposés est fortement asymétrique et unimodale. On aurait pu s'attendre à une distribution bimodale dans laquelle un deuxième sommet indiquerait une mobilisation plus intensive d'une minorité de groupes qui, pour différentes raisons, que ce soit l'influence politique qu'ils en retirent, la formation des préférences ou le sentiment de devoir, décideraient d'investir le forum à répétition. Or, ce n'est pas le cas. Ce n'est sans doute pas étonnant, car les enjeux traités par le BAPE sont des enjeux à caractère locaux. Un groupe de défense d'une rivière qui s'oppose à un projet d'aménagement d'une centrale hydroélectrique dans une région donnée ne se mobilisera pas nécessairement pour d'autres projets similaires. La distribution du nombre de mémoires ne varie pas vraiment selon la coalition (voir la figure 5.2), bien que la trajectoire de participation moyenne des neutres et des défenseurs s'étire légèrement plus que celles des opposants, comme l'indique la comparaison du kurtosis des trois distributions, qui mesure le degré d'aplatissement d'une distribution ($k=0$ pour une courbe normale), respectivement $k=15.63$ et $k=11.50$ contre $=7.83$.

Figure 5.2 Distribution du nombre de mémoires déposés selon la position



La figure 5.3 montre la composition des deux coalitions — c'est-à-dire l'agrégation de tous les opposants et les défenseurs pour les 108 commissions analysées pour trois catégories de mobilisation, soit les monoparticipants, les groupes ayant participé deux fois et les autres, que j'ai regroupés en une seule catégorie.

Figure 5.3 Composition des groupes d'intérêt selon le nombre de mémoires déposés



Parmi les monoparticipants qui s'opposent aux projets, on retrouve en majorité des groupes citoyens (37,6 %), que ce soit des groupes très localisés ou des coalitions spontanées de plus grande envergure (la plus notoire étant *Coulez pas chez nous !*), et, dans une moindre mesure, des entreprises qui œuvrent notamment dans le secteur agrotouristique (21 %). De manière générale, on peut supposer qu'il s'agit d'une mobilisation de type « pas dans ma cour » (NIMBY), un phénomène déjà identifié parmi les résidents des municipalités vivant à proximité de puits de fracturation hydraulique (Montpetit et Lachapelle 2013). Du côté des défenseurs des projets, presque la moitié des monoparticipants sont des entreprises (41,8 %), sans doute enthousiastes à l'idée de

bénéficiaire des retombées des projets industriels évalués. Les groupes ayant déposé plus d'un mémoire font partie de réseaux plus institutionnalisés. Ainsi, chez les opposants, les groupes citoyens sont remplacés par des groupes environnementaux et des organismes parapublics (Centres locaux de développement, Conseils régionaux pour l'environnement, etc.), tandis que chez les défenseurs, les entreprises, dont la mobilisation se limite à leur rayon d'action plus ou moins limité, sont remplacées par des associations commerciales ou industrielles qui répondent à des mandats plus larges ou qui s'intéressent à un enjeu très spécifique. Parmi les groupes d'intérêt ayant participé le plus souvent, on retrouve des groupes d'intérêt dont le champ d'action et de compétence traverse plusieurs enjeux (la Fédération des chambres de commerce du Québec, Nature Québec, Équiterre, Greenpeace et plusieurs Conseils régionaux de l'environnement), mais également des groupes d'intérêt qui se concentrent exclusivement sur une niche (l'Association de l'industrie électrique du Québec, Mouvement au Courant, Technocentre Éolien et l'Association des bâtisseurs de vent). On peut retrouver la liste des groupes d'intérêt ayant participé dix fois et plus aux consultations du BAPE entre 2003 et 2016 dans le tableau 5.1.

Tableau 5.1 Groupes d'intérêt ayant participé dix fois et plus aux consultations du BAPE entre 2003 et 2016

Nom	Nombre de mémoires déposés
Fédération des chambres de commerce du Québec	17
Nature Québec	16
Association de l'industrie électrique du Québec	15
Mouvement au Courant	13

Technocentre Éolien	12
Équiterre	11
Association des bâtisseurs de vents	10
Greenpeace	10

Globalement, la structure de participation aux consultations du BAPE se caractérise par une participation ponctuelle, et la grande majorité des participants aux consultations sont des monoparticipants. Cela suggère que le cadre institutionnel des consultations n'est pas particulièrement propice à la formation de réseaux d'acteurs et à des contacts répétés (Gauthier et Simard 2007). On retrouve d'ailleurs une distribution de la participation des groupes d'intérêt similaire dans d'autres contextes, comme lors des consultations législatives européennes, où une faible minorité de groupes participent à répétition (Klüver 2013, 127; Quittkat et Kotzian 2011).

5.3 Trajectoires de participation et apprentissage stratégique

Pour vérifier l'hypothèse de l'apprentissage stratégique, selon laquelle la participation récurrente d'un groupe d'intérêt aux consultations publiques du BAPE devrait se traduire par un apprentissage de la stratégie du mimétisme expert, j'examine l'évolution du recours à cette stratégie argumentative en fonction du rang du dépôt du mémoire déposé par un groupe d'intérêt au cours de sa trajectoire de participation. Ainsi, un rang a été assigné à chaque mémoire déposé par un groupe d'intérêt. Par exemple, chaque mémoire déposé par un groupe qui aurait participé cinq fois aux audiences

publiques du BAPE entre 2003 et 2016 sera assigné d'un rang (1^{er}, 2^e, 3^e, 4^e, et 5^e rang). Si le recours à l'argumentaire du mimétisme expert s'intensifie selon le rang du dépôt de ses mémoires au cours de sa trajectoire de participation, il paraît plausible que le groupe d'intérêt ait appris à mobiliser cette stratégie argumentative.

Le tableau 5.2 présente les résultats de deux modèles de régression des scores des deux stratégies argumentatives analysées, soit la stratégie du mimétisme expert (modèle 1) et la stratégie de la représentation (modèle 2), en fonction du rang du dépôt du mémoire. Les scores des deux stratégies argumentatives, dont les valeurs oscillent entre 0 et 1, ont été obtenus à partir de l'analyse factorielle présentée dans la section 3.2.3 du chapitre 3. La modélisation statistique est similaire à celle utilisée dans la section 4.2.2 du chapitre 4. J'utilise des modèles à effets fixes où les groupes d'intérêt sont spécifiés comme une variable de panel et les commissions d'enquête comme une variable temporelle. Rappelons que les modèles à effets fixes supposent que les caractéristiques intrinsèques des individus, invariantes dans le temps, sont corrélées avec les variables indépendantes incluses dans le modèle. Pour neutraliser l'effet de ces caractéristiques, ce type de modèle retire la moyenne de la variable de panel, ici du groupe d'intérêt. Comme je l'ai montré dans le chapitre précédent, les caractéristiques non observables des groupes d'intérêt, comme leur prestige ou leur ascendant auprès des commissaires du BAPE, ont effectivement une incidence non négligeable sur leur crédibilité auprès des commissaires. Dans le cas de l'apprentissage stratégique, on peut supposer que ces mêmes caractéristiques non observables aient un impact sur leur capacité ou leur volonté

à participer de manière récurrente. La corrélation intraclasse, soit la proportion de la variance expliquée par les différences entre les panels (les groupes d'intérêt), est assez élevée dans les deux modèles : le rho de Spearman (ρ) avoisine les 50 % dans les deux cas, respectivement 0.483 (mimétisme expert) et 0.459 (représentation). Cela justifie amplement le choix de modèles à effets fixes. Lorsque le rho est à zéro, alors la variance au niveau du panel, ici du groupe d'intérêt, est inexistante.

Tableau 5.2 Régressions OLS (effets fixes) des scores des argumentaires en fonction du rang du dépôt du mémoire

	Mimétisme expert (1)	Représentation (2)
Rang du dépôt du mémoire	0.0148*** (4.11)	0.00716 (1.77)
Mimétisme expert		0.0140 (0.25)
Représentation	0.0105 (0.25)	
Position (réf. : opposants)		
Neutres	-0.0226 (-0.60)	-0.0252 (-0.59)
Défenseurs	-0.0406 (-1.66)	0.00493 (0.18)
Sous-système (réf. : hydroélectricité)		
Matières résiduelles	0.0335 (0.95)	-0.0393 (-1.05)
Éolien	0.0198 (0.72)	0.0431 (1.21)
Hydrocarbures	0.0306 (1.01)	-0.0325 (-0.77)
Transport	0.0379 (1.31)	-0.0256 (-0.55)
Mines/forêts	0.00772 (0.28)	0.00901 (0.25)
Nombre de groupes	0.000414 (0.85)	0.000108 (0.19)
Complexité de l'enjeu	0.0426 (0.70)	0.132* (2.35)
Nombre de commissaires	-0.0105	0.0327

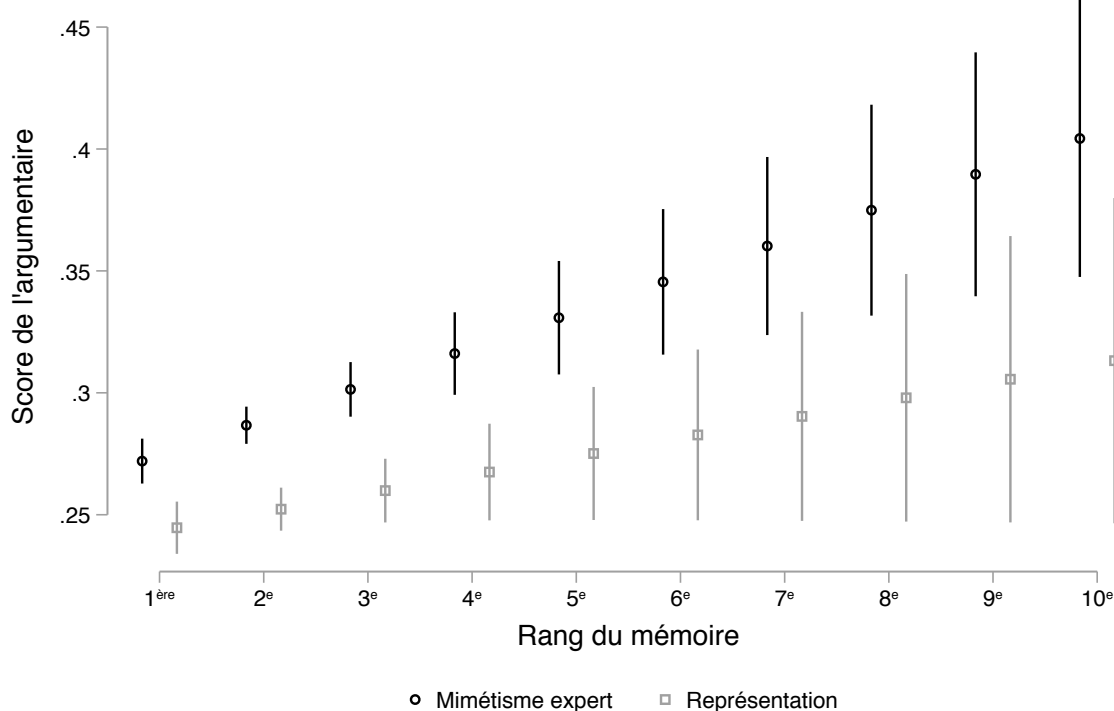
	(-0.75)	(1.79)
Diversité académique	0.0348	-0.106
	(0.72)	(-1.70)
Intercept	0.212***	0.231**
	(4.06)	(2.91)
<i>Observations</i>	685	685
FE groupe d'intérêt	✓	✓
FE commission d'enquête	✓	✓
R ² (<i>overall</i>)	0.116	0.0278
R ² (<i>between</i>)	0.0813	0.00303
R ² (<i>within</i>)	0.0588	0.0797
ρ (rho de Spearman)	0.483	0.459

Notes : Modèles OLS avec effets fixes. Les statistiques *t* sont entre parenthèses. *, **, *** indiquent la signification aux niveaux de 5 %, 1 % et 0.1 %, respectivement.

Le modèle 1 prédit le score de la stratégie du mimétisme expert. L'effet du rang du dépôt du mémoire est positif et statistiquement significatif. À chaque nouveau mémoire produit, le score de cet argumentaire augmente de 0.0148 unité. Il s'agit d'un effet modeste, mais robuste. Toute chose étant égale par ailleurs, après cinq mémoires déposés le score de cet argumentaire augmente de 0.0592, ce qui est peu. Cela dit, plusieurs raisons laissent croire qu'il s'agit d'un apprentissage réel. Premièrement, aucune autre variable dans ce modèle n'exerce d'effet notable sur une intensification du recours à la stratégie du mimétisme expert. Deuxièmement, le modèle 2, qui prédit le score de la stratégie de la représentation à titre de comparaison, montre que l'effet estimé du rang du dépôt du mémoire est deux fois moindre que celui observé pour la stratégie du mimétisme expert, et n'est pas statistiquement significatif. Cela concorde avec le fait les commissaires du BAPE sont beaucoup plus réceptifs à cette stratégie, telle que montrée dans le chapitre 4. Troisièmement, la complexité de l'enjeu n'est pas un prédicteur de l'usage de la stratégie du mimétisme expert, ce qui rend plausible

d'hypothèse qu'il s'agit avant tout d'un apprentissage stratégique. La figure 5.4 illustre ce processus d'apprentissage en simulant les probabilités prédites du score des deux argumentaires en fonction du rang du dépôt du mémoire. Les puces indiquent l'effet du rang du dépôt du mémoire sur le score de l'argumentaire et les lignes verticales l'intervalle de confiance de 95 %.

Figure 5.4 Probabilités prédites du score des deux argumentaires en fonction du rang du mémoire



Notes : La figure illustre les probabilités prédites du score de chaque argumentaire en fonction du rang du dépôt du mémoire au cours d'une trajectoire temporelle d'un groupe. Les puces indiquent l'effet du rang du mémoire sur le score de l'argumentaire et les lignes verticales l'intervalle de confiance de 95 %.

5.4 Les commissaires sont-ils réceptifs à l'apprentissage stratégique ?

Dans cette section, j'opère un changement de niveau d'analyse. Plutôt que d'adopter le point de vue du groupe d'intérêt, j'adopte celui des commissaires du BAPE. Nous savons que les mémoires déposés par les groupes d'intérêt sont plus cités lorsqu'ils utilisent la stratégie argumentative du mimétisme expert (chapitre 4). En retour, la minorité des groupes ayant déposé plus d'un mémoire durant la période analysée mobilisent de façon croissante, bien que modeste, cette stratégie au cours de leur trajectoire de participation, ce qui rend plausible l'idée d'un apprentissage stratégique. Mais à quel point les commissaires sont-ils réceptifs à cette minorité de groupes, principalement des groupes environnementaux et des associations d'affaires, qui participent de manière répétée aux audiences ? Une première possibilité serait qu'ils les considèrent avec circonspection ou indifférence. Un groupe qui se présente plusieurs fois aux audiences et défend toujours le même point de vue devient prévisible, que sa démonstration soit étoffée ou non. Une deuxième possibilité serait qu'ils les considèrent avec attention. Les contributions de ces groupes, qui comprennent bien le fonctionnement du BAPE et arrivent bien préparés, sont attendues avec enthousiasme.

Pour vérifier si les commissaires sont effectivement réceptifs à la minorité de groupes qui se présentent plusieurs fois aux audiences et font preuve d'apprentissage stratégique, j'ai estimé une série de modèles qui prédisent le nombre de citations d'un mémoire selon le rang du dépôt de ce mémoire au cours d'une trajectoire de participation.

Les résultats sont présentés dans le tableau 5.3. Une première distinction à faire est celle entre les modèles de régression à effets aléatoires (modèles 3, 5 et 7) et à effets fixes (modèles 4, 6 et 8). Comme je l'ai déjà mentionné, les modèles à effets fixes tiennent compte du fait les caractéristiques non observables des groupes d'intérêt analysés dans cette thèse comme leur prestige ou leur réputation auprès les commissaires du BAPE, ont une incidence sur leur crédibilité. Les modèles à effets aléatoires supposent, à tort, que ces caractéristiques sont aléatoirement distribuées. L'intérêt de comparer ces deux types de modèles et de vérifier si la relation entre le nombre de citations d'un mémoire et le rang du dépôt du mémoire diffère selon qu'on neutralise ou non l'effet de ces caractéristiques. Autrement dit, si l'effet du rang du dépôt du mémoire sur la crédibilité de ce mémoire ne tient que dans les modèles à effets aléatoires, cela signifie que cet effet repose sur des facteurs non observables comme la réputation des groupes. Une deuxième distinction à faire est celle entre les modèles 3 et 4, sans interaction, et les modèles 5, 6, 7 et 8, qui incluent un terme d'interaction entre le score de la stratégie argumentative et le rang du dépôt du mémoire. Cette interaction permet de vérifier si l'effet de la stratégie argumentative du mimétisme expert sur la crédibilité d'un mémoire diminue ou augmente au cours de la trajectoire de participation d'un groupe.

Tableau 5.3 Régressions binomiales négatives du nombre de citations d'un mémoire selon le rang du mémoire

	(3)	(3)	(5)	(4)	(7)	(5)
	Sans interaction		Avec interaction			
Rang du dépôt du mémoire	1.002 (0.17)	1.011 (0.80)	1.059** (2.84)	1.008 (0.29)	1.046** (2.71)	1.032 (1.43)
Mimétisme expert	4.918***	2.448***	6.382***	2.379**	4.789***	2.411***

	(17.28)	(5.25)	(14.92)	(3.22)	(16.97)	(5.16)
Représentation	2.097***	1.341	2.043***	1.344	2.703***	1.662*
	(7.92)	(1.84)	(7.62)	(1.84)	(8.11)	(2.10)
Mimétisme expert X Rang			0.885**	1.007		
			(-3.09)	(0.14)		
Représentation X Rang					0.903**	0.952
					(-3.11)	(-1.16)
Position (réf. : opposants)						
Neutres	0.973	0.912	0.956	0.914	0.953	0.901
	(-0.32)	(-0.66)	(-0.52)	(-0.65)	(-0.55)	(-0.75)
Défenseurs	0.731***	1.095	0.739***	1.094	0.730***	1.094
	(-7.35)	(0.94)	(-7.11)	(0.93)	(-7.42)	(0.93)
Nombre de groupes	0.992***	0.994**	0.992***	0.994**	0.992***	0.994**
	(-6.69)	(-3.07)	(-6.62)	(-3.07)	(-6.80)	(-3.12)
Complexité de l'enjeu	1.036	1.383	1.048	1.380	1.040	1.372
	(0.29)	(1.48)	(0.39)	(1.47)	(0.33)	(1.44)
Nombre de commissaires	1.095*	1.167*	1.092*	1.168*	1.100**	1.172*
	(2.51)	(2.37)	(2.44)	(2.38)	(2.64)	(2.43)
Diversité académique	1.550***	1.918**	1.545***	1.919**	1.557***	1.934**
	(4.18)	(3.10)	(4.15)	(3.10)	(4.23)	(3.15)
FE groupe		✓		✓		✓
FE commission		✓		✓		✓
Observations	1853	682	1853	682	1853	682

Notes : Le tableau présente les coefficients modèles binomiaux négatifs à effets aléatoires (modèles 3, 5 et 7) et fixes (modèles 4, 6 et 8). Le log count est transformé en ratio du taux d'incidence. Un ratio de 1 signifie que le nombre de citations attendu sera le même si l'on ajoute une unité à la variable indépendante, tandis qu'un ratio de 0,5 (1,5) signifie que le nombre prévu sera multiplié par un facteur de 0.5 (1.5). Les statistiques de score Z (coefficient non transformé divisé par son erreur standard) sont entre parenthèses. *, **, *** indiquent la signification aux niveaux de 5 %, 1 % et 0.1 %, respectivement. Les coefficients des variables dichotomiques du sous-système ne sont pas rapportés. Dans les modèles de la famille de Poisson, les effets fixes sont éliminés en conditionnant la somme dans le temps de la variable dépendante et dans ce cas, les panels dans lesquels la variable dépendante est constante ne sont pas informatifs. Ainsi, puisque 1168 sur 1372 groupes d'intérêt n'ont participé qu'une seule fois aux consultations du BAPE durant la période analysée, le nombre d'observations est passé de 1853 à 682, soit le nombre de mémoires déposés par les 210 groupes ayant participé à au moins deux commissions d'enquête.

5.4.1 Les rendements marginaux décroissants de l'argumentation

Les résultats présentés dans le tableau 5.3 sont complexes et difficiles à interpréter, mais on doit en retenir essentiellement deux conclusions. La première est que le rang du dépôt d'un mémoire d'un groupe d'intérêt n'a pas d'effet notable sur la crédibilité accordée à ce mémoire (modèles 1 et 2). Autrement dit, la minorité des groupes qui ont participé plusieurs fois aux audiences publiques du BAPE au cours de la période analysée n'ont pas été davantage cités que les autres parce qu'ils auraient développé des liens avec les commissaires ou se seraient bâti une réputation enviable. Comme dans le tableau 4.3, l'effet de certains coefficients change lorsqu'on passe au modèle 4, à effets fixes, qui neutralise les effets des variables stables dans le temps. Ainsi, la tendance des commissaires à moins citer les défenseurs des projets que les autres ne tient plus dans ce modèle, passant d'un facteur de 0.731 (z-score=-7.35) à 1.095 (z-score=0.94). Même chose pour les deux stratégies argumentatives, dont les ratios du taux d'incidence chutent environ de moitié. Dans les deux modèles, le nombre de

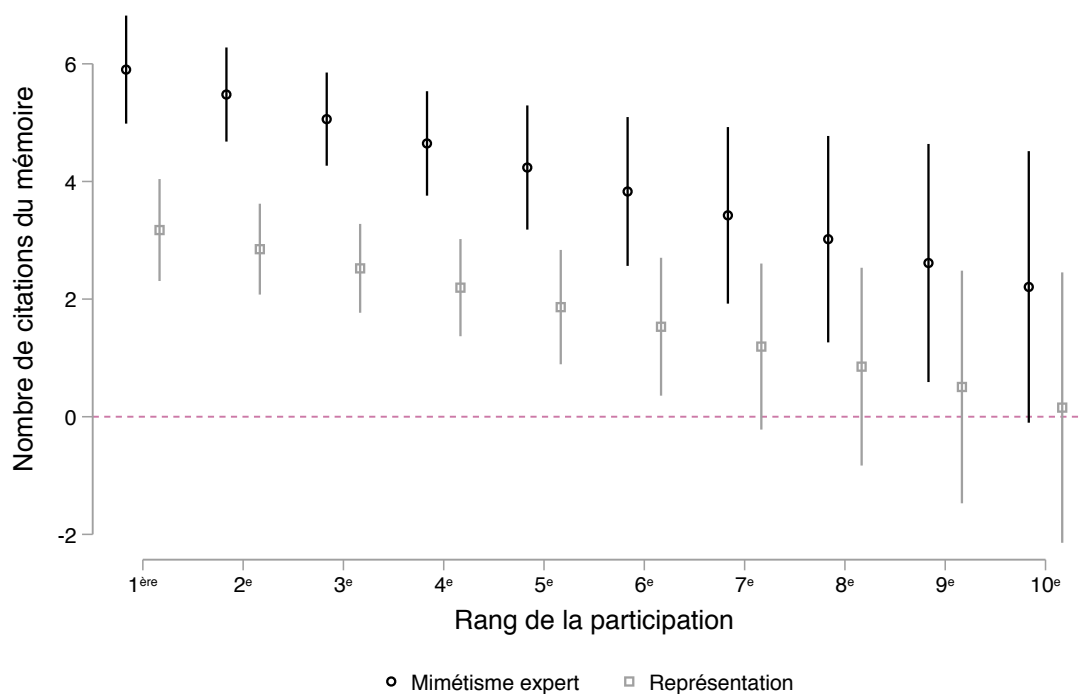
groupes présents lors des consultations, une variable qui reflète le degré d'attention potentiel des commissaires, exerce un effet négatif sur le nombre de citations moyen des mémoires, tandis que le nombre de commissaires et la diversité académique du panel exercent plutôt un effet positif.

La deuxième conclusion à tirer des résultats présentés dans le tableau 5.3 est que les rendements marginaux de l'argumentation des groupes sur leur crédibilité sont décroissants lorsqu'on tient compte des caractéristiques non observables des groupes (modèles 5 à 8). Puisque les coefficients des effets principaux ne sont pas interprétables et que les coefficients des autres variables sont similaires aux modèles 3 et 4, je me limite à interpréter les effets d'interaction. Pour les deux argumentaires, les coefficients des termes d'interaction sont négatifs et statistiquement significatifs dans les modèles à effets aléatoires alors qu'ils sont positifs et statistiquement non significatifs dans les modèles à effets fixes. Dans les deux cas, l'effet d'interaction est nul lorsqu'on neutralise les caractéristiques non observables des groupes alors qu'il est négatif lorsqu'on suppose que ces caractéristiques sont aléatoirement distribuées.

Cela signifie d'une part que la stratégie du mimétisme est payante seulement à court terme et, d'autre part, qu'une participation répétée aux audiences publiques du BAPE peut nuire à la crédibilité d'un groupe, et ce malgré l'apprentissage dont il fait preuve. Plusieurs raisons peuvent expliquer les rendements marginaux décroissants de l'argumentation, dont la prévisibilité du propos, mais cela demeure une question ouverte.

La figure 5.5 illustre les effets marginaux moyens de l'argumentation des modèles 5 et 7 au cours d'une trajectoire de participation. Les puces indiquent comment l'effet varie au fil du temps et les lignes verticales indiquent l'intervalle de confiance de 95 %. L'interaction est statistiquement significative lorsque les bornes supérieure et inférieure des intervalles de confiance sont toutes deux inférieures ou supérieures à la ligne pointillée située au point zéro de l'axe des y.

Figure 5.5 Les effets marginaux décroissants de l'argumentation (interactions des modèles 5 et 7)



Notes : La figure illustre les effets marginaux de chaque argumentaire au fur et à mesure du rang du mémoire au cours d'une trajectoire individuelle de participation. Les puces indiquent comment l'effet varie au fil du temps et les lignes verticales indiquent l'intervalle de confiance de 95 %. L'interaction est statistiquement significative lorsque les bornes supérieure et inférieure des intervalles de confiance sont toutes deux inférieures ou supérieures à la ligne pointillée située au point zéro de l'axe des y.

5.4.2 *La crédibilité passée d'un groupe prédit-elle sa crédibilité future ?*

Les modèles présentés jusqu'ici sont statiques en ce qu'ils ne me permettent pas d'utiliser l'information de périodes précédentes. Or on peut se demander si, autrement que l'effet de variables invariantes dans le temps, il existe un effet du passif institutionnel d'un groupe sur sa crédibilité. Autrement dit, la crédibilité passée d'un groupe prédit-elle sa crédibilité future ? Afin de vérifier cette question, j'utilise un modèle dynamique proposé par Arellano et Bond (1991), qui utilise comme variables instrumentales les décalages (*lags*) de la variable dépendante (ici le nombre de citations du mémoire) ainsi que les premières différences des variables exogènes (ici les deux types d'argumentaires) et de l'intercept. Ce modèle présente deux avantages. D'une part, il différencie les instruments qui sont applicables pour chaque équation (par exemple, pour les périodes plus tardives d'une trajectoire de participation d'un groupe d'intérêt, des valeurs de décalages additionnelles des instruments sont utilisées). D'autre part, inclure les premières différences comme instruments permet de supprimer ce que les économistes appellent l'hétérogénéité non observée, soit les différences non observées entre les individus, ici les groupes d'intérêt, qui sont corrélées aux variables dépendantes ou indépendantes (observées). Dans le modèle, je ne présente qu'un décalage ($t-1$) dans une trajectoire de participation individuelle donnée. Je suppose que c'est le mémoire précédent d'un groupe qui peut avoir un effet sur sa crédibilité, et non des mémoires plus anciens. Le tableau 5.4 présente les résultats.

Tableau 5.4 Régression OLS du nombre de citations d'un mémoire avec estimateur Arellano-Bond

	(9)
Crédibilité ($t-1$)	0.0751 (0.76)
Mimétisme expert	4.065*** (3.41)
Représentation	1.095 (1.07)
Intercept	2.160** (3.19)
Panel	Groupe d'intérêt
Temps	Rang du mémoire
Observations	261
Nombre d'instruments	60
Nombre de clusters (groupes)	84

Notes : Le tableau présente un modèle OLS avec estimateur d'Arellano et Bond (1991), qui utilise comme variables instrumentales les seconds et suivants décalages (lags) de la variable dépendante ainsi que les premières différences des variables exogènes (ici les deux types d'argumentaires) et de l'intercept. Un test d'autocorrélations des erreurs des premières différences d'Arellano-Bond a été produit et n'indique aucune preuve significative de corrélation sérielle. Les statistiques t sont entre parenthèses. *, **, *** indiquent la signification aux niveaux de 5 %, 1 % et 0.1 %, respectivement.

Comme le montre la première ligne du tableau, *Crédibilité (t-1)*, la crédibilité du mémoire précédent ($t-1$) n'est pas un prédicteur de la crédibilité du mémoire suivant (t). Cela signifie que les commissaires du BAPE ne tiennent pas compte du passif institutionnel des groupes lorsqu'ils jugent un mémoire crédible ou non. Nous pouvons donc écarter l'hypothèse selon laquelle ce serait le passif institutionnel des groupes qui participent de manière récurrente aux consultations du BAPE qui expliquerait pourquoi ils sont davantage cités que les autres. Regardons maintenant les coefficients des deux argumentaires. L'effet de l'argumentaire de la représentation n'est plus significatif lorsqu'on inclut les instruments alors que celui du mimétisme expert le demeure. Dans

le contexte spécifique des audiences du BAPE, l'effet d'une argumentation qui repose sur des procédés propres au langage de l'expert sur la crédibilité de l'information produite est donc plus robuste que celui d'une argumentation qui repose sur des motifs de représentation sociale, comme l'ont d'ailleurs montré les autres modèles des chapitres 4 et 5.

5.5 Discussion

La majorité des 1378 groupes d'intérêt analysés n'ont participé qu'une seule fois aux consultations du BAPE entre 2003 et 2016. La structure de participation dans ce forum, similaire à celle observée dans d'autres contextes de participation publique, est essentiellement ponctuelle. Dans le cas du BAPE, elle regroupe entre autres des interventions de groupes citoyens et d'entreprises directement touchés par des projets à saveur locale. Une minorité importante de ces groupes, principalement des groupes environnementaux et des associations d'affaires, se démarquent par des trajectoires de participation plus longue, au cours de laquelle ils ont déposé des mémoires de plus en plus sophistiqués, laissant supposer un processus d'apprentissage stratégique.

Alors qu'on pourrait penser qu'une telle sophistication argumentative soit rentable, les rendements de l'argumentation sont marginalement décroissants, d'autres facteurs entrant en ligne de compte au fur et à mesure que la trajectoire de participation d'un groupe se prolonge. Parmi ces facteurs, on peut exclure la crédibilité passée d'un

groupe, qui n'a aucun effet notable sur la crédibilité allouée aux mémoires qu'il produit ensuite. Qu'il s'agisse du statut du groupe dans la société québécoise en général, sa visibilité dans les médias ou sa proximité avec les élites politiques, les données empiriques utilisées ne permettent pas de les mesurer directement. Les commissaires du BAPE sont réceptifs aux arguments qui reposent sur le mimétisme expert, mais ne sont pas dupes face à l'apprentissage de cette stratégie argumentative par les groupes. Dans le prochain chapitre, je me penche plus sérieusement sur la recherche d'information des commissaires.

Chapitre 6 : L'information produite par une coalition d'intérêts influence-t-elle la prise de décision ?

Dans ce chapitre, je poursuis le changement de niveau d'analyse opéré dans la section 5.4 du chapitre précédent en prenant le point de vue des commissaires du BAPE. Je m'intéresse plus particulièrement à la manière dont ils traitent l'information recueillie lors des consultations publiques et comment le traitement de cette information affecte leurs propres évaluations des projets industriels à l'enquête. Une fois les consultations terminées, après avoir entendu les témoignages, lu les mémoires, fait la synthèse des opinions exprimées, regroupé et vérifié les faits rapportés, il est raisonnable de croire que les commissaires tiennent compte de l'information générée par le processus consultatif avant de prendre leurs décisions. Je simplifie volontairement le processus de traitement de l'information à l'œuvre : dans ce raisonnement, les commissaires du BAPE incarnent parfaitement l'institution. Or ils ne sont pas les seuls à effectuer le travail d'analyse. Environ 40 analystes aux spécialités diverses travaillent pour l'organisme, parmi lesquels un ou plusieurs d'entre eux, selon leurs expertises, sont assignés à chaque commission. Ces analystes peuvent influencer les groupes qui seront cités, la manière dont l'information est traitée. La direction de l'organisme aussi est possiblement consultée. Mais en fin de compte, ce sont les commissaires du BAPE qui produisent et signent les rapports des commissions d'enquête.

Dans la littérature sur la prise de décision, la prise en compte de l'information produite est intimement liée à la capacité d'attention, limitée, des décideurs (B. D. Jones 2001; Simon 1946). Non seulement ces derniers peuvent ne pas être disposés à se concentrer sur certaines questions pour des raisons idéologiques et pragmatiques (certaines solutions peuvent être trop impopulaires pour être envisagées, ou il n'existe simplement pas de solution au problème), mais ils sont également incapables d'y prêter une attention uniforme à cause des limites de leurs capacités cognitives. Si on admet que les acteurs politiques ont une rationalité limitée, alors centrer l'attention sur un problème signifie en ignorer plusieurs autres. Ce raisonnement s'applique au contexte des consultations du BAPE. Le corollaire de l'attention limitée des commissaires est qu'ils doivent organiser, simplifier et interpréter l'information produite lors des consultations. Selon le contexte de la commission, les sources d'information seront plus ou moins nombreuses ; lors de consultations de grande envergure, des dizaines de mémoires, qui contiennent une foule d'informations parfois contradictoires, devront être simplifiés.

L'information produite par une coalition d'intérêts influence-t-elle la prise de décision ? Pour répondre à cette question, je tente de comparer les effets de trois modes de traitement de l'information distincts, dont la fonction est de simplifier l'information produite par des groupes d'intérêt, sur la portée réglementaire des recommandations des commissaires du BAPE. Les trois modes de traitement de l'information sont la satisfaction des préférences, la propension à se ranger du côté de la coalition d'intérêts la plus crédible et la réceptivité à la diversité de l'information. En comparant ces trois

modes, je peux vérifier l'hypothèse de l'influence des coalitions (H3), selon laquelle plus l'information produite par une coalition d'intérêts avec les mêmes préférences est jugée crédible, plus la prise de décision s'accorde avec ses préférences. Lorsque la coalition des opposants est jugée plus crédible que la coalition des défenseurs, alors la portée réglementaire des recommandations devrait être plus grande, et vice-versa. Pour mesurer la portée réglementaire des recommandations, j'utilise deux indicateurs, soit la recommandation générale du BAPE (l'appui ou le refus le projet proposé par le promoteur dans la lettre d'intention adressée au ministre), et le degré d'ajustement jugé nécessaire (le nombre de recommandations ou avis contenus dans le rapport).

Le reste du chapitre comprend quatre parties. La première partie situe brièvement le rôle des commissaires du BAPE dans la littérature en administration publique. La deuxième partie présente les trois modes de traitement d'information des commissaires du BAPE. La troisième partie vérifie quel mode de traitement de l'information produite lors des consultations prédit le mieux la portée réglementaire des recommandations des commissaires. Contrairement à ce qui est attendu, la crédibilité des coalitions d'intérêts joue un rôle seulement partiel sur la portée réglementaire, la réactivité des commissaires reposant plutôt sur l'acceptabilité sociale des projets et la diversité de l'information produite. La quatrième partie présente deux mécanismes de réceptivité à la diversité de l'information, soit la légitimation des décisions et la résolution de problèmes. La cinquième et dernière partie est une courte discussion entourant les résultats.

6.1 Les commissaires du BAPE comme gestionnaires publics

À ce stade-ci de la thèse, le rôle des commissaires du BAPE doit être précisé. Les commissaires du BAPE ne sont ni des décideurs ni des courtiers entre les coalitions d'intérêts et le gouvernement. Ils sont à mi-chemin entre les deux. Nommés par le gouvernement en leur qualité d'expert, ils incarnent une certaine autorité, mais sans disposer de pouvoir décisionnel. En m'inspirant de la littérature en administration publique, je les conceptualise comme des « gestionnaires publics » (Feldman et al. 2006; Feldman et Khademian 2007).

La question de savoir qui devrait participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques est une question centrale. Feldman et Khademian (2007, 308) montrent bien comment différents modèles décrivant et prescrivant les relations entre les acteurs dans ce processus ont été développés pour répondre à cette question. Jusqu'à récemment, deux modèles dominaient : le modèle de contrôle politique et le modèle d'expertise. La principale préoccupation dans le modèle de contrôle politique est la relation entre le politicien et le fonctionnaire. Dans ce modèle, le public élit les politiciens et fait connaître ses souhaits par l'intermédiaire des élus. La principale préoccupation est donc de savoir comment s'assurer que les fonctionnaires remplissent les mandats (McCubbins, Noll, et Weingast 1987). Dans le modèle d'expertise, le rôle d'une communauté d'experts est mis en évidence (Carl Joachim Friedrich 1935; Carl J. Friedrich 1971). Les experts sont des personnes qui fournissent des connaissances

certifiées. Beaucoup de ces experts occupent des postes dans des agences gouvernementales et souvent les fonctionnaires sont eux-mêmes des experts. En tant qu'experts certifiés, il devient légitime pour les fonctionnaires d'informer les politiciens sur les questions qui préoccupent le public. Ainsi, dans ce modèle, des experts travaillent dans des agences gouvernementales et fournissent des informations utiles aux politiciens pour élaborer les politiques publiques.

Un troisième modèle de participation du public trouve ses racines dans la discipline de la planification et une volonté d'inclure les personnes directement touchées dans les décisions et les pratiques de planification elles-mêmes (Arnstein 1969). La création du BAPE en 1976 s'inscrit dans cette tendance, qui reflète une volonté plus large de démocratisation de l'élaboration des politiques publiques. La participation du public est privilégiée, car elle permet d'améliorer la qualité du processus politique et son impact éventuel sur les décisions, avec pour objectif indirect d'amoindrir les conflits sociaux qui pourraient survenir si les gouvernements prenaient systématiquement des décisions en se fondant sur les modèles de contrôle politique et d'expertise. Dans ce modèle, le fonctionnaire est conceptualisé comme un gestionnaire public. Selon la définition de Feldman et Khademian (2007), les gestionnaires publics effectuent deux types de travail lorsqu'ils s'engagent dans leurs tâches principales. Un type de travail est informationnel ; l'autre est relationnel. Le travail d'information vise à résoudre des problèmes complexes en tentant d'incorporer l'ensemble des points de vue existants. Le travail relationnel vise à créer des liens entre les personnes qui ont besoin de travailler

ensemble. Les gestionnaires publics doivent trouver un équilibre entre la résolution de conflits, les consultations publiques du BAPE donnant souvent lieu à des confrontations importantes, et la recherche d'informations crédibles et pertinentes. Dans ce chapitre, je me concentre sur le travail informationnel des commissaires du BAPE. La prochaine section vise à décomposer ce travail en trois modes de traitement de l'information.

6.2 Trois modes de traitement de l'information

On peut concevoir la performance d'un gouvernement à travers deux loupes fondamentales. La première focalise sur la *satisfaction des préférences*, soit la correspondance entre ce que le gouvernement fait et ce que les citoyens veulent. La deuxième loupe concerne plutôt la *résolution de problème*, une autre forme de réactivité démocratique, dans laquelle on juge la performance gouvernementale à l'aune de sa capacité d'analyse et de traitement de l'information (Baumgartner et Jones 2015, 7-8). Cette distinction a déjà été formulée autrement. Leca (2000) distingue ainsi la « politique de l'opinion », qui consiste à « rendre des comptes et [...] inspirer confiance à un public général, de citoyens ou de leurs représentants » de la « politique des problèmes », qui cherche plutôt à satisfaire « un public “mixte” où prédomine le plus souvent le public particulier à chaque politique » (Leca 2000, 123). En insistant sur le design des politiques publiques, Ingram et Schneider (1993, 335-36) spécifient quant à elles deux types de calcul politique : le calcul électoral, où les élus anticipent la réaction des différentes « populations ciblées » aux solutions proposées, et le calcul « de l'efficacité », où les

élus doivent justifier leurs décisions auprès d'un public averti en fonction de la connexion logique entre les groupes ciblés et les objectifs visés. Enfin, on peut aussi dresser un parallèle avec la distinction de Scharpf (1999; 1997) entre *input legitimacy*, soit la réactivité aux préférences des gouvernés, et *output legitimacy*, soit des solutions efficaces aux problèmes des gouvernés – le gouvernement du peuple versus le gouvernement pour le peuple. Cette distinction se révèle essentielle pour comprendre les trois modes de traitement de l'information présentés dans ce chapitre.

Dans la perspective de la satisfaction des préférences, le traitement de l'information produite par les groupes se limite à tenir compte de leurs préférences. La légitimité de la décision dépend ici de l'appui du public. Une grande partie du discours public et académique entourant les consultations publiques en environnement tourne autour de la notion « d'acceptabilité sociale », un concept vague, mais qui prend racine dans la perception différenciée du risque entre profanes et experts (Slovic 1987; Kasperson et al. 1988). Au Québec, cette expression s'est institutionnalisée dans la foulée d'un débat public très acrimonieux entourant l'exploitation des hydrocarbures au début des années 2010. Le ministère de l'énergie et des ressources naturelles du Québec a même publié en 2017 un « livre vert » sur ses orientations en la matière (Ministère de l'énergie et des ressources naturelles 2017). Plusieurs recherches récentes sur le BAPE se concentrent par ailleurs sur cette question (Fortin et Fournis 2014; 2013; Lerner 2014). Le premier mode de traitement de l'information repose donc sur l'idée selon laquelle la présence d'une majorité d'opposants ou de défenseurs lors des consultations aura un

impact sur la portée réglementaire du projet évalué selon les préférences des uns et des autres. Dans le contexte du BAPE, les opposants des projets souhaitent que les avis et les recommandations des commissaires aient une portée réglementaire plus élevée (refus du projet, plus de balises) tandis que les défenseurs cherchent à la limiter. Si les premiers sont plus nombreux, alors la décision du BAPE sera plus contraignante, et vice-versa.

Le deuxième mode de traitement de l'information repose également sur les préférences des acteurs, mais raffine la structure de ces préférences en incorporant leur crédibilité. Comme je l'ai montré dans les chapitres précédents, la crédibilité des groupes est un facteur décisif dans leur influence. Les préférences des acteurs ne suffisent pas : les commissaires tiennent compte de l'information produite par les groupes dans leurs mémoires, souvent très sophistiqués. L'expertise des groupes d'intérêt joue un rôle important dans la gouvernance de la réglementation, et leur légitimité ne provient pas seulement de leur représentativité (logique du nombre), mais également de la connaissance intime du secteur dans lequel ils évoluent (logique de l'expertise). La propension à se ranger du côté de la coalition d'intérêts la plus crédible devient alors une manière pour les commissaires de combiner à la fois les préférences des acteurs et la résolution de problème dans la prise de décision. Dans cette perspective, on peut supposer que la crédibilité d'une coalition de groupes d'intérêt lors des consultations aura un impact sur la portée réglementaire du projet évalué. Si la coalition des opposants est jugée plus crédible par les commissaires, alors leur décision sera plus contraignante,

et vice-versa. La crédibilité moyenne des opposants et des défenseurs des projets a été standardisée sur une échelle de 0 à 1.

Les deux premiers modèles reposent sur l'idée que les changements réglementaires sont au moins en partie induits par ce qu'on appelle le « lobbying de coalitions » des groupes d'intérêt (Klüver 2013 ; Nelson et Yackee 2012 ; Baumgartner et al. 2009). Le troisième modèle est différent. Alors que l'effet des préférences ou de la crédibilité d'une coalition sur la décision reflète une forme de réactivité des commissaires à l'égard des demandes de la société civile, le troisième mode, ce que j'appelle la réceptivité à la diversité de l'information, repose entièrement sur la résolution de problème comme critère de performance gouvernementale.

Sans juger de sa qualité comme telle des décisions des commissaires, on peut néanmoins lier les concepts de diversité de l'information et de portée réglementaire. Dans *The Politics of Information*, Baumgartner et Jones (2015, chapitre 6) opposent deux types de recherche d'information. Complémentairement à la recherche d'une expertise ciblée, ils développent le concept de recherche « entropique », soit la prise en compte d'une diversité de points de vue afin de détecter les problèmes potentiels. Cette distinction renvoie à un vieux débat en administration publique sur l'étendue optimale des responsabilités (*span of control*) de l'État (Simon 1946) : alors que la recherche d'expertise reflète la volonté de contrôle et de clarté des gouvernements, la recherche entropique sous-entend que ces gouvernements sont des « anarchies organisées », où il

est assez difficile d'identifier les structures d'autorité. Sur son site internet, on souligne ainsi que le BAPE a pour mission « d'éclairer la prise de décision » en tenant compte des « préoccupations et les suggestions qui lui sont soumises » (Bureau d'audiences publiques sur l'environnement 2019). Plutôt que de restreindre l'évaluation environnementale d'un projet à un comité d'experts, la structure des consultations sert à recueillir des points de vue d'une diversité d'acteurs. Si on accepte l'idée selon laquelle les forums de politiques publiques tels que le BAPE sont avant tout des institutions de recherche entropique, alors on peut supposer que l'objectif principal des commissaires est de ne pas négliger certaines dimensions du projet. Selon cette logique, peu importe la motivation des commissaires, une plus grande diversité des sources d'information devrait se traduire par des décisions plus « contraignantes », dont la portée réglementaire est plus large.

Pour mesurer la réceptivité des commissaires à la diversité de l'information, j'utilise comme indicateur la distribution de la crédibilité accordée aux mémoires déposés par les groupes d'intérêt qui participent aux consultations. Je mesure la distribution de la crédibilité à l'aide de l'indice de Shannon. Cette mesure a d'abord été utilisée en mathématiques dans l'étude de la thermodynamique, mais plusieurs chercheurs mobilisent ce genre d'indice pour évaluer la diffusion ou la diversité de l'attention publique (Boydstun 2013; Boydston, Bevan, et Thomas 2014; Baumgartner et Jones 2015; Workman 2015; Epp 2018). L'indice H de Shannon calcule le score d'entropie, ou diversité, de la crédibilité allouée par les commissaires pour l'ensemble

les mémoires déposés par les groupes d'intérêt pour chaque commission d'enquête. Prenons une commission où dix groupes d'intérêt se sont présentés aux consultations et ont déposé un mémoire chacun. Si la totalité des citations est attribuée à un seul groupe d'intérêt, alors le score de diversité est nul ($H=0$). À l'inverse, si les citations sont uniformément distribuées entre chacun des dix mémoires déposés, le score sera à sa valeur la plus élevée, laquelle dépend du nombre de mémoires déposés lors des consultations. Les valeurs seront ensuite normalisées de 0 à 1.

L'indice de Shannon, souvent appelé le H de Shannon, se présente ainsi :

$$H = -\sum p(x_i) \log_k p(x_i)$$

où :

x_i est un item (mémoire),

$p(x_i)$ représente la proportion de la crédibilité totale allouée au mémoire, et

k est le nombre de mémoires⁷.

Je mesure la distribution de la crédibilité parmi *l'ensemble* des groupes d'intérêt qui participent aux consultations entourant chaque projet, et non seulement parmi les opposants. Bien qu'on puisse penser que ce sont seulement les opposants à un projet qui, par leurs doléances, génèrent la détection de nouveaux problèmes et un degré de contrainte plus élevé dans les recommandations des commissaires, les défenseurs des projets octroient parfois conditionnellement leur appui et proposent eux-mêmes des corrections aux projets. Par exemple, dans un projet de parc éolien au Saguenay,

⁷ J'utilise la même formule que Baumgartner et Jones (2015, 55).

l'Association québécoise du transport aérien, qui ne s'oppose pas au projet comme tel dans son mémoire, rappelle cependant que « la surveillance radar et les aides à la navigation peuvent voir leur efficacité réduite sinon complètement anéantie par l'interférence causée par un parc éolien notamment par occultation, réflexion de type miroir, échos parasites ou diffusion du signal » (Association québécoise du transport aérien 2012). Dans leur rapport, les commissaires du BAPE estiment qu'environ 10 000 mouvements aériens civils seraient touchés par l'implantation du parc et recommandent officiellement au gouvernement de s'assurer de la sécurité de la navigation aérienne avant d'autoriser le projet (Bureau d'audiences publiques sur l'environnement 2012, 55-56). Autrement dit, les révisions apportées à un projet ne sont pas seulement le produit de critiques, mais celui d'un équilibre entre les critiques des uns et les défenses des autres. C'est une distinction importante, qui implique que les recommandations des commissaires du BAPE reflètent la diversité des points de vue exprimés lors des consultations plutôt qu'elles s'alignent sur les préférences d'un camp ou de l'autre. La contrainte réglementaire comprise dans les recommandations des commissaires s'appuie à la fois dans l'information produite par les opposants, les neutres et les défenseurs dans leurs mémoires.

6.3 Une réactivité à deux vitesses

Dans cette section, je vérifie dans quelle mesure chacun des trois modes de traitement de l'information prédit la portée réglementaire des recommandations des

commissaires. Pour ce faire, j'ai procédé en deux temps. J'ai d'abord estimé trois modèles de régression logistique qui estiment la probabilité que les commissaires refusent un projet donné selon chacun des trois modes de traitement de l'information. Sur les 108 commissions d'enquête analysées, 38 % des lettres d'intention destinées au ministre signalent un refus. Les résultats sont présentés dans le tableau 6.1. Chaque modèle correspond à un mode de traitement de l'information. Le modèle 1 mesure l'effet des préférences des groupes avec le pourcentage de mémoires déposés par des opposants. Le modèle 2 mesure l'effet de la crédibilité des coalitions avec la moyenne du nombre de citations des mémoires déposés par les opposants et les défenseurs. Et le modèle 3 mesure la réceptivité à la diversité de l'information avec l'indice de Shannon des citations de tous les groupes, opposants ou défenseurs. Toutes les variables qui mesurent l'information ont été standardisées sur une échelle de 0 à 1 afin de comparer leur effet relatif. J'ai ajouté une variable nominale au modèle que l'on ne retrouve pas dans les chapitres précédents, soit la présidence de l'organisme. Afin de contrôler pour l'orientation idéologique de la présidence, j'ai produit une variable de quatre catégories, pour chacun des quatre présidents nommés durant cette période. Les nominations à la présidence et à la vice-présidence suscitent généralement peu de réactions auprès du grand public. Néanmoins, certaines d'entre elles ont été dénoncées par les acteurs qui s'intéressaient de près à la question. Parmi les quatre présidents qui se sont succédé lors de la période analysée, deux ont causé une certaine controverse. En 2004, la nomination de William Cosgrove, ancien président au Conseil mondial de l'eau et défenseur des

partenariats publics-privés, avait été fortement critiquée par des groupes écologistes, qui affirmaient ne plus pouvoir présumer de la crédibilité de l'organisme (Francoeur 2004). En 2012, le ministre de l'environnement Daniel Breton démet de leurs fonctions Pierre Renaud et Pierre Fortin, remplacés par Pierre Baril et Louis-Gilles Francoeur respectivement à la présidence et à la vice-présidence de l'organisme. Il s'agit d'une nomination bien accueillie parmi le milieu environnemental (Vivre en Ville 2012; AQLPA 2012; Baril et Bélanger 2012), mais décriée par le milieu industriel. Le président de l'Association de l'exploration minière du Québec s'était notamment dit « renversé par la nomination de Louis-Gilles Francoeur », jugé comme un « idéologue » (Chouinard et Fontaine 2012). De son côté, la Fédération des chambres de commerce du Québec craignait que la dimension économique des projets soit complètement délaissée (Munger 2012).

Tableau 6.1 L'effet des modes de traitement de l'information sur le refus des projets

	(1) Préférences	(2) Crédibilité	(3) Réceptivité
% opposants	3.271*** (3.57)		
Crédibilité opposants		1.060 (0.75)	
Crédibilité défenseurs		-2.221 (-1.32)	
Réceptivité			2.109 (1.15)
Nombre de groupes	0.00520 (0.28)	-0.00453 (-0.27)	-0.00829 (-0.53)
Complexité de l'enjeu	4.559 (1.54)	4.658 (1.82)	4.273 (1.75)
Nombre de commissaires	0.458	0.419	0.115

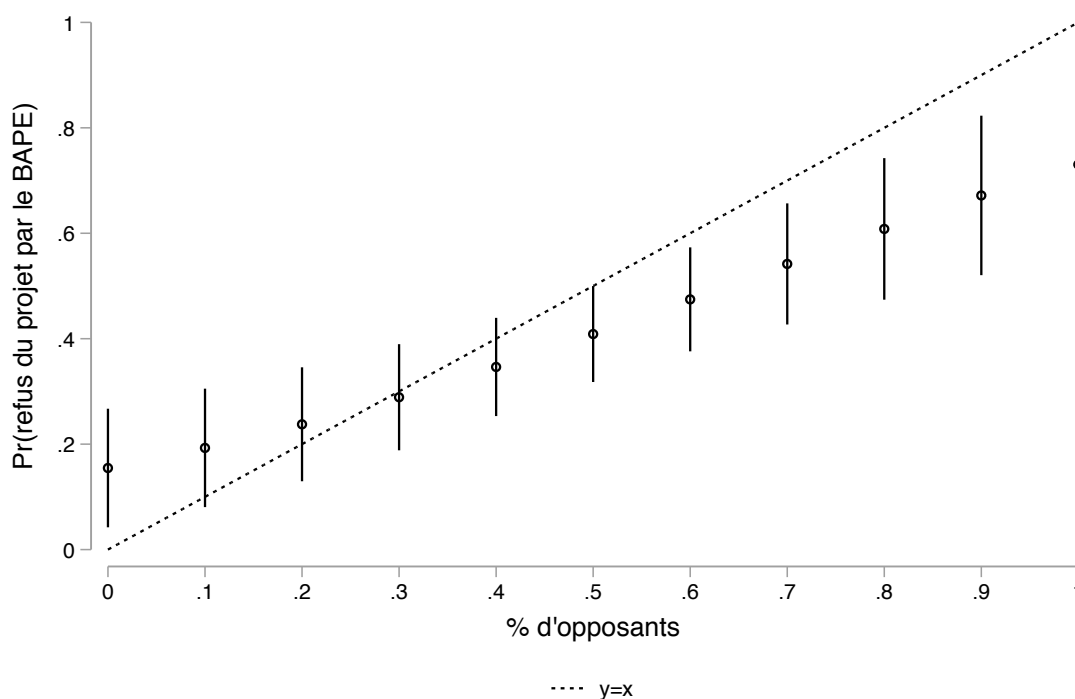
	(1.13)	(0.99)	(0.27)
Diversité académique	0.699	0.187	0.114
	(0.68)	(0.17)	(0.10)
Présidence (réf. : André Harvey (2003-2004)			
William Cosgrove (2004-2007)	-0.659	-0.843	-1.179
	(-0.95)	(-1.38)	(-1.92)
Pierre Renaud (2007-2012)	-0.0583	-0.605	-0.710
	(-0.08)	(-0.92)	(-1.11)
Pierre Baril (2012-2016)	0.893	0.135	-0.0371
	(1.27)	(0.21)	(-0.06)
Intercept	-4.871**	-2.066	-2.488
	(-2.95)	(-1.49)	(-1.66)
Observations	108	108	108
Pseudo R ²	0.233	0.147	0.141

Notes : Le tableau présente trois régressions logistiques du refus d'un projet par le BAPE pour les 108 commissions d'enquête analysées. Les coefficients correspondent aux logarithmes du rapport de cotes (odds ratio). Les statistiques *t* (sont entre parenthèses. *, **, *** indiquent la signification aux niveaux de 5 %, 1 % et 0.1 %, respectivement.

Le modèle de la satisfaction des préférences est le plus performant pour prédire le refus d'un projet par les commissaires du BAPE. Lorsque le pourcentage d'opposants passe de 0 à 100 %, le logarithme du rapport de cotes (*odds ratio*) augmente de 3.271 points. Pour mieux visualiser cet effet, j'ai simulé les probabilités prédites du refus en fonction du pourcentage d'opposants. Ces probabilités sont présentées dans la figure 6.1, qui montre les probabilités prédites (puces) et les erreurs standards (lignes verticales) du refus d'un projet par les commissaires du BAPE en fonction du pourcentage d'opposants présents lors des consultations. La ligne pointillée désigne une relation parfaitement linéaire ($y=x$), où la probabilité de refus correspond parfaitement au pourcentage d'opposants. La relation prédite par le modèle, similaire à la relation linéaire, est néanmoins légèrement inférieure. Si aucun groupe ne s'oppose au projet lors des

consultations, alors la probabilité que ce projet soit refusé est de 15 %. Si 50 % des groupes s’y opposent, alors la probabilité grimpe à 41 %. Si tous les groupes s’y opposent, le BAPE refuse le projet dans 73 % des cas. Sur la base de ce modèle, il faut que 64 % des groupes s’opposent au projet pour dépasser le cap des 50 % de chances de refus. Selon cet indicateur de la portée réglementaire, on peut donc conclure à une forte réactivité des commissaires aux préférences des groupes.

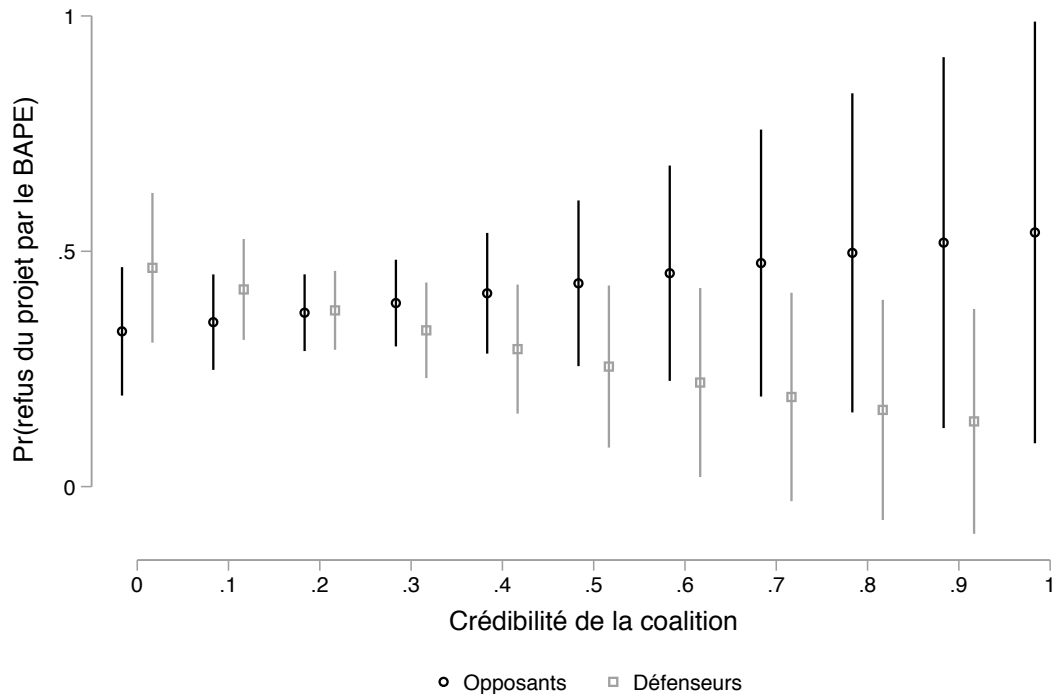
Figure 6.1 Probabilités prédites du refus de projet selon le % d’opposants (modèle 1 du tableau 6.1)



Notes : La figure illustre les probabilités prédites du refus d’un projet par le BAPE au fur et à mesure qu’augmente le pourcentage d’opposants. Les puces indiquent comment l’effet varie et les lignes verticales l’intervalle de confiance de 95 %. La ligne pointillée illustre une relation linéaire parfaite.

Passons au modèle 2, l'effet de la crédibilité moyenne des mémoires des opposants et des défenseurs et le refus d'un projet par les commissaires du BAPE n'est pas statistiquement significatif. Cependant, on constate que les directions des deux coefficients sont celles qui étaient attendues. Lorsque le score standardisé de la crédibilité des opposants passe de zéro à un, le logarithme du rapport de cotes est de 1.06. Plus notable est l'effet du score de la crédibilité des défenseurs, qui fait chuter le logarithme du rapport de cotes du refus d'un projet de 2.221 points. Pour mieux visualiser cet effet, j'ai simulé les probabilités prédites du refus en fonction de la crédibilité des deux coalitions d'intérêts, qui sont présentées dans la figure 6.2. Les deux pentes des probabilités prédites du refus d'un projet montrent bel et bien une faible corrélation, dans la direction attendue, avec la crédibilité allouée aux deux coalitions d'intérêts, en particulier la coalition des défenseurs. Cependant, les intervalles de confiance se recourent, peu importe leur degré de crédibilité.

Figure 6.2 Probabilités prédites du refus de projet selon la crédibilité des coalitions (modèle 2 du tableau 6.1)



Notes : La figure illustre les probabilités prédites du refus d'un projet par le BAPE au fur et à mesure que la crédibilité moyenne d'une coalition augmente. Les puces indiquent la prédiction et les lignes verticales l'intervalle de confiance de 95 %.

Enfin, le modèle 3 montre une relation positive, mais non statistiquement significative, entre le refus d'un projet et la réceptivité à la diversité de l'information. Cela n'est pas surprenant, dans la mesure où la réceptivité à la diversité de l'information telle que définie dans la littérature en politiques publiques (Baumgartner et Jones 2015) reflète une volonté de résolution de problème, et non une volonté de produire un avis sans équivoque sur un projet. Parmi les variables contrôle, la complexité de l'enjeu exerce un effet positif non négligeable (statistique t des coefficients entre 1.5 et 2).

Aucune autre variable (nombre de groupes, nombre de commissaires, diversité académique du panel, présidence du BAPE) n'est déterminante dans les trois modèles.

Alors que la décision des commissaires de refuser un projet semble surtout reposer sur la satisfaction des préférences, ou l'acceptabilité sociale, on peut cependant se demander quel mode de traitement de l'information informe leur volonté d'amender et de baliser les projets qu'ils évaluent, sans nécessairement les refuser. Après tout, plus de 60 % des projets sont acceptés, mais avec des révisions. La prochaine étape de cette section est donc de vérifier quel mode de traitement de l'information motive les commissaires à proposer des amendements aux projets, une forme plus subtile, mais tout aussi importante de contrainte réglementaire. Le tableau 6.2 présente trois modèles similaires à ceux présentés dans le tableau 6.1, mais dont la variable dépendante est le nombre de conditions émises dans les rapports du BAPE.

Les trois modèles sont des régressions binomiales négatives. Puisque le nombre de conditions émises dans un rapport est une variable de dénombrement, discrète, et non négative, il est préférable d'utiliser un modèle de la famille Poisson. Des tests du chi-carré avec un rapport de vraisemblance pour chaque modèle présenté suggèrent que la variable de réponse est surdispersée et n'est pas suffisamment décrite par la distribution de Poisson la plus simple. La figure 6.5, présentée en annexe, montre graphiquement que les données épousent effectivement mieux la distribution binomiale négative.

Tableau 6.2 L'effet des modes du traitement de l'information sur le nombre de conditions émises dans les rapports du BAPE

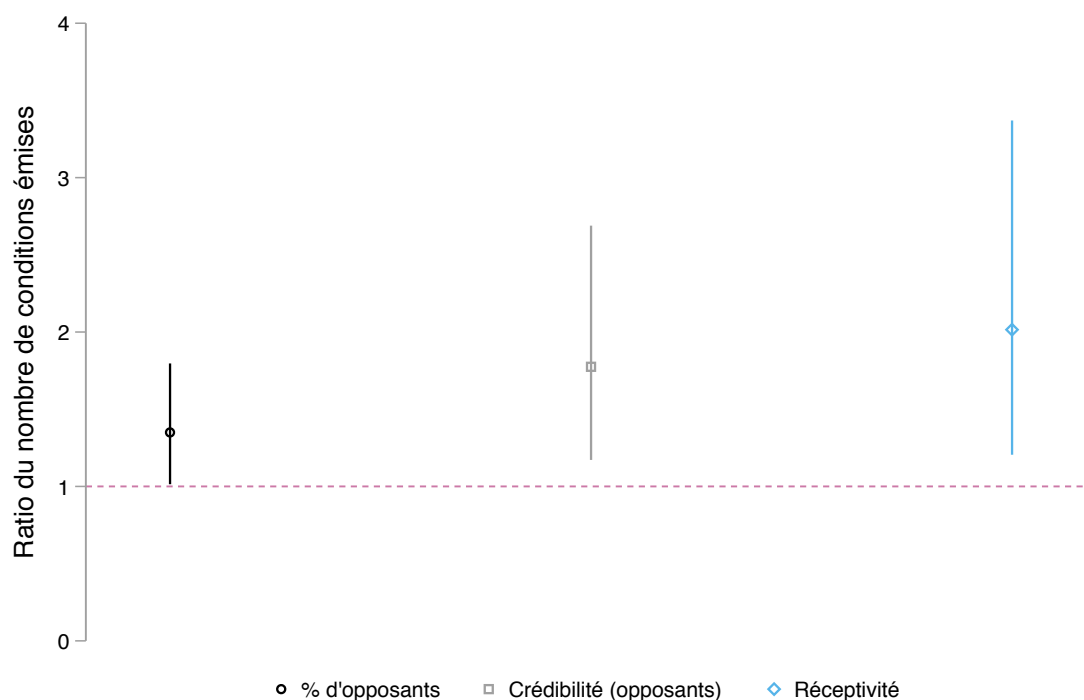
	(4) Préférences	(5) Crédibilité	(6) Réceptivité
% opposants	1.350* (2.06)		
Crédibilité opposants		1.775** (2.71)	
Crédibilité défenseurs		1.725* (2.25)	
Réceptivité			2.015** (2.67)
Nombre de groupes	1.009** (3.08)	1.010*** (3.38)	1.006* (2.10)
Complexité de l'enjeu	2.236*** (3.31)	2.504*** (3.86)	2.078** (3.15)
Nombre de commissaires	1.336*** (4.11)	1.304*** (3.95)	1.239** (3.11)
Diversité académique	0.943 (-0.31)	0.805 (-1.27)	0.811 (-1.32)
Présidence (réf. : André Harvey (2003-2004))			
William Cosgrove (2004-2007)	1.348* (2.26)	1.119 (0.78)	1.198 (1.33)
Pierre Renaud (2007-2012)	1.095 (0.75)	0.954 (-0.38)	1.012 (0.10)
Pierre Baril (2012-2016)	1.870*** (4.92)	1.549** (3.20)	1.620*** (3.59)
Paramètre de surdispersion	0.123*** (-9.99)	0.112*** (-9.52)	0.119*** (-10.34)
Observations	108	108	108
Pseudo R ²	0.108	0.116	0.110

Notes : Le tableau présente les coefficients de modèles binomiaux négatifs. Le *log count* est transformé en ratio du taux d'incidence. Un ratio de 1 signifie que le nombre attendu de conditions émises dans un rapport sera le même si l'on ajoute une unité à la variable indépendante, tandis qu'un ratio de 0,5 (1,5) signifie que ce nombre sera multiplié par un facteur de 0.5 (1.5). Les statistiques de score Z (coefficient non transformé divisé par son erreur standard) sont entre parenthèses. *, **, *** indiquent la signification aux niveaux de 5 %, 1 % et 0.1 %, respectivement.

Lorsqu'on compare les résultats avec ceux du tableau 6.2, on constate une réactivité à deux vitesses du BAPE. Alors que le pourcentage d'opposants lors des

audiences est le facteur prédisant le mieux le refus d'un projet parmi les trois modes de traitement de l'information, il est celui qui prédit le moins bien le nombre de conditions émises dans le rapport. La figure 6.3 illustre graphiquement l'effet des trois modes de traitement de l'information en présentant les coefficients (puces) et leurs erreurs standards (lignes verticales) des variables clés des trois modèles. L'axe des y correspond au ratio du taux d'incidence du nombre de conditions émises dans un rapport. Ainsi, lorsque le pourcentage d'opposants passe de zéro à 100 % (modèle 4), le ratio est de 1.350. Ce ratio est respectivement de 1.775 et de 2.015 dans les modèles 5 et 6, quand le score de crédibilité des opposants et de réceptivité à la diversité de l'information passe du minimum au maximum. Sur la base de ces modèles, c'est donc ce dernier mode de traitement de l'information qui génère le plus de contrainte réglementaire.

Figure 6.3 Effets des variables clés des modèles 4 à 6 sur le nombre de conditions émises dans les rapports du BAPE



Notes : La figure illustre les effets des variables clés des modèles 4 à 6 du tableau 6.2 sur le nombre de conditions émises dans les rapports du BAPE. Les puces indiquent comment l'effet et les lignes verticales l'intervalle de confiance de 95 %. L'interaction est statistiquement significative lorsque les bornes supérieure et inférieure des intervalles de confiance sont toutes deux inférieures ou supérieures à la ligne pointillée située au point zéro de l'axe des y.

Le nombre de groupes d'intérêt, la complexité de l'enjeu et le nombre de commissaires ont un effet positif et statistiquement significatif sur le nombre de conditions émises dans les rapports du BAPE. Cela n'est pas particulièrement étonnant : les commissions d'enquête les plus complexes, ayant suscité le plus de travail de recherche d'information en amont et le plus de mobilisation en aval, sont également celles qui génèrent le plus de contraintes réglementaires. Comparativement à la période

de référence, soit la présidence d'André Harvey, la présidence de Pierre Baril et de Louis-Gilles Francoeur est celle où les rapports de projets ont recommandé des balises plus nombreuses aux projets, un scénario attendu par plusieurs groupes d'intérêt cités ci-dessus.

Fait plus surprenant, le modèle 5 indique que la relation entre la crédibilité moyenne des défenseurs est également un facteur contribuant positivement à la formulation de conditions dans les rapports du BAPE. Ce résultat est contraire à ce qui était attendu, étant donné que les défenseurs des projets sont également ceux qui, globalement, cherchent à limiter la portée réglementaire des décisions du BAPE. Ce résultat peut s'expliquer de deux manières. D'une part, il est possible que les commissaires accordent peu d'importance aux défenseurs des projets. D'autre part, il est possible que les préférences des groupes ne soient pas un critère déterminant la formulation des conditions aux projets. Je privilégie cette deuxième interprétation. Comme le suggère l'effet positif de la réceptivité à la diversité de l'information (modèle 6), les commissaires recommandent de baliser les projets qu'ils évaluent en emmagasinant les informations produites par un nombre diversifié de groupes, et ce, peu importe la coalition à laquelle ces derniers appartiennent. Comme je l'ai déjà mentionné, les balises aux projets peuvent être conceptualisées comme le produit d'un équilibre entre la critique et la défense des projets, où certaines d'entre elles répondent aux interventions de groupes favorables aux projets, mais soucieux d'en délimiter les effets négatifs. La prochaine section du chapitre vise à approfondir cette idée.

6.4 Deux mécanismes de réceptivité à la diversité de l'information

J'ai montré que la réactivité du BAPE épouse un modèle à deux vitesses : alors que le mode de satisfaction des préférences exerce un effet sur la disposition des commissaires à autoriser ou non un projet, les révisions apportées à un projet sont davantage conduites par la crédibilité des coalitions et la réceptivité des commissaires à la diversité des sources d'information. Mais, à ce stade-ci de l'analyse, nous ignorons encore ce qui motive les commissaires à être réceptifs à une diversité de sources plutôt que de se limiter à certaines d'entre elles. Qu'est-ce qui explique cette réceptivité ? J'isole deux mécanismes potentiels.

Le premier correspond à un mécanisme de légitimation des décisions. Les études qui se sont penchées sur les forums de politiques publiques soulignent que les acteurs qui les organisent peuvent le faire pour des raisons stratégiques (Hendriks 2006). Selon cette perspective, la consultation d'experts, de citoyens ou de groupes d'intérêt est initiée avant tout pour légitimer des objectifs politiques plutôt que de consolider une décision sur la base d'un transfert de connaissances. Par exemple, le nombre de participants d'une consultation est susceptible de favoriser la légitimité de la décision ou de la négociation politique qui suit. En analysant les consultations de la Commission européenne, Bunea et Thompson (2015) montrent que la consultation de groupes d'intérêt permet à la branche exécutive de renforcer son pouvoir de contrôle de l'agenda et de négociation auprès de la branche législative, le Parlement européen, en justifiant ses décisions sur la

base du degré de mobilisation lors des consultations, en particulier la mobilisation citoyenne.

La littérature sur l'usage de l'expertise en politiques publiques souligne par ailleurs que la recherche d'expertise est plus importante lorsque le niveau de désaccord ou l'attention publique entourant un sujet sont élevés. Lundin et Öberg (2014) montrent par exemple que les fonctionnaires municipaux suédois ont tendance à mobiliser davantage des avis d'experts lorsqu'ils doivent légitimer des décisions controversées. C'est ce qu'on appelle le « policy-based evidence-making » ou « serviceable truth » (Jasanoff 2015). Dans le contexte du BAPE, on peut supposer que le degré de réceptivité des commissaires dépende du degré de polarisation de l'enjeu. Afin de légitimer leurs décisions, il est raisonnable de penser que les commissaires du BAPE souhaitent tenir compte des points de vue présents à l'intérieur des deux camps qui s'opposent lors des consultations. À contrario, la nécessité d'être réceptif à la diversité des opinions devrait être moindre en situation de consensus qu'en situation de polarisation. Selon cette perspective, le degré de réceptivité s'apparente davantage à une façon de signaler aux groupes d'intérêt qu'ils ont été entendus.

Pour mesurer le degré de polarisation, j'ai calculé le pourcentage des groupes d'intérêt en accord et en désaccord pour chacun des projets, leur position étant indiquée dans le mémoire (à la demande du BAPE). En calculant la différence absolue entre ces deux mesures de pourcentage, on obtient l'écart préférentiel entre les deux coalitions.

Plus cet écart est grand, plus l'enjeu est consensuel. Par exemple, un projet où 52 % des groupes d'intérêt sont en accord et 48 % en désaccord nous donne un écart absolu de quatre points, alors qu'un projet où 84 % des groupes d'intérêt sont en accord et 16 % en désaccord nous donne un écart absolu de 68 points. Afin d'avoir une mesure de polarisation, la mesure est inversée : dans le premier cas, le score de polarisation serait de 96 points sur 100 alors qu'il serait de 32 points pour le second. Pour les analyses, la mesure est standardisée sur une échelle de zéro à un. Notons que la mesure de polarisation n'est pas une mesure de conflit, très présente dans la littérature sur le transfert de connaissances en politiques publiques. Il s'agit plutôt de mesurer la structure des préférences comme signal informationnel à l'attention des commissaires.

Le deuxième mécanisme de réceptivité répond à une logique différente. Il correspond à la résolution de problème (Heclo 1974 ; Baumgartner et Jones 2015). Dans la littérature en administration publique, on suggère que les forums facilitent la prise de décision concernant les problèmes plus complexes, car ils favorisent l'échange et le transfert de connaissances (Weber et Khademian 2008; van Bueren, Klijn, et Koppenjan 2003). Ceci est particulièrement vrai lorsque ces enjeux sont de nature technique, comme en environnement ou en santé publique. L'incertitude qui caractérise ce type d'enjeu se traduit par un éventail de risques plus ou moins grand, que ce soit pour des individus ou la société dans son ensemble. On parle alors de « wicked problems », des problèmes pernicioeux, car ils se logent aux frontières des systèmes naturels et sociaux (Dryzek 2013).

L'exploration et l'exploitation de gaz de schiste dans la vallée du Saint-Laurent, par exemple, comportent davantage d'incertitude que la signalisation routière. Dans le premier cas, il s'agit d'un enjeu qui implique un nombre élevé d'acteurs (citoyens locaux, entreprises, gouvernement, groupes d'intérêt, scientifiques) et d'institutions (industrie gazière et pétrolière, système de redevances, exportations, etc.) et qui comporte une grande incertitude scientifique — on peut penser, entre autres, à l'ampleur des impacts de la technique de fracturation hydraulique sur les nappes phréatiques. Dans le deuxième cas, le problème de la coordination de la signalisation routière nécessite un travail computationnel important, certes, mais génère peu de conflits et comporte un faible niveau d'incertitude. Deux commissions d'enquête du BAPE ont été tenues sur le premier enjeu, des groupes de citoyens ont même été créés spécifiquement autour de cet enjeu (Dufour et al 2015), tandis que le second demeure confiné à un seul organisme, le Centre intégré de gestion de la circulation du Québec, au sein même du ministère des transports. Pour mesurer la complexité, je calcule le nombre de documents de référence produits par les personnes-ressources (ministères, municipalités, experts) auxquelles les commissaires du BAPE font appel en début de mandat, tel que décrit dans le chapitre 3. Comme pour les autres analyses, la mesure est standardisée sur une échelle de 0 à 1.

Afin de vérifier lequel de ces deux mécanismes explique le mieux la relation entre la réceptivité des commissaires à la diversité de l'information et leur propension à émettre plus de recommandations, j'ai estimé deux modèles de régression du nombre de conditions émises dans les rapports du BAPE dans lesquels j'ai incorporé un terme

d'interaction. Le modèle 7 mesure l'effet d'interaction entre la réceptivité et la complexité de l'enjeu, tandis que le modèle 8 mesure l'effet d'interaction entre la réceptivité et le degré de polarisation lors des consultations. Dans les deux cas, cet effet devrait être positif. Il faut interpréter les résultats en tenant pour acquis que la réceptivité à la diversité de l'information produite, qui apparaît lors de l'écriture du rapport, survient *après* que ces derniers aient jugé de la complexité de l'enjeu ou du degré de polarisation lors des consultations ou dans la couverture médiatique.

Tableau 6.3 Les mécanismes de la réceptivité à la diversité de l'information. Effets d'interaction sur le nombre de conditions émises dans les rapports du BAPE

	(7) Résolution de problème	(8) Dépolarisation
Réceptivité	1.529 (1.36)	2.926*** (3.36)
Complexité de l'enjeu	0.469 (-1.11)	2.075** (2.96)
Polarisation	0.938 (-0.47)	1.832 (1.58)
Réceptivité x Complexité de l'enjeu	9.324* (2.34)	
Réceptivité x Polarisation		0.303 (-1.94)
Nombre de groupes	1.005 (1.51)	1.007* (2.38)
Nombre de commissaires	1.219** (2.88)	1.266*** (3.49)
Diversité académique	0.773 (-1.67)	0.799 (-1.55)
Présidence (réf. : André Harvey (2003-2004))		
William Cosgrove (2004-2007)	1.174 (1.20)	1.274 (1.82)
Pierre Renaud (2007-2012)	1.003 (0.02)	1.055 (0.45)
Pierre Baril (2012-2016)	1.567*** (3.40)	1.665*** (3.96)

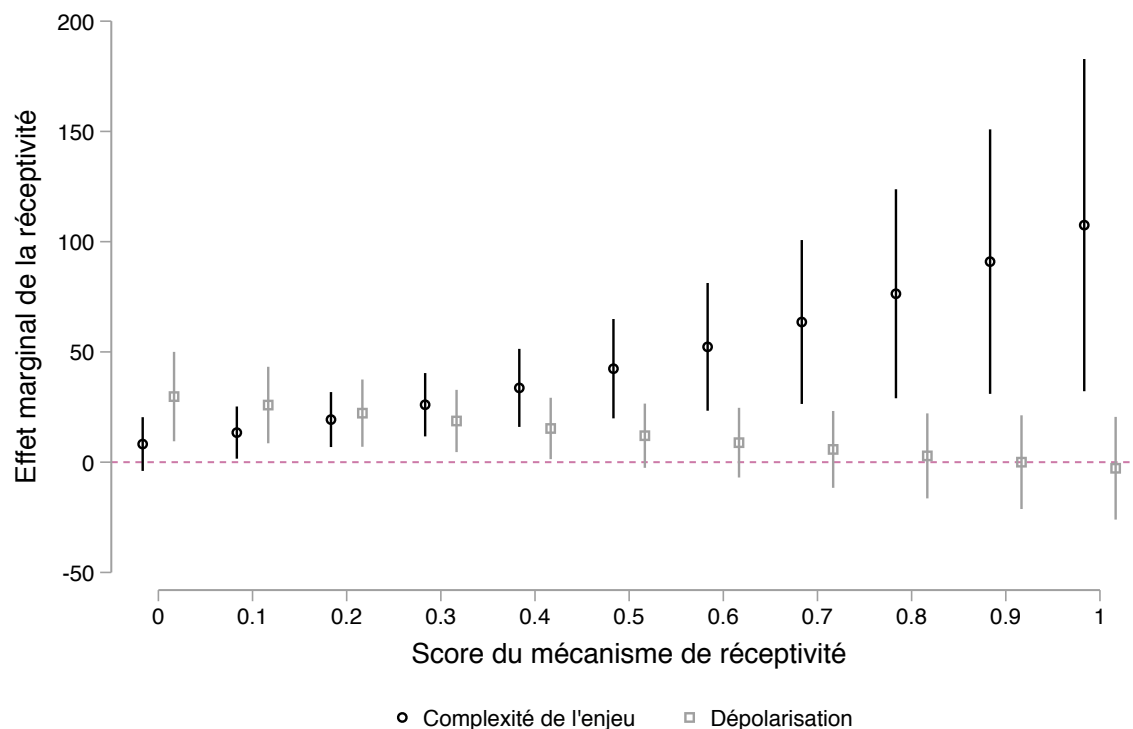
Paramètre de surdispersion	0.113*** (-10.28)	0.113*** (-10.42)
Observations	108	108
Pseudo R ²	0.114	0.115

Notes : Le tableau présente les coefficients modèles de régression binomiaux négatifs. Le *log count* est transformé en ratio du taux d'incidence. Un ratio de 1 signifie que le nombre attendu de conditions émises dans un rapport sera le même si l'on ajoute une unité à la variable indépendante, tandis qu'un ratio de 0,5 (1,5) signifie que ce nombre sera multiplié par un facteur de 0.5 (1.5). Les statistiques de score Z (coefficient non transformé divisé par son erreur standard) sont entre parenthèses. *, **, *** indiquent la signification aux niveaux de 5 %, 1 % et 0.1 %, respectivement.

Les résultats montrent que la réceptivité des commissaires à la diversité de l'information est fortement corrélée à un degré de contrainte réglementaire plus élevé (le nombre de conditions dans le rapport) lorsqu'un enjeu est plus complexe, mais que ce n'est pas le cas lorsqu'un enjeu est plus polarisé. Considérons les effets principaux des deux modèles, qui s'interprètent comme dans une régression linéaire (le coefficient d'un terme d'interaction correspond à l'effet prévu si l'autre terme d'interaction est à zéro). Lorsque le niveau de complexité d'un projet est nul, le coefficient de la réceptivité à la diversité de l'information n'est pas un facteur déterminant de la contrainte réglementaire (modèle 7, ratio de 1.529 ; z-score=1.36). À l'opposé, même en situation de consensus parfait, la réceptivité à la diversité de l'information a un impact positif notable sur le nombre de conditions émises (modèle 8, ratio de 2.926 ; z-score=3.36). Ceci signifie que les commissaires diversifient leurs sources d'information non par souci de légitimer leurs décisions face aux intervenants lors des consultations, mais pour résoudre des problèmes qu'ils jugent complexes.

Afin de mieux se représenter ces interactions, la figure 6.4 montre les effets marginaux de la réceptivité selon le score des variables associées à chacun des deux mécanismes sous-jacents. La figure illustre les effets marginaux de chaque mécanisme au fur et à mesure qu'augmente le score de réceptivité à la diversité de l'information). Les puces indiquent comment l'effet varie au fil de cette interaction et les lignes verticales indiquent l'intervalle de confiance de 95 %. L'interaction est statistiquement significative lorsque les bornes supérieure et inférieure des intervalles de confiance sont toutes deux inférieures ou supérieures à la ligne pointillée située au point zéro de l'axe des y. L'effet marginal moyen de la réceptivité à la diversité de l'information sur le nombre de conditions émises dans le rapport augmente au fur et à mesure que la complexité de l'enjeu augmente, mais diminue au fur et à mesure que le niveau de polarisation augmente.

Figure 6.4 Effets marginaux de la réceptivité à la diversité de l'information en fonction de la complexité de l'enjeu et du degré de polarisation des consultations



Notes : La figure illustre les effets marginaux de chaque variable au fur et à mesure qu'augmente le score de réceptivité à la diversité de l'information (indice de Shannon normalisé sur une échelle de zéro à un). Les puces indiquent comment l'effet varie au fil de cette interaction et les lignes verticales indiquent l'intervalle de confiance de 95 %. L'interaction est statistiquement significative lorsque les bornes supérieure et inférieure des intervalles de confiance sont toutes deux inférieures ou supérieures à la ligne pointillée située au point zéro de l'axe des y.

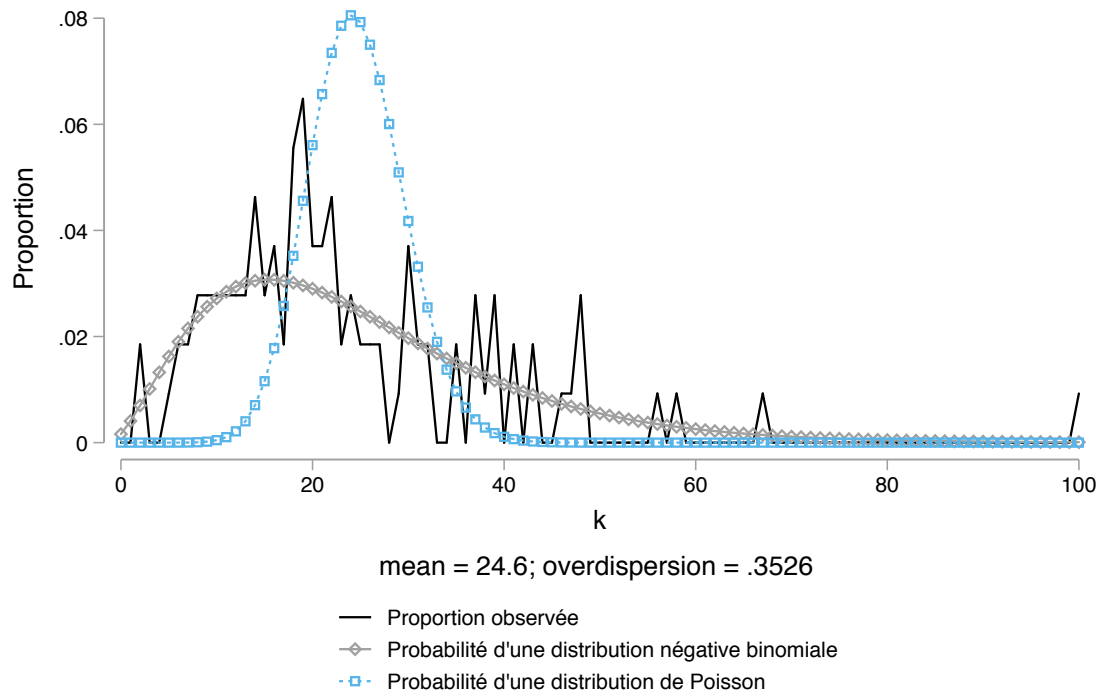
6.5 Discussion

Comme le suggèrent les résultats présentés dans ce chapitre, les consultations influencent la prise de décision des commissaires du BAPE. En examinant différents modes de traitement de l'information, j'ai montré que la réactivité du BAPE à l'endroit des groupes d'intérêt est un système à deux vitesses. D'une part, la probabilité que les

commissaires autorisent ou non les projets est fortement corrélée avec les préférences des groupes d'intérêt qui se présentent aux consultations. D'autre part, les recommandations des commissaires, dont la formulation correspond davantage à un travail de mise au point des projets en suggérant un degré de contrainte réglementaire plus élevé à atteindre avant l'autorisation du projet par le gouvernement, sont tributaires de leur réceptivité à la diversité de l'information. Devant des enjeux complexes, les commissaires s'approprient l'information présente dans les mémoires comme autant de sources utiles d'information. Les résultats confirment l'idée selon laquelle les gestionnaires publics jouent un rôle important dans le traitement de l'information produite dans les forums de politiques publiques, du moins en ce qui concerne des consultations publiques comme celles du BAPE. Plutôt qu'à un travail de légitimation, les commissaires du BAPE s'attellent à un travail de traitement de l'information important, axé sur la résolution de problèmes complexes, un mécanisme de réactivité démocratique relativement négligé dans la littérature sur la représentation politique.

6.6 Annexe

Figure 6.5 Comparaison de la distribution du nombre de conditions dans les rapports du BAPE avec les distributions théoriques



Chapitre 7 : La politique de la crédibilité

Democracy is not something a society 'gets'; democracy must be fought for each and every day in concrete instances, even long after democracy is first constituted in a society.

Bent Flyvbjerg (2001, 5)

Les preuves inhérentes au discours sont de trois sortes : les unes résident dans le caractère moral de l'orateur ; d'autres dans la disposition de l'auditoire ; d'autres enfin dans le discours lui-même, lorsqu'il est démonstratif, ou qu'il paraît l'être.

Aristote (1991, 83)

Patterns of interest-group elitism do not necessarily mean that interests within government will not compensate and bring plurally considered policies forward.

William P. Browne (1990, 500)

Les résultats présentés dans les chapitres précédents brossent un portrait plutôt positif du processus de formulation des politiques publiques, dans lequel l'argumentation et la crédibilité, des notions peu explorées, voire négligées en science politique, jouent un rôle important. La politique de la crédibilité n'est pas le produit d'une influence démesurée d'acteurs économiques forts de leur expertise. Elle ne reflète pas non plus les interactions d'une élite institutionnalisée dans un réseau très dense. Et elle n'équivaut pas seulement à une politique de la réputation. Elle est au moins en partie le fruit d'un travail d'argumentation par des acteurs directement touchés par des enjeux précis. Si les préférences des acteurs sont cruciales pour expliquer les changements politiques, la

crédibilité de l'information produite ainsi que la réceptivité des décideurs à traiter cette l'information le sont tout autant.

L'intérêt scientifique pour la crédibilité remonte aux premiers écrits sur la rhétorique. Parmi les normes de la construction du discours rhétorique, Aristote appelle « invention » (*inventio*) la recherche et l'organisation des preuves (*pistis*) dans le discours. Il existe trois sortes de preuves : celles qui se rapportent au caractère de l'auditoire (*pathos*), au caractère de l'orateur (*ethos*) et au caractère du discours (*logos*). Autrement dit, un acteur politique peut user de plusieurs registres de persuasion, que ce soit la persuasion fondée sur l'émotion, sur la réputation ou sur la raison (Aristote 1991). Dans le travail qui précède, j'ai voulu isoler l'effet de l'argumentation raisonnée, la preuve du discours en lui-même, sur la crédibilité, et en particulier différencier son effet de celui de la réputation ou du prestige (*ethos*) de « l'orateur ».

Dans le cadre des consultations du BAPE, un forum environnemental qui reflète bien la multiplication d'organismes intermédiaires de prise de décision (Fischer et Leifeld 2015), il se trouve que cet effet existe, et particulièrement pour un certain type d'argumentaire. Dans le chapitre 4, j'ai montré que les groupes d'intérêt qui mobilisent le mimétisme expert, une stratégie argumentative qui s'apparente à l'avis d'expert, sont jugés plus crédibles que ceux qui défendent leur position sur la base de la représentation des intérêts de leurs membres ou de clientèles publiques représentatives présentes au sein de la société québécoise dans son ensemble. Peu importe l'argumentaire, cependant, la

sophistication argumentative exerce un effet positif et considérable sur la crédibilité. Ces résultats suggèrent que la dimension argumentative de l'expertise est cruciale pour comprendre l'influence des groupes d'intérêt, un aspect souvent négligé dans la littérature sur la gouvernance de la réglementation, qui insiste davantage sur la dimension matérielle ou organisationnelle de l'expertise. Ceci rappelle aussi l'idée plus large selon laquelle les acteurs politiques les plus « talentueux », qui sont à même de cadrer le débat dans leurs propres termes, exercent un pouvoir sur la formulation des politiques publiques (Majone 1989). Dans le contexte des consultations du BAPE, les groupes d'intérêt qui insistent sur les risques environnementaux des projets sont ceux qui sont considérés comme étant les plus crédibles, utilisant possiblement le mécanisme d'aversion à la perte qui caractérise la prise de décision politique à leur avantage.

De façon surprenante, bien que j'aie établi l'argumentation comme un facteur important dans la formulation des politiques publiques, le travail qui précède n'a pratiquement rien à voir avec ce qu'on pourrait regrouper sous le terme de « démocratie délibérative ». Dans le chapitre 5, j'ai montré que la participation d'une population de groupes d'intérêt aux consultations publiques du BAPE était essentiellement ponctuelle, le cadre très procédural des consultations publiques du BAPE ne favorisant pas des échanges soutenus entre acteurs. De tels échanges sont évidemment possibles. Mais les données empiriques que j'ai utilisées dans la thèse ne permettaient pas d'y accéder. Elles m'ont cependant permis de démontrer, ou du moins de rendre plausible l'idée selon laquelle la minorité de groupes d'intérêt qui participaient de façon répétée aux

consultations publiques apprenait à mobiliser la stratégie du mimétisme expert de façon stratégique afin de gagner en crédibilité auprès des commissaires. Or cette stratégie argumentative se révèle efficace, mais seulement à court terme : les rendements de l'argumentation déployée par un groupe d'intérêt sont marginalement croissants au cours de sa trajectoire de participation. Bref, les commissaires du BAPE sont réceptifs aux arguments qui reposent sur le mimétisme expert, mais ne sont pas dupes face à l'apprentissage de cette stratégie argumentative par les groupes, en majorité des groupes environnements et des associations d'affaires, qui investissent le forum à répétition.

Sur la base des analyses présentées, la création de forums comme le BAPE ne favorise pas nécessairement la délibération ou les échanges entre les participants. Elle est malgré tout très utile. Du point de vue du gouvernement, il s'agit d'une manière de réorganiser la structure de traitement de l'information dans un monde de plus en plus complexe. Dans le chapitre 6, j'ai décortiqué cette recherche d'information en comparant trois modes de traitement de l'information des commissaires du BAPE : la satisfaction des préférences, la propension à se ranger du côté de la coalition d'intérêts la plus crédible et la réceptivité à la diversité de l'information. La réactivité démocratique du BAPE est à deux vitesses : alors que le degré d'acceptabilité sociale (les préférences des groupes) influence les commissaires à autoriser ou non un projet, les changements incrémentaux sont plutôt conduits, dans une optique de résolution de problème, par la réceptivité des commissaires à la diversité des sources d'information.

Le BAPE est structuré pour recevoir de l'information, la traiter et produire des recommandations précises. Il n'en demeure pas moins qu'en fin de compte, c'est le gouvernement qui décide. La thèse ne se penche pas sur cette dernière étape du processus. Dans une autre publication, j'ai toutefois montré que les recommandations et les avis du BAPE ont un impact considérable sur les décisions du gouvernement du Québec (Tremblay-Faulkner 2019). En examinant l'effet des avis et des recommandations du BAPE sur les décrets réglementaires du gouvernement du Québec, je constate une réactivité gouvernementale manifeste aux interventions du BAPE. Plus précisément, chaque condition émise par le BAPE génère en moyenne 0,12 condition dans le décret gouvernemental, qui en compte en moyenne 8,9. Lorsque le gouvernement accepte un projet malgré le refus antérieur du BAPE, le décret qu'il émet inclut néanmoins en moyenne près de 3,8 conditions supplémentaires. De plus, la probabilité qu'un projet soit refusé par le gouvernement augmente de plus de trois fois si les commissaires ont au préalable refusé le projet. Par ailleurs, les 19 projets refusés par le gouvernement ont tous été rejetés préalablement par le BAPE. Ces résultats tiennent compte de la complexité de l'enjeu ainsi que d'autres variables contextuelles.

7.1 Le traitement de l'information comme mécanisme de réactivité démocratique

Un des constats de la thèse est que le traitement de l'information constitue un mécanisme de réactivité démocratique important. En particulier dans un contexte de

consultation publique, qui consiste en un tri et une synthèse des demandes et des propositions produites par les représentants de la société civile. Depuis la parution de *The Wisdom of Crowds* de James Surowiecki (2005), le thème de la sagesse des foules, ou sagesse collective, est en vogue. L'idée est la suivante : les décisions prises collectivement sont meilleures à cause de leur agrégation, les comportements idiosyncrasiques des personnes moins informées étant pondérés par la moyenne. Ce phénomène avait déjà été identifié par Francis Galton, savant anglais du 19^e siècle qui, étonné par la précision de l'évaluation du poids d'un bœuf par un groupe de fêtards par rapport à celles des bouchers (experts) qu'il avait interrogés. Galton (1907) avait par la suite publié ses résultats dans la revue savante *Nature*, avec des conséquences considérables pour la recherche sur la représentation politique (Page et Shapiro 2010).

Dans le cas qui nous intéresse, ce n'est pas le nombre autant que la diversité des sources d'information et l'argumentation déployée qui comptent. Plusieurs recherches qui s'interrogent sur la prise de décision politique suggèrent que la diversité des sources d'information améliore celle-ci, que ce soit en incorporant des groupes d'intérêt dans des modèles de décisions de comités législatifs (Austen-Smith 1993) ou, simplement, en assumant que la diversité des points de vue favorise la résolution de problème. Récemment, les travaux de Scott Page (Hong et Page 2001; 2004; Page 2008) ont retenu une attention considérable. En s'inspirant des théorèmes de König-Huygens et du jury de Condorcet, datant respectivement du 17^e et du 18^e siècle, Page formalise ses propres énoncés (théorème de la diversité prédictive, théorème de la diversité face à l'expertise),

dans lesquels il montre que la présence d'intérêts divers, en exploitant différentes expertises, favoriserait des décisions optimales.

Cette formalisation de l'argument de la diversité a donné lieu à des échanges académiques relativement musclés, dans lesquels on critique durement la modélisation réductrice de la diversité et de l'expertise de Page, qui réduit les décisions humaines à des processus algorithmiques (Thompson 2014; Kuehn 2017; Houlou-Garcia 2017). Ces critiques, qui soulignent probablement à juste titre le mauvais usage des mathématiques en sciences sociales, ne remettent cependant pas en cause la notion de sagesse collective ou de diversité. De nombreuses études empiriques, provenant de plusieurs disciplines, montrent qu'une diversité de points de vue est susceptible de produire des décisions plus équilibrées (pour une revue détaillée, voir le chapitre 2 de Mair et al. 2019). Selon ces études, la diversité d'un groupe responsable de prendre une décision assure qu'une variété de perspectives soient intégrées dans l'analyse. Appliqué au cas du gouvernement, des institutions complexes comme les administrations publiques ou des comités législatifs, confrontés à des problèmes tout aussi complexes, seraient ainsi plus à même de trouver des solutions appropriées en incorporant un plus grand nombre de dimensions. Même chez les experts, la résolution de problèmes scientifiques est facilitée par la diversité disciplinaire (Lakhani et al. 2007). Cette littérature a récemment percolé dans les cercles décisionnels européens, le Centre commun de recherche de la Commission européenne ayant commandé un rapport sur le rôle des sciences comportementales dans la prise de décision politique (Mair et al. 2019).

Ce que certains ont appelé le « miracle de l'agrégation » (Converse 1990) n'est cependant pas automatique. On souligne notamment que l'effet bénéfique de la diversité nécessite une certaine indépendance des décideurs. Par exemple, bien que les échanges sur les marchés financiers soient le produit de décisions collectives et agrégées d'investisseurs très diversifiés, leurs décisions sont publicisées à travers l'évolution des prix des actifs et peuvent mener à des bulles comme la crise du marché immobilier de 2008. Le dispositif institutionnel dans lequel le traitement de l'information s'effectue est donc crucial. Il n'en demeure pas moins que les décisions collectives émanant d'acteurs indépendants minimisent l'instabilité dans la prise de décision. Epp (2018) montre ainsi que la diversité de l'agenda gouvernemental est un prédicteur très robuste de la stabilité budgétaire : les écarts budgétaires, qu'il conceptualise comme un indicateur d'instabilité dans la prise de décision politique, sont plus élevés lorsque l'attention gouvernementale souffre de myopie, c'est-à-dire lorsque les décideurs se concentrent sur certains enjeux tandis qu'ils en ignorent d'autres.

Comme je l'ai déjà mentionné dans le chapitre 6, il m'est impossible de juger de la qualité comme telle des décisions du BAPE. Mais en acceptant l'idée selon laquelle il s'agit avant tout d'une institution de recherche entropique de l'information plutôt que d'une recherche d'expertise, soit le fait de rechercher les problèmes potentiels associés à un enjeu plutôt que des solutions clés en main à des problèmes bien circonscrits (Baumgartner et Jones 2015), on peut se demander si le forum remplit effectivement ce rôle. Bien que les consultations publiques du BAPE ne satisfassent pas à la condition

d'indépendance des acteurs (les groupes d'intérêt peuvent se connaître) et que l'information soit médiée par des commissaires partiellement biaisées (j'ai montré qu'environ la moitié de l'allocation de la crédibilité des groupes peut être attribuée à des facteurs exogènes à leur argumentation), les résultats présentés dans les chapitres précédents montrent une association entre la crédibilité des acteurs et leur propos, d'une part, et les décisions des commissaires et l'information agrégée produite lors des consultations, d'autre part. Ultimement, j'ai montré que l'usage d'une diversité de sources par les commissaires du BAPE est fortement corrélé avec un degré de contrainte réglementaire plus élevé dans leurs décisions, en particulier lorsque les projets évalués sont complexes. On peut être en accord ou non avec un niveau de contrainte réglementaire plus ou moins élevé, mais le rôle des consultations publiques du BAPE est de ne pas négliger les dimensions posant problème des projets qu'il évalue, notamment sur la base des interventions des représentants de la société civile. Dans cette perspective, le BAPE remplit son rôle.

Le mode de recherche d'information privilégié par des décideurs n'est pas sans conséquence. La distinction faite par Baumgartner et Jones (2015) entre la recherche entropique et la recherche d'expertise – plus étroite, qui consiste à définir une solution à un problème donné – est très utile pour comprendre le rôle des forums comme le BAPE... et l'insatisfaction qu'ils suscitent. En effet, chaque type de recherche d'information recèle son lot de problèmes. Alors que la recherche d'expertise facilite la mise en œuvre de solutions, elle se concentre souvent sur un nombre restreint de

dimensions pour un enjeu donné et, par conséquent, peut décevoir les acteurs oubliés de l'analyse. À l'inverse, la recherche entropique minimise les angles morts, mais peut retarder la prise de décision et impatienter d'autres acteurs impliqués. Récemment, lors d'un séminaire sur le lobbying auprès des administrations municipales québécoises auquel j'ai participé⁸, un fonctionnaire de la Montérégie se plaignait du fait que les commissaires du BAPE manquaient de parcimonie dans leurs évaluations. Lorsqu'ils émettent des recommandations dans leur rapport d'enquête, affirmait-il, les commissaires du BAPE ne prennent pas en compte le coût réel pour les promoteurs, privés ou publics. Ce fonctionnaire a en partie raison. Les recommandations émises dans les rapports d'enquête du BAPE, par exemple l'instauration d'une stratégie d'analyse de la qualité des eaux ou la production d'un rapport sur l'influence du projet sur les valeurs marchandes des propriétés de la région, peuvent effectivement contraindre un promoteur à peaufiner sa proposition et, parfois, à retarder sa mise en œuvre, voire l'annuler carrément. Lorsqu'elles s'accumulent, elles peuvent être coûteuses, générer de l'incertitude et affecter de nombreux acteurs politiques. Le BAPE, conclut le fonctionnaire, constitue un frein pour le développement économique régional.

Ce genre de critique n'est pas isolé. Les municipalités et la communauté des affaires se plaignent régulièrement du fait que les décisions négatives du BAPE favorisent un certain immobilisme. Dans un rapport d'enquête qui évaluait un ambitieux

⁸ Séminaire organisé par l'Institut québécois d'affaires publiques à Montréal, le mercredi 23 mai 2018, à l'Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec.

projet de réseau électrique de transport en commun, le REM, initié entre autres par la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ), le principal fonds de placement de la province, les commissaires du BAPE recommandaient au gouvernement de faire une analyse complète des répercussions du projet, notamment sur le territoire agricole, avant d'autoriser sa mise en œuvre. Plusieurs intervenants, notamment le maire de Montréal, se sont interposés dans les médias en remettant en cause la crédibilité de l'organisme (Radio-Canada 2017b; 2017a). Ces critiques révèlent une certaine incompréhension quant au rôle joué par le BAPE, dont l'objectif n'est pas d'accélérer la prise de décision, mais, au contraire, de détecter les problèmes potentiels associés à un projet. Quelques mois après la publication du rapport du BAPE sur le projet du réseau de train électrique, les promoteurs du projet, la CDPQ, et l'Union des producteurs agricoles, qui avait initialement présenté ses demandes aux consultations du BAPE, ont conclu une entente concernant la création d'une fiducie foncière agricole et d'un parc agricole métropolitain dans le but de limiter l'étalement urbain autour du tracé du projet (Union des producteurs agricoles 2017). Ces amendements au projet ont-ils amélioré la prise de décision ? On peut penser que oui.

Alors que ce projet de thèse visait au départ à mesurer l'influence individuelle des groupes d'intérêt sur la prise de décision, le choix d'utiliser leur crédibilité comme variable intermédiaire m'a forcé à repenser cette notion. Si, dans certains cas, on peut clairement identifier l'influence des groupes d'intérêt sur la formulation des politiques publiques, par exemple en croisant des demandes écrites par des lobbyistes et des textes

législatifs à l'aide de logiciels de détection de plagiat (A. M. McKay 2018), cette influence peut également être conceptualisée comme étant plus diffuse, logée dans les interstices du processus de circulation des idées. Dans une analyse sur l'origine de l'argumentation des partis politiques américains, Albert (2019) retrace par exemple la diffusion du langage entourant la réglementation sur le marché du carbone, il montre que les groupes d'intérêt informent les débats partisans sur ces enjeux grâce à des recherches qu'ils ont produites. Bien qu'il conclue son analyse en insistant sur le fait que les groupes d'intérêt contribuent à la polarisation des débats, il n'en demeure pas moins que ces derniers représentent une source d'information utile pour les décideurs politiques, qui n'ont ni les connaissances des enjeux sur lesquels ils doivent gouverner ni le temps d'acquérir ces connaissances. La solution est donc de créer des institutions susceptibles de traiter l'information déjà existante à bon escient et de produire des recommandations crédibles au gouvernement. Dans la prochaine section, je tente de circonscrire quel type de dispositif institutionnel favorise un tel traitement de l'information.

7.2 Petites et grandes occasions

Au tout début de la thèse, en introduction, j'ai brièvement opposé la politique de la post-vérité à la politique de la crédibilité. Une différence fondamentale entre les deux est l'échelle à laquelle on analyse les interactions entre acteurs politiques. Alors que la première implique un niveau d'analyse macroscopique, où les décideurs sont des politiciens élus et qu'ils s'adressent à un public citoyen plus ou moins intéressé, la

seconde nécessite un niveau d'analyse plus circonscrit. Une des vertus du BAPE en tant qu'institution est qu'elle se penche sur des projets déjà bien balisés, ce qui oblige les participants à intervenir de manière concrète et informée. Ce n'est pas autant le nombre que la qualité des interventions qui compte. C'est grâce à la forte institutionnalisation de ses consultations que le BAPE a bâti sa réputation au fil du temps.

Les recherches sur la gouvernance polycentrique, à commencer par l'étude classique d'Elinor Ostrom sur les biens communaux, arrivent à des conclusions similaires. Par exemple, en utilisant les données d'une enquête sur les interactions et la participation des acteurs dans des forums politiques sur l'adaptation aux changements climatiques, Hamilton et Lubell (2018) montrent que l'échelle institutionnelle et spatiale des réseaux politiques a un impact important sur la participation et la collaboration des acteurs. Ainsi, les acteurs sont plus susceptibles de collaborer et de parvenir à des consensus s'ils participent conjointement à des forums sur les politiques. Cependant, cet effet s'affaiblit au fur et à mesure que la juridiction du forum est grande (nationale vs régionale). Par ailleurs, la collaboration est moins probable entre les acteurs participant à des forums qui soutiennent la prise de décision au niveau de choix « collectifs » (le design d'une politique) plutôt qu'au niveau de choix « opérationnels » (la mise en œuvre d'une politique).

Un exemple qui illustre parfaitement ce que *n'est pas* la politique de la crédibilité est l'initiative récente du « Grand débat national » du gouvernement d'Emmanuel

Macron. En réaction à ce qu'il convient d'appeler la « crise des Gilets jaunes », le gouvernement français a organisé un grand débat public autour de quatre thèmes englobants : la transition écologique, la fiscalité et les dépenses publiques, la démocratie et la citoyenneté et l'organisation de l'État et des services publics. Si l'ampleur des consultations est un critère de succès, alors l'initiative est remarquable : en moins de trois mois de consultation publique, on a enregistré 10 134 réunions publiques locales et près 1 932 884 contributions de citoyens ont été répertoriées en ligne (« Le Grand Débat National » 2019). Il est trop tôt pour analyser les conséquences concrètes du Grand débat sur la formulation des politiques publiques qui répondraient aux aspirations des citoyens français. Mais il est intéressant de constater que les premiers travaux scientifiques à se pencher sur ces consultations s'intéressent avant tout à la question de leur représentativité, en les inscrivant dans un effort de « démocratie directe » (Bennani, Gandré, et Monnery 2019). Or, suivant une tradition qui insiste que l'on juge aussi les décisions gouvernementales selon une perspective de « résolution de problème » (Baumgartner et Jones 2015; Schneider et Ingram 1993; Leca 2000), il est fort possible que des initiatives comme celles du Grand débat national se révèlent improductives, qu'elles polarisent davantage qu'elles n'aident à résoudre des problèmes spécifiques comme la pénurie de main d'œuvre, le vieillissement de la population ou un taux de chômage élevé chez les jeunes. Sans dispositifs institutionnels capables de traiter l'information produite, de telles initiatives restent souvent lettre morte.

La question de l'échelle des débats publics se pose même concernant la mission et les mandats octroyés à des institutions comme le BAPE. Comme partout ailleurs, le débat sur les changements climatiques s'est récemment intensifié au Québec. La mobilisation environnementale se cristallise aujourd'hui autour de la question des changements climatiques : plutôt que d'aborder les enjeux à la pièce, les acteurs de la société civile font désormais le pari de demandes plus englobantes. Dans ce contexte, certains observateurs au Québec militent activement pour que le gouvernement octroie au BAPE un mandat générique sur le climat afin d'analyser cet enjeu « de manière large et approfondie » (Cardinal 2018). Sur papier, l'idée est séduisante. Mais elle recèle également un risque de contamination des débats. Le cadre technique et fortement balisé du BAPE, dont les décisions concernent habituellement des choix « opérationnels » sur la mise en œuvre de projets concrets plutôt que des choix « collectifs » sur le design de politiques publiques plus larges, à l'exception de quelques commissions génériques plus ambitieuses comme celles sur l'exploitation des gaz de schiste, décourage probablement la mobilisation d'acteurs plus idéologiques, qui ne sont pas directement touchés par les projets évalués. Du moins, les résultats présentés dans le chapitre 5 ne révèlent aucun signe d'une appropriation de l'institution par une minorité de groupes dont les visées s'écarteraient du cadre des consultations. C'est pourquoi, dans une lettre ouverte, j'ai plaidé pour qu'un BAPE hypothétique sur le climat soit compartimenté en une série de consultations plus restreintes, sur des aspects précis de la question comme la montée du

niveau de l'eau dans l'est du Québec ou la mise en place de bâtiments durables (Tremblay-Faulkner 2018).

Insister sur les vertus d'une telle compartimentation de la prise de décision peut sembler anodin, mais ce qui distingue les démocraties libérales est qu'elles combinent des « macro-institutions » politiques, comme des élections libres et la séparation des pouvoirs législatifs et exécutifs à un ensemble varié de « micro-institutions » (Dunleavy 2019). Les régimes semi-démocratiques gardent les premières bien visibles, en annulant toutes les micro-institutions critiques de manière à ce que la concurrence politique et les interactions entre décideurs et citoyens ne relèvent que du simulacre. Les micro-institutions sont des règles et des règlements de petite échelle, souvent absents de n'importe quelle constitution formelle. Dans le cas qui nous intéresse, on retrouve deux micro-institutions clés dans la *Loi sur l'environnement et du développement durable*, qui définit le rôle du BAPE dans le processus d'évaluation environnementale québécois : d'une part, si un projet industriel d'envergure répond à certains critères, alors le gouvernement n'a pas le choix de faire appel à l'organisme ; d'autre part, n'importe quel individu ou organisation peut faire la requête d'une audience publique, laquelle sera tenue si la demande est jugée raisonnable. Ces petites dispositions dans le processus d'évaluation environnemental québécois sont lourdes de conséquences. Elles permettent à la société civile de participer à l'élaboration des politiques publiques dans un cadre défini et de soulever des problèmes auxquels les fonctionnaires, les politiciens et les décideurs en général n'avaient pas pensé. Une requête d'audiences publiques peut

rapidement mener à une entente informelle entre un promoteur et un groupe de requérants. Mais elle peut également mener à une consultation publique d'envergure, au cours de laquelle les choix qui semblaient évidents ne le sont plus.

7.3 Limites et agenda de recherche futur

En terminant, je vais présenter deux limites à la thèse. Il y en a certainement plusieurs autres, mais ce sont à mon avis les plus importantes. Bien qu'à mon avis elles ne désavouent pas les résultats comme tels, ces limites suggèrent qu'un agenda de recherche futur doit être engagé pour s'assurer de leur validité externe. La première concerne la construction des argumentaires et la deuxième le choix de se limiter aux consultations publiques du BAPE, un forum environnemental régional. Les deux appellent à un agenda de recherche plus systématique.

Une des contributions de la thèse est d'avoir mesuré les argumentaires d'une population de groupes d'intérêt en codifiant les procédés argumentatifs d'un nombre appréciable d'interventions. L'essentiel de la base de données provient d'un travail de codage, lui-même le produit d'une comparaison conceptuelle entre deux argumentaires distincts : la stratégie argumentative de la représentation des intérêts, où les groupes défendent leurs points de vue sur la base de leur représentativité, et la stratégie du mimétisme expert, qui correspond davantage à l'avis d'expert. Comme je l'ai montré, c'est la stratégie du mimétisme expert qui, dans le cadre des consultations du BAPE, est

la plus performante. Elle repose sur des procédés argumentatifs précis tels que l'usage de données maison, l'appréciation des risques et la citation de sources scientifiques.

Dans un contexte de démocratisation de l'expertise, décrit longuement dans le chapitre 2, ces résultats sont très plausibles. Et il ne fait aucun doute que les procédés argumentatifs codés ont effectivement un effet important sur l'allocation de la crédibilité des groupes. Mais même après avoir lu et analysé plusieurs centaines de mémoires, il est possible que d'autres argumentaires tout aussi importants, ou que certaines dimensions des argumentaires codés manuellement, aient été négligées à cause des problèmes inhérents au codage humain. La validité des résultats présentés est concomitante à la validité de la construction des argumentaires. Le codage fut entrepris en 2016 et complété au cours de l'année 2017. À l'époque, les nouvelles techniques d'analyse textuelle qui rendent possible le traitement de grandes quantités de texte rapidement (Grimmer et Stewart 2013; De Vries, Schoonvelde, et Schumacher 2018; Gilardi et Wüest 2018; Roberts 2016) en étaient à leurs premiers balbutiements et donc difficilement accessibles. Une manière de poursuivre (et d'améliorer) la recherche sur l'argumentation et la crédibilité des groupes d'intérêt est de mobiliser des techniques d'analyse automatisée, supervisée ou non, susceptibles de capter toutes les dimensions présentes dans un argumentaire.

Plusieurs exemples récents dans la littérature suggèrent que c'est possible. Au cours de la dernière décennie, une littérature en pleine croissance a cherché à développer

des outils de classification des textes politiques (Hopkins et King 2010). Ces classifications peuvent être effectuées par déduction, via des techniques d'apprentissage automatisé supervisé, ou de manière inductive, à l'aide de modèles à variables latentes, notamment via ce qu'on appelle l'analyse thématique (*topic modelling*). Les exemples de ce type de classification incluent des études analysant des débats sénatoriaux (Quinn et al. 2010), la représentation électorale (Grimmer et Stewart 2013) et la prise de décision individuelle (Wüest 2018). L'analyse des « enchâssements de mots » (*word embeddings*), soit les coefficients de modèles de réseaux de neurones qui prédisent l'utilisation des mots selon le contexte, est particulièrement prometteuse (Rheault et Cochrane 2018). Tirer avantage de ces nouvelles techniques permettrait de « disséquer » l'argumentation des groupes d'intérêt (ou d'autres types d'acteurs) plus rapidement et de manière plus exhaustive.

La deuxième limite de la thèse concerne le choix de circonscrire l'analyse aux consultations publiques d'un forum environnemental régional. Ce choix a pour conséquence de limiter la validité externe de la thèse de deux façons. D'une part, les commissions d'enquête du BAPE sont présidées par des experts scientifiques alors que ce sont des politiciens ou des fonctionnaires qui sont respectivement à la tête de la plupart des consultations législatives et réglementaires, au Canada comme ailleurs. Or, nous savons que les politiciens sont particulièrement susceptibles de présenter des biais cognitifs dans leurs décisions : ils adhèrent davantage aux choix politiques présentés comme le statu quo ; leur calcul du risque est fortement soumis à des effets de cadrage ;

leurs préférences dépendent davantage de l'horizon temporel ; et ils manifestent une tendance plus forte à maintenir des positions dont les coûts « irrécupérables » (*sunk costs*) sont pourtant connus (Sheffer et al. 2018). Une politique de la crédibilité est par conséquent incomplète tant que la démonstration de l'effet de l'argumentation des groupes d'intérêt sur leur crédibilité ne concerne que ce que des experts, tels que les commissaires du BAPE, jugent crédible.

D'autre part, bien que je sois convaincu que la grande majorité des politiques publiques se développent à l'intérieur de sous-systèmes spécifiques — j'en ai identifié six à l'intérieur du mandat du BAPE —, il n'en demeure pas moins que la politique environnementale n'est pas la politique de l'éducation ou la politique des programmes sociaux. Chacun de ces domaines présente des caractéristiques qui lui sont propres. En science politique, un adage bien connu est que le contenu des politiques publiques n'est pas seulement une variable dépendante, mais indépendante, dans la mesure où chaque nouveau programme ou règlement peut créer de nouveaux perdants ou gagnants. Le premier à avoir énoncé cette thèse est Theodore Lowi, qui a résumé cette idée dans une formule simple et efficace : « *Policies determine politics* » (Lowi 1972, 299). De nombreuses typologies des types de politiques publiques existent. Sans en faire la nomenclature, notons tout de même que la politique environnementale est souvent associée à ce qu'on appelle la politique « réglementaire », qui produit habituellement une compétition pluraliste, où les coalitions d'intérêts qui s'affrontent sont composées

d'acteurs relativement avantagés et se cristallisent autour des coûts et des bénéfices des changements réglementaires (Schneider et Ingram 1993).

Or mon choix d'analyser les consultations du BAPE n'a rien à voir avec le fait qu'il s'agisse d'un type de politique précis. Une des particularités de la thèse est qu'elle ne s'appuie pas sur la littérature sur la participation dans la gouvernance environnementale malgré que son objet d'analyse en soit un exemple manifeste. Avant toute chose, je me suis intéressé au BAPE parce que les données sur l'information produite par les participants des consultations et les décisions politiques qui découlaient de ces consultations étaient disponibles et pouvaient être couplées facilement. La prochaine étape serait de vérifier si la politique de la crédibilité, dans laquelle les arguments présentés par les acteurs politiques dans leurs échanges méritent d'être crus, s'applique dans d'autres contextes, par exemple des enjeux redistributifs propres aux réformes de programmes sociaux. Par exemple, il est possible, voire probable, que la performance d'un argumentaire axé sur la représentativité d'une clientèle publique soit meilleure que celle d'un l'avis d'expert dans le cadre d'un débat sur les pensions de vieillesse et l'âge minimal de la retraite. Dans un tel débat, les organisations qui représentent les personnes âgées ne seront pas particulièrement enthousiastes à l'idée d'une politique de retour au travail et défendront plutôt les transferts et autres avantages déjà en place. Contrairement aux débats entourant les projets évalués par le BAPE, un débat sur les pensions de vieillesse et l'âge minimal de la retraite implique des risques et des bénéfices plus directs et plus concrets pour de larges pans démographiques de la

population que les risques toxicologiques ou les retombées économiques d'une usine dans un village. Mais cela mériterait d'être vérifié empiriquement.

Une avenue possible est l'analyse globale des consultations législatives et réglementaires des différents paliers de gouvernement. Au Canada, ces consultations prennent la forme de consultations prébudgétaires, de consultations liées à des projets de loi ou de règlements précis ou de commissions génériques sur des enjeux à l'agenda public. Ces consultations présentent l'avantage de contenir l'information produite par de nombreux acteurs politiques, dont plusieurs groupes d'intérêt, ainsi que les décisions politiques qui en résultent, soit les rapports des consultations et les lois ou décrets comme tels. Le travail de constitution d'un corpus textuel numérisé des travaux parlementaires est déjà entamé au Canada et ailleurs (<https://diggingintodata.org>). Un agenda de recherche sur la politique de la crédibilité des groupes d'intérêt implique donc à la fois une réflexion sur la méthodologie la mieux adaptée pour mesurer les argumentaires et un effort comparatif de plusieurs domaines de politiques publiques, dans plusieurs champs d'action et sous plusieurs autorités. Le travail qui précède constitue un premier pas, dont l'objectif était de prendre au sérieux l'information produite lors des consultations publiques d'un forum environnemental.

Bibliographie

- Ainsworth, Scott. 1993. « Regulating lobbyists and interest group influence ». *The Journal of Politics* 55 (1): 41-56.
- Ainsworth, Scott H. 1997. « The role of legislators in the determination of interest group influence ». *Legislative Studies Quarterly*, 517-33.
- Albert, Zachary. 2019. « Partisan Policymaking in the Extended Party Network: The Case of Cap-and-Trade Regulations ». *Political Research Quarterly*, 1065912919838326.
- Albertson, Bethany, et Shana Kushner Gadarian. 2015. *Anxious Politics: Democratic Citizenship in a Threatening World*. Cambridge University Press.
- Amara, Nabil, Réjean Landry, et Mokhtar Lamari. 1999. « Les déterminants de l'effort de lobbying des associations au Canada ». *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 32 (3): 471-97.
- Ancona, Matthew d'. 2017. *Post-Truth: The New War on Truth and How to Fight Back*. Random House.
- Ansell, Chris, et Alison Gash. 2008. « Collaborative governance in theory and practice ». *Journal of public administration research and theory* 18 (4): 543-71.
- AQLPA. 2012. « Pierre Baril et Louis-Gilles Francoeur au BAPE : Un gage de cohérence et de vision selon l'AQLPA | AQLPA ». 2012. <http://www.aqlpa.com/actualites/pierre-baril-et-louis-gilles-francoeur-au-bape-un-gage-de-coherence-et-de-vision-selon>.
- Arellano, Manuel, et Stephen Bond. 1991. « Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations ». *The review of economic studies* 58 (2): 277-97.
- Arendt, Hannah. 2002. *Du mensonge à la violence: essais de politique contemporaine*. Pocket.
- Aristote, (trad. Ruelle). 1991. *Rhétorique*. Le livre de poche.
- Arnstein, Sherry R. 1969. « A ladder of citizen participation ». *Journal of the American Institute of planners* 35 (4): 216-24.
- Association québécoise du transport aérien. 2012. « Mémoire de l'Association québécoise du transport aérien dans le cadre de la consultation publique du BAPE sur le projet du parc éolien Rivière-du-Moulin ». http://archives.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/eole_riviere-du-moulin/documents/DM32.pdf.
- Austen-Smith, David. 1993. « Information and influence: Lobbying for agendas and votes ». *American Journal of Political Science*, 799-833.
- . 1996. « Interest groups: Money, information and influence ». Dans *Perspectives on public choice*. Cambridge.
- Austen-Smith, David, et John R. Wright. 1992. « Competitive lobbying for a legislator's vote ». *Social Choice and Welfare* 9 (3): 229-57.
- Baril, Jean, et Michel Bélanger. 2012. « La fausse crise du BAPE ». *Le Devoir*, 2012. <https://www.ledevoir.com/opinion/idees/364352/la-fausse-crise-du-bape>.

- Baroni, Laura, Brendan J Carroll, Adam William Chalmers, Luz Maria Muñoz Marquez, et Anne Rasmussen. 2014. « Defining and Classifying Interest Groups ». *Interest Groups & Advocacy* 3 (2): 141-59. <https://doi.org/10.1057/iga.2014.9>.
- Barry, Brian. 1980a. « Is it better to be powerful or lucky? Part 2 ». *Political Studies* 28 (3): 338-52.
- . 1980b. « Is it better to be powerful or lucky?: Part I ». *Political Studies* 28 (2): 183-94.
- Baumgartner, Frank R., éd. 2009. *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*. Chicago ; London: University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank R., Jeffrey M. Berry, Marie Hojnacki, Beth L. Leech, et David C. Kimball. 2009. *Lobbying and policy change: Who wins, who loses, and why*. University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank R., et Bryan D. Jones. 2015. *The Politics of Information: Problem Definition and the Course of Public Policy in America*. Chicago ; London: University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank R., et Christine Mahoney. 2002. « Gaining government allies: groups, officials, and alliance behavior ». Dans *annual meetings of the Midwest Political Science Association, Chicago*.
- Beck, Ulrich. 1992. *Risk Society: Towards a New Modernity*. Theory, Culture & Society. London ; Newbury Park, Calif: Sage Publications.
- Bennani, Hamza, Pauline Gandré, et Benjamin Monnery. 2019. « Les déterminants locaux de la participation numérique au Grand débat national: une analyse économétrique ». University of Paris Nanterre, EconomiX.
- Bennett, Colin J., et Michael Howlett. 1992. « The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change ». *Policy sciences* 25 (3): 275-94.
- Berry, Jeffrey M. 2010. *The new liberalism: The rising power of citizen groups*. Brookings Institution Press.
- Berry, Jeffrey M., et Clyde Wilcox. 2015. *The Interest Group Society*. Routledge.
- Bevir, Mark, Rod AW Rhodes, et Patrick Weller. 2003. « Traditions of governance: interpreting the changing role of the public sector ». *Public administration* 81 (1): 1-17.
- Bherer, Laurence, Pascale Dufour, et Christine Rothmayr Allison. 2013. « Analyse comparée des mobilisations autour du développement du gaz de schiste au Québec, en France, aux États-Unis et en Colombie-Britannique ». BAPE. BAPE. http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/gaz_de_schiste-enjeux/documents/PR3.7.21.pdf.
- Binderkrantz, Anne. 2005. « Interest group strategies: Navigating between privileged access and strategies of pressure ». *Political studies* 53 (4): 694-715.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær, Peter Munk Christiansen, et Helene Helboe Pedersen. 2014. « A Privileged Position? The Influence of Business Interests in Government Consultations ». *Journal of Public Administration Research and Theory* 24 (4): 879-96. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu028>.
- . 2015. « Interest group access to the bureaucracy, parliament, and the media ». *Governance* 28 (1): 95-112.

- Bischoff, Ivo. 2003. « Determinants of the increase in the number of interest groups in western democracies: Theoretical considerations and evidence from 21 OECD countries ». *Public Choice* 114 (1-2): 197-218.
- Boydston, Amber E. 2013. *Making the News: Politics, the Media, and Agenda Setting*. University of Chicago Press.
- Boydston, Amber E., Shaun Bevan, et Herschel F. Thomas. 2014. « The Importance of Attention Diversity and How to Measure It ». *Policy Studies Journal* 42 (2): 173-96. <https://doi.org/10.1111/psj.12055>.
- Broscheid, Andreas, et David Coen. 2007. « Lobbying activity and fora creation in the EU: empirically exploring the nature of the policy good ». *Journal of European Public Policy* 14 (3): 346-65.
- Browne, William P. 1990. « Organized interests and their issue niches: A search for pluralism in a policy domain ». *The Journal of Politics* 52 (2): 477-509.
- Bruno, Isabelle, Emmanuel Didier, et Julien Prévieux. 2015. *Statactivisme: Comment lutter avec des nombres*. Zones.
- Bueren, Ellen M. van, Erik-Hans Klijn, et Joop F. M. Koppenjan. 2003. « Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective ». *Journal of Public Administration Research and Theory* 13 (2): 193-212. <https://doi.org/10.1093/jpart/mug017>.
- Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. 2003. « Projet d'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire de Lachenaie (secteur nord) par BFI Usine de triage Lachenaie ltée ». Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.
- . 2006. « Projet de réaménagement de la route 367 dans les limites de Saint-Augustin-deDesmaures et de Sainte-Catherine-de-la-Jacques-Cartier, Rapport d'enquête et de médiation n° 223, Québec, BAPE. » Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.
- . 2010. « Projet d'aménagement d'un parc éolien dans la MRC de L'Érable par Éoliennes de L'Érable inc. » Gouvernement du Québec.
- . 2012. *Projet de parc éolien de Rivière-du-Moulin dans les MRC du Fjord-du-Saguenay et de Charlevoix rapport d'enquête et d'audience publique*. Québec: Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/2248407>.
- . 2017. « Projet de réalisation d'une voie ferroviaire contournant le centre-ville de Lac-Mégantic ». Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.
- . 2019. « Bureau d'audiences publiques sur l'environnement ». 2019. <https://www.bape.gouv.qc.ca/fr/bape/>.
- Cardinal, François. 2018. « Pour un BAPE sur le climat ». *La Presse*, 2018. <https://www.lapresse.ca/debats/editoriaux/francois-cardinal/201811/09/01-5203697-pour-un-bape-sur-le-climat.php>.
- Carletta, Jean. 1996. « Assessing agreement on classification tasks: the kappa statistic ». *Computational linguistics* 22 (2): 249-54.
- Carpenter, Daniel. 2014. *Reputation and power: organizational image and pharmaceutical regulation at the FDA*. Vol. 137. Princeton University Press.
- Carpini, Michael X. Delli, et Scott Keeter. 1996. *What Americans Know about Politics and Why It Matters*. Yale University Press.

- Chailleux, Sébastien. 2015. « De la revendication locale à la mise en cause globale : trajectoire du mouvement d'opposition au gaz de schiste au Québec ». *Recherches sociographiques* 56 (2-3): 325-51. <https://doi.org/10.7202/1034210ar>.
- Chalmers, Adam W. 2013. « With a Lot of Help from Their Friends: Explaining the Social Logic of Informational Lobbying in the European Union ». *European Union Politics* 14 (4): 475-96. <https://doi.org/10.1177/1465116513482528>.
- Choi, Taehyon, et Peter J. Robertson. 2014. « Caucuses in collaborative governance: Modeling the effects of structure, power, and problem complexity ». *International Public Management Journal* 17 (2): 224-54.
- Chong, Dennis, et James N. Druckman. 2007. « Framing Theory ». *Annual Review of Political Science* 10 (1): 103-26. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.072805.103054>.
- Chouinard, Tommy, et Hugo Fontaine. 2012. « Le PLQ veut la tête de Daniel Breton ». *La Presse*, 15 novembre 2012. <https://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-quebecoise/201211/15/01-4594193-le-plq-veut-la-tete-de-daniel-breton.php>.
- Cioffi, Robert L. 2011. « Fuzzy math: the place of numerical evidence in Cicero in Verrem 3.116 ». *Mnemosyne* 64 (4): 645-52.
- Coglianesi, Cary. 1996. « Assessing Consensus: The Promise and Performance of Negotiated Rulemaking ». *Duke LJ* 46: 1255.
- Collins, Harry. 2014. *Are We All Scientific Experts Now?* John Wiley & Sons.
- Converse, Philip E. 1990. « Popular representation and the distribution of information ». *Information and democratic processes*, 369-88.
- Craft, Jonathan, et Michael Howlett. 2013. « The dual dynamics of policy advisory systems: The impact of externalization and politicization on policy advice ». *Policy and Society* 32 (3): 187-97.
- Crona, Beatrice, et John Parker. 2012. « Learning in support of governance: theories, methods, and a framework to assess how bridging organizations contribute to adaptive resource governance ». *Ecology and Society* 17 (1).
- Dallaporta, Gabrielle. 2015. « Who Participates in Civic Life in Canada?—A Follow-up to the 2004 Democratic Audit ».
- Danblon, Emmanuelle. 2010. « La rhétorique : art de la preuve ou art de la persuasion ? » *Revue de métaphysique et de morale* n° 66 (2): 213-31.
- Davies, William. 2016. « The age of post-truth politics ». *The New York Times* 24: 2016.
- De Bruycker, Iskander. 2016. « Pressure and expertise: explaining the information supply of interest groups in EU legislative lobbying ». *JCMS: Journal of Common Market Studies* 54 (3): 599-616.
- De Vries, Erik, Martijn Schoonvelde, et Gijs Schumacher. 2018. « No longer lost in translation: Evidence that Google Translate works for comparative bag-of-words text applications ». *Political Analysis* 26 (4): 417-30.
- Deringer, William. 2018. *Calculated values: Finance, politics, and the quantitative age*. Harvard University Press.
- Dryzek, John S. 2013. *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*. OUP Oxford.
- Dufour, Pascale, Laurence Bherer, et Christine Rothmayr Allison. 2015. « « Faire La Politique Soi-Même » : Le Cas Des Mobilisations Contre Le Gaz de Schiste Au Québec ». *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique* 48 (1): 125-46. <https://doi.org/10.1017/S0008423915000724>.

- Dunleavy, Patrick. 2019. « Micro-institutions and Liberal Democracy ». *Political Insight* 10 (1): 35-39.
- Dunlop, Claire A., et Claudio M. Radaelli. 2013. « Systematising policy learning: From monolith to dimensions ». *Political studies* 61 (3): 599-619.
- . 2018. « Does Policy Learning Meet the Standards of an Analytical Framework of the Policy Process? » *Policy Studies Journal* 46 (S1): S48-68.
<https://doi.org/10.1111/psj.12250>.
- Ehrlich, Sean D. 2011. *Access points: an institutional theory of policy bias and policy complexity*. Oxford University Press.
- Epp, Derek A. 2018. *The Structure of Policy Change*. University of Chicago Press.
- Epstein, Steven. 1996. *Impure Science: AIDS, Activism, and the Politics of Knowledge*. University of California Press.
- Esterling, Kevin M. 2009. *The political economy of expertise: Information and efficiency in American national politics*. University of Michigan Press.
- Ethridge, Marcus E. 1982. « The policy impact of citizen participation procedures: A comparative state study ». *American Politics Quarterly* 10 (4): 489-509.
- FCCQ. 2019. « Fédération des chambres de commerce du Québec Qui sommes nous? » 2019.
<https://www1.fccq.ca/a-propos/qui-sommes-nous/>.
- Feldman, Martha S., et Anne M. Khademian. 2007. « The Role of the Public Manager in Inclusion: Creating Communities of Participation ». *Governance* 20 (2): 305-24.
<https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00358.x>.
- Feldman, Martha S., Anne M. Khademian, Helen Ingram, et Anne S. Schneider. 2006. « Ways of Knowing and Inclusive Management Practices ». *Public Administration Review* 66 (s1): 89-99. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00669.x>.
- Fischer, Manuel, et Philip Leifeld. 2015. « Policy forums: Why do they exist and what are they used for? » *Policy Sciences* 48 (3): 363-82.
- Flood, Alison. 2016. « “Post-Truth” Named Word of the Year by Oxford Dictionaries ». *The Guardian*, 15 novembre 2016, sect. Books.
<https://www.theguardian.com/books/2016/nov/15/post-truth-named-word-of-the-year-by-oxford-dictionaries>.
- Flyvbjerg, Bent. 2001. *Making social science matter: Why social inquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge university press.
- Fortin, Marie-José, et Yann Fournis. 2013. « Facteurs pour une analyse intégrée de l’acceptabilité sociale selon une perspective de développement territorial: l’industrie du gaz de schiste au Québec ». *Etude pour le comité d’évaluation environnementale stratégique, Rimouski, UQAR*.
- . 2014. « Vers une définition ascendante de l’acceptabilité sociale: les dynamiques territoriales face aux projets énergétiques au Québec ». *Natures Sciences Sociétés* 22 (3): 231-39.
- Francoeur, Louis-Gilles. 2004. « Un pilier mondial des PPP à la tête du BAPE ». *Le Devoir*, 2004. <https://www.ledevoir.com/politique/quebec/70479/un-pilier-mondial-des-ppp-a-la-tete-du-bape>.
- Friedrich, Carl J. 1971. « Authority, reason, and discretion. »
- Friedrich, Carl Joachim. 1935. *Responsible government service under the American Constitution*.

- Fung, Archon. 2006. « Varieties of participation in complex governance ». *Public administration review* 66: 66-75.
- Furlong, Scott R. 1997. « Interest group influence on rule making ». *Administration & Society* 29 (3): 325-47.
- Furlong, Scott R., et Cornelius M. Kerwin. 2005. « Interest Group Participation in Rule Making: A Decade of Change ». *Journal of Public Administration Research and Theory* 15 (3): 353-70. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui022>.
- Galton, Francis. 1907. « Vox populi (the wisdom of crowds) ». *Nature* 75 (7): 450-51.
- Garon, Francis, et Pascale Dufour. 2010. « Comprendre la mise en oeuvre différenciée d'une politique publique: Le cas d'une politique de gouvernance au Québec ». *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 43 (3): 607-31.
- Gauthier, Mario, et Louis Simard. 2007. « Le BAPE et l'institutionnalisation du débat public au Québec : mise en œuvre et effets ». Dans *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, 78-91. Paris: La Découverte. <https://www.cairn.info/le-debat-public-une-experience-francaise--9782707153418-page-78.htm>.
- . 2011. « Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec: genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique ». *Télescope*, n° 17: 39-67.
- Gélinas, André. 2001. *L'intervention et le retrait de l'Etat: l'impact sur l'organisation gouvernementale*. Presses Université Laval.
- Gerlak, Andrea K., et Tanya Heikkila. 2011. « Building a Theory of Learning in Collaboratives: Evidence from the Everglades Restoration Program ». *Journal of Public Administration Research and Theory* 21 (4): 619-44. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq089>.
- Gilardi, Fabrizio, et Bruno Wüest. 2018. *Text-as-Data Methods for Comparative Policy Analysis*. URL: [https://www.fabriziogilardi.org/resources/papers/Gilardi-Wueest](https://www.fabriziogilardi.org/resources/papers/Gilardi-Wueest....)
- Gilens, Martin. 2012. *Affluence and influence: Economic inequality and political power in America*. Princeton University Press.
- Gouvernement du Canada, Services publics et de l'Approvisionnement Canada. 2019. « Publications dans la Gazette du Canada ». 2019. <http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/publications-fra.html>.
- Gouvernement du Québec. 2011. « Décret 159-2011 ». Gouvernement du Québec.
- . 2019. « Publications du Québec - Gazette officielle ». 2019. <http://www3.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/gazetteofficielle.en.html>.
- Gray, Virginia, et David Lowery. 1996. « A niche theory of interest representation ». *The Journal of Politics* 58 (1): 91-111.
- Grimmer, Justin, et Brandon M. Stewart. 2013. « Text as data: The promise and pitfalls of automatic content analysis methods for political texts ». *Political analysis* 21 (3): 267-97.
- Haeder, Simon F., et Susan Webb Yackee. 2015. « Influence and the administrative process: Lobbying the US President's Office of Management and Budget ». *American Political Science Review* 109 (3): 507-22.
- Hall, Richard L., et Alan V. Deardorff. 2006. « Lobbying as legislative subsidy ». *American Political Science Review* 100 (1): 69-84.

- Hamilton, Matthew, et Mark Lubell. 2018. « Collaborative governance of climate change adaptation across spatial and institutional scales ». *Policy Studies Journal* 46 (2): 222-47.
- Hansen, John Mark. 1991. *Gaining access: Congress and the farm lobby, 1919-1981*. University of Chicago Press.
- Harvey, Alexandre. 2016. « An Enforced Cooperation: Understanding Scientific Assessments in Adversarial Politics through Quebec Shale Gas Policymaking, 2010-2014 ». Université de Montréal.
- Heclo, Hugh. 2010. *Modern social politics in Britain and Sweden*. ECPR Press.
- Hendriks, Carolyn M. 2006. « When the forum meets interest politics: Strategic uses of public deliberation ». *Politics & society* 34 (4): 571-602.
- Hibbing, John R., et Elizabeth Theiss-Morse. 2002. *Stealth Democracy: Americans' Beliefs About How Government Should Work*. Cambridge University Press.
- Hilgartner, Stephen. 2000. *Science on stage: Expert advice as public drama*. Stanford University Press.
- Hilton, Matthew, James McKay, Jean-François Mouhot, et Nicholas Crowson. 2013. *The politics of expertise: How NGOs shaped modern Britain*. Oxford University Press.
- Hojnacki, Marie, et David C. Kimball. 1998. « Organized Interests and the Decision of Whom to Lobby in Congress ». *American Political Science Review* 92 (4): 775-90. <https://doi.org/10.2307/2586303>.
- . 1999. « The who and how of organizations' lobbying strategies in committee ». *The Journal of Politics* 61 (4): 999-1024.
- Holyoke, Thomas T. 2011. *Competitive interests: Competition and compromise in American interest group politics*. Georgetown University Press.
- Hong, Lu, et Scott E. Page. 2001. « Problem Solving by Heterogeneous Agents ». *Journal of Economic Theory* 97 (1): 123-63. <https://doi.org/10.1006/jeth.2000.2709>.
- . 2004. « Groups of Diverse Problem Solvers Can Outperform Groups of High-Ability Problem Solvers ». *Proceedings of the National Academy of Sciences* 101 (46): 16385-89. <https://doi.org/10.1073/pnas.0403723101>.
- Hopkins, Daniel J., et Gary King. 2010. « A method of automated nonparametric content analysis for social science ». *American Journal of Political Science* 54 (1): 229-47.
- Houlou-Garcia, Antoine. 2017. « Sagesse collective, diversité et mauvais usage des mathématiques ». *Revue française de science politique* Vol. 67 (5): 899-917.
- Howlett, Michael, et Evert Lindquist. 2004. « Policy analysis and governance: Analytical and policy styles in Canada ». *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 6 (3): 225-49.
- Hula, Kevin W. 1999. *Lobbying together: Interest group coalitions in legislative politics*. Georgetown University Press.
- Joas, Hans. 1996. *The creativity of action*. University of Chicago Press.
- Jones, Bryan D. 2001. *Politics and the Architecture of Choice: Bounded Rationality and Governance*. University of Chicago Press.
- Jones, Bryan D., et Frank R. Baumgartner. 2005. *The politics of attention: How government prioritizes problems*. University of Chicago Press.
- Jones, Bryan D., Sean M. Theriault, et Michelle Whyman. 2019. *The Great Broadening: How the Vast Expansion of the Policymaking Agenda Transformed American Politics*. University of Chicago Press.

- Jones, Michael D., et Mark K. McBeth. 2010. « A narrative policy framework: Clear enough to be wrong? » *Policy Studies Journal* 38 (2): 329-53.
- Kasperson, Roger E., Ortwin Renn, Paul Slovic, Halina S. Brown, Jacque Emel, Robert Goble, Jeanne X. Kasperson, et Samuel Ratick. 1988. « The social amplification of risk: A conceptual framework ». *Risk analysis* 8 (2): 177-87.
- Kerwin, Cornelius M., et Scott R. Furlong. 2018. *Rulemaking: How Government Agencies Write Law and Make Policy*. CQ Press.
- Kiley, Kevin, et Stephen Vaisey. 2020. « Measuring Stability and Change in Personal Culture Using Panel Data ». *American Sociological Review* 85 (3): 477-506.
<https://doi.org/10.1177/0003122420921538>.
- King, Gary, Robert O. Keohane, et Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton University Press.
- Kirk, David B. 1973. « On the numerical approximation of the bivariate normal (tetrachoric) correlation coefficient ». *Psychometrika* 38 (2): 259-68.
- Klüver, Heike. 2009. « Measuring Interest Group Influence Using Quantitative Text Analysis ». *European Union Politics* 10 (4): 535-49.
<https://doi.org/10.1177/1465116509346782>.
- . 2013. *Lobbying in the European Union: interest groups, lobbying coalitions, and policy change*. Oxford University Press.
- Klüver, Heike, et Sabine Saurugger. 2013. « Opening the Black Box: The Professionalization of Interest Groups in the European Union ». *Interest Groups & Advocacy* 2 (2): 185-205. <https://doi.org/10.1057/iga.2013.2>.
- Knight, Frank H. 2012. *Risk, Uncertainty and Profit*. Courier Corporation.
- Krippendorff, Klaus. 2004. « Reliability in content analysis ». *Human communication research* 30 (3): 411-33.
- Krueger, Anne O. 1974. « The political economy of the rent-seeking society ». *The American economic review* 64 (3): 291-303.
- Kuehn, Daniel. 2017. « Diversity, Ability, and Democracy: A Note on Thompson's Challenge to Hong and Page ». *Critical Review* 29 (1): 72-87.
<https://doi.org/10.1080/08913811.2017.1288455>.
- Laforest, Rachel. 2011. « L'étude du tiers secteur au Québec: comment saisir la spécificité québécoise? » *Politique et sociétés* 30 (1): 43-55.
- Lakhani, Karim R., Lars Bo Jeppesen, Peter Andreas Lohse, et Jill A. Panetta. 2007. « The value of openness in scientific problem solving ».
- Lapsley, Irvine, et Rosie Oldfield. 2001. « Transforming the public sector: management consultants as agents of change ». *European Accounting Review* 10 (3): 523-43.
<https://doi.org/10.1080/713764628>.
- Laudan, Larry. 1983. « The Demise of the Demarcation Problem ». Dans *Physics, Philosophy and Psychoanalysis: Essays in Honour of Adolf Grünbaum*, édité par R. S. Cohen et L. Laudan, 111-27. Boston Studies in the Philosophy of Science. Dordrecht: Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-94-009-7055-7_6.
- « Le Grand Débat National ». 2019. Le Grand Débat National. 2019. <https://granddebat.fr/>.
- Leach, William D., Neil W. Pelkey, et Paul A. Sabatier. 2002. « Stakeholder partnerships as collaborative policymaking: Evaluation criteria applied to watershed management in California and Washington ». *Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management* 21 (4): 645-70.

- Leca, Jean. 2000. « Sur la gouvernance démocratique : entre théorie et méthode de recherche empirique ». *Politique européenne* n° 1 (1): 108-29.
- Lerner, Michael. 2014. « Opportunity, risk, and public acceptability: The question of shale gas exploitation in Québec ». *Issues in Energy and Environmental Policy*, n° 16.
- Lowi, Theodore J. 1972. « Four systems of policy, politics, and choice ». *Public administration review* 32 (4): 298-310.
- Lubell, Mark, Adam Douglas Henry, et Mike McCoy. 2010. « Collaborative institutions in an ecology of games ». *American Journal of Political Science* 54 (2): 287-300.
- Lubell, Mark, Mark Schneider, John T. Scholz, et Mihriye Mete. 2002. « Watershed partnerships and the emergence of collective action institutions ». *American Journal of Political Science*, 148-63.
- Maasen, Sabine, et Peter Weingart. 2005. « What's New in Scientific Advice to Politics? » Dans *Democratization of Expertise?*, 1-19. Springer, Dordrecht.
https://link.springer.com/chapter/10.1007/1-4020-3754-6_1.
- Magat, Wesley, Alan J. Krupnick, Winston Harrington, Alan J. Krupnick, et Winston Harrington. 2013. *Rules in the Making : A Statistical Analysis of Regulatory Agency Behavior*. RFF Press. <https://doi.org/10.4324/9781315064529>.
- Mair, D., L. Smillie, G. La Placa, F. Schwendinger, M. Raykowska, Z. Paszto, et R. van Bavel. 2019. « Understanding our political nature: How to put knowledge and reason at the heart of political decision-making ». Luxembourg: Office of the European Union.
- Majone, Giandomenico. 1989. *Evidence, argument, and persuasion in the policy process*. Yale University Press.
- Mansbridge, Jane. 1992. « A deliberative perspective on neocorporatism ». *Politics & Society* 20 (4): 493-505.
- March, James G., et Johan P. Olsen. 1983. « What administrative reorganization tells us about governing ». *American Political Science Review* 77 (2): 281-96.
- May, Peter J. 1992. « Policy learning and failure ». *Journal of public policy* 12 (4): 331-54.
- McCubbins, Mathew D., Roger G. Noll, et Barry R. Weingast. 1987. « Administrative procedures as instruments of political control ». *Journal of Law, Economics, & Organization* 3 (2): 243-77.
- McIntyre, Lee. 2018. *Post-Truth*. MIT Press.
- McKay, Amy Melissa. 2018. « Fundraising for Favors? Linking Lobbyist-Hosted Fundraisers to Legislative Benefits ». *Political Research Quarterly* 71 (4): 869-80.
<https://doi.org/10.1177/1065912918771745>.
- McKay, Amy, et Susan Webb Yackee. 2007. « Interest Group Competition on Federal Agency Rules ». *American Politics Research* 35 (3): 336-57.
<https://doi.org/10.1177/1532673X06296571>.
- Mennicken, Andrea, et Wendy Nelson Espeland. 2019. « What's new with numbers? Sociological approaches to the study of quantification ». *Annual Review of Sociology* 45: 223-45.
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. 2001. « L'action communautaire, une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec: politique gouvernementale. » Gouvernement du Québec.
<https://www.mtess.gouv.qc.ca/sacais/action-communautaire/politique-reconnaissance-soutien.asp>.

- Ministère de l'énergie et des ressources naturelles. 2017. *Orientations du Ministère de l'énergie et des ressources naturelles en matière d'acceptabilité sociale*. Québec. <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/2972169>.
- Ministère du Conseil Exécutif. 2019. « Coordonnées des dirigeants ou des personnes responsables des organismes gouvernementaux ». Gouvernement du Québec.
- Montpetit, Éric. 2002. « Pour en finir avec le lobbying: comment les institutions canadiennes influencent l'action des groupes d'intérêts ». *Politique et sociétés* 21 (3): 91-112.
- Montpetit, Éric. 2010. « The Deliberative and Adversarial attitudes of Interest Groups ». Dans *The Oxford Handbook of Canadian Politics*, 244. Oxford University Press.
- Montpetit, Éric. 2016a. *In Defense of Pluralism: Policy Disagreement and Its Media Coverage*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- . 2016b. *In Defense of Pluralism: Policy Disagreement and Its Media Coverage*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Montpetit, Éric, et Alexandre Harvey. 2018. « Media Storms and Policy Expertise: How Environmental Beat Journalists Gained Influence During a Shale Gas Controversy ». *Environmental Communication* 12 (7): 895-910.
- Moore, Kelly. 1996. « Organizing Integrity: American Science and the Creation of Public Interest Organizations, 1955-1975 ». *American Journal of Sociology* 101 (6): 1592-1627. <https://doi.org/10.1086/230868>.
- Munger, Michel. 2012. « Le remaniement du BAPE sème l'inquiétude ». TVA Nouvelles. 2012. <https://www.tvanouvelles.ca/2012/11/15/le-remaniement-du-bape-seme-linquiétude>.
- Mutz, Diana C. 2002a. « The Consequences of Cross-Cutting Networks for Political Participation ». *American Journal of Political Science* 46 (4): 838-55. <https://doi.org/10.2307/3088437>.
- . 2002b. « Cross-Cutting Social Networks: Testing Democratic Theory in Practice ». *American Political Science Review* 96 (1): 111-26. <https://doi.org/10.1017/S0003055402004264>.
- Nelson, David, et Susan Webb Yackee. 2012. « Lobbying coalitions and government policy change: An analysis of federal agency rulemaking ». *The Journal of Politics* 74 (2): 339-53.
- Observatoire de l'administration publique. 2011. « Les organismes gouvernementaux ». ENAP. http://cerberus.enap.ca/Observatoire/docs/Etat_quebecois/a-organismes.pdf.
- Olson, Mancur. 1971. *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press.
- Page, Scott E. 2008. *The Difference: How the Power of Diversity Creates Better Groups, Firms, Schools, and Societies-New Edition*. Princeton University Press.
- Pagliari, Stefano, et Kevin Young. 2015. « The interest ecology of financial regulation: interest group plurality in the design of financial regulatory policies ». *Socio-Economic Review* 14 (2): 309-37.
- Pagliari, Stefano, et Kevin L. Young. 2014. « Leveraged interests: Financial industry power and the role of private sector coalitions ». *Review of International Political Economy* 21 (3): 575-610.
- Parvin, Philip. 2007. « Friend or foe? Lobbying in British democracy ». *Hansard Society*.
- Perl, Anthony, et Donald J. White. 2002. « The Changing Role of Consultants in Canadian Policy Analysis ». *Policy, Organisation and Society* 21 (1): 49-73. [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(02\)70003-9](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(02)70003-9).

- Popper, Karl. 2005. *The Logic of Scientific Discovery*. Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9780203994627>.
- Potter, Rachel Augustine. 2019. *Bending the Rules: Procedural Politicking in the Bureaucracy*. University of Chicago Press.
- Pross, Paul. 1982. « The Canadian Public Service and the Special Interest State ». Dans *The Administrative State in Canada: Essays in Honour of J. E. Hodgetts*. University of Toronto Press.
- Quinn, Kevin M., Burt L. Monroe, Michael Colaresi, Michael H. Crespin, et Dragomir R. Radev. 2010. « How to Analyze Political Attention with Minimal Assumptions and Costs ». *American Journal of Political Science* 54 (1): 209-28.
<https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2009.00427.x>.
- Quittkat, Christine, et Peter Kotzian. 2011. « Lobbying via consultation—Territorial and functional interests in the commission’s consultation regime ». *Journal of European Integration* 33 (4): 401-18.
- Radio-Canada. 2017a. « La Caisse estime que le rapport du BAPE sur son train « ignore les faits » », 2017. <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1012425/reseau-electrique-metropolitain-cdpq-rem-infra-critique-rapport-bape-cdpq-critique>.
- . 2017b. « Réseau électrique métropolitain : « Le BAPE, ce n’est pas le pape », dit Coderre », 2017. <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1013518/train-caisse-depot-bape-pape-coderre-rem-reseau-electique-metropolitain>.
- Rasmussen, Anne, et Brendan J. Carroll. 2014. « Determinants of upper-class dominance in the heavenly chorus: Lessons from European Union online consultations ». *British Journal of Political Science* 44 (2): 445-59.
- Registre des lobbyistes du Québec. 2019. « Inscriptions pour l’Institut national de santé publique du Québec ». <https://www.lobby.gouv.qc.ca>.
- Regroupement Québec Oiseaux. 2009. *Atténuation des impacts sur les oiseaux. Mémoire présenté à la commission du Bureau d’audiences publiques sur l’environnement*. Montréal.
- Rheault, Ludovic, et Christopher Cochrane. 2018. « Word Embeddings for the Analysis of Ideological Placement in Parliamentary Corpora ». *Political Analysis*, 1-22.
<https://doi.org/10.1017/pan.2019.26>.
- Rhodes, Rod A.W. 1997. *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open university press.
- Rhodes, Roderick A.W. 2012. « Waves of governance ». Dans *The Oxford handbook of governance*.
- Rich, Andrew. 2001. « The politics of expertise in Congress and the news media ». *Social Science Quarterly* 82 (3): 583-601.
- . 2005. *Think tanks, public policy, and the politics of expertise*. Cambridge University Press.
- Roberts, Margaret E. 2016. « Introduction to the virtual issue: recent innovations in text analysis for social science ». *Political Analysis* 24 (V10): 1-5.
- Rosenstone, Steven J., et John Mark Hansen. 1993. *Mobilization, Participation, and Democracy in America*. Macmillan Publishing Company.
- Russell, Meg, et Daniel Gover. 2017. *Legislation at Westminster: Parliamentary actors and influence in the making of British law*. Oxford University Press.

- Sabatier, Paul A., et Hank C. Jenkins-Smith. 1993. *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Westview Pr.
- Sabatier, Paul A., et Christopher M. Weible. 2014. *Theories of the Policy Process*. Avalon Publishing.
- Scharpf, Fritz W. 1997. « Economic integration, democracy and the welfare state ». *Journal of European public policy* 4 (1): 18-36.
- . 1999. *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford University Press.
- Schlozman, Kay Lehman, Philip Edward Jones, Hye Young You, Traci Burch, Sidney Verba, et Henry E. Brady. 2015. « Organizations and the democratic representation of interests: What does it mean when those organizations have no members? » *Perspectives on Politics* 13 (4): 1017-29.
- Schneider, Anne, et Helen Ingram. 1993. « Social construction of target populations: Implications for politics and policy ». *American political science review* 87 (2): 334-47.
- Schurman, Rachel, et William Munro. 2006. « Ideas, Thinkers, and Social Networks: The Process of Grievance Construction in the Anti-Genetic Engineering Movement ». *Theory and Society* 35 (1): 1-38. <https://doi.org/10.1007/s11186-006-6779-9>.
- Sheffer, Lior, Peter John Loewen, Stuart Soroka, Stefaan Walgrave, et Tamir Sheafer. 2018. « Nonrepresentative Representatives: An Experimental Study of the Decision Making of Elected Politicians ». *American Political Science Review* 112 (2): 302-21. <https://doi.org/10.1017/S0003055417000569>.
- Simon, Hebert A. 1946. « The proverbs of administration ». *Public Administration Review* 6 (1): 53-67.
- Skocpol, Theda. 1999. « Advocates without members: The recent transformation of American civic life ». *Civic engagement in American democracy* 461: 498-504.
- Slovic, P. 1987. « Perception of Risk ». *Science* 236 (4799): 280-85. <https://doi.org/10.1126/science.3563507>.
- Smith, James A. 1993. *Idea Brokers: Think Tanks And The Rise Of The New Policy Elite*. Simon and Schuster.
- Soroka, Stuart N. 2014. *Negativity in democratic politics: Causes and consequences*. Cambridge University Press.
- Soroka, Stuart N., et Christopher Wlezien. 2010. *Degrees of democracy: Politics, public opinion, and policy*. Cambridge University Press.
- Stehr, Nico, et Reiner Grundmann. 2011. *Experts: The Knowledge and Power of Expertise*. Routledge.
- Stigler, George J. 1971. « The theory of economic regulation ». *The Bell journal of economics and management science*, 3-21.
- Stone, Diane, Andrew Denham, Mark Garnett, et Senior Lecturer in Politics and International Relations Mark Garnett. 1998. *Think Tanks Across Nations: A Comparative Approach*. Manchester University Press.
- Surowiecki, James. 2005. *The wisdom of crowds*. Anchor.
- Taber, Charles S., et Milton Lodge. 2006. « Motivated skepticism in the evaluation of political beliefs ». *American journal of political science* 50 (3): 755-69.
- Thompson, Abigail. 2014. « Does Diversity Trump Ability? » *Notices of the American Mathematical Society* 61 (09): 1024. <https://doi.org/10.1090/noti1163>.

- Thomson, Ann Marie, et James L. Perry. 2006. « Collaboration processes: Inside the black box ». *Public administration review* 66: 20-32.
- Tremblay-Faulkner, Marc. 2018. « BAPE : au-delà des slogans ». La Presse+. 10 décembre 2018. http://plus.lapresse.ca/screens/aaff369e-67a6-4188-8698-000b93480a6e__7C__0.html.
- . 2019. « Expertise et réactivité démocratique : l'influence des groupes d'intérêt dans le secteur environnemental québécois ». Dans *Démocratie et politiques publiques*, 257-82. Ste-Foy: Presses de l'Université Laval.
- Truman, David Bicknell. 1971. *The governmental process*. Alfred A. Knopf.
- Union des producteurs agricoles. 2014. « Mémoire présenté par l'Union des producteurs agricoles dans le cadre des travaux du BAPE sur les enjeux liés à l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste ». http://archives.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/gaz_de_schiste-enjeux/documents/DM33.pdf.
- . 2017. *Réseau électrique métropolitain - Une entente novatrice entre CDPQ Infra, l'UPA et la CMM pour valoriser le territoire agricole*. Montréal.
- . 2019. « Mémoire Consultations prébudgétaires en vue du budget 2019 ». <https://www.upa.qc.ca/fr/publications/2018/08/memoire-consultations-prebudgetaires-en-vue-du-budget-2019/>.
- Verba, Sidney, Nancy Burns, et Kay Lehman Schlozman. 2003. « Unequal at the Starting Line: Creating Participatory Inequalities across Generations and among Groups ». *The American Sociologist* 34 (1): 45-69. <https://doi.org/10.1007/s12108-003-1005-y>.
- Vivre en Ville. 2012. « BAPE : les nominations de Pierre Baril et de Louis-Gilles Francoeur sont bienvenues - Vivre en Ville - la voie des collectivités viables ». 2012. <https://vivreenville.org/a-propos/actualites/2012/bape-les-nominations-de-pierre-baril-et-de-louis-gilles-francoeur-sont-bienvenues.aspx>.
- Walker, Jack L. 1991. *Mobilizing interest groups in America: Patrons, professions, and social movements*. University of Michigan Press.
- Weber, Edward P., et Anne M. Khademian. 2008. « Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings ». *Public Administration Review* 68 (2): 334-49. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00866.x>.
- Weible, Christopher M. 2008. « Expert-Based Information and Policy Subsystems: A Review and Synthesis ». *Policy Studies Journal* 36 (4): 615-35. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00287.x>.
- Weible, Christopher M., et Paul A. Sabatier. 2005. « Comparing policy networks: Marine protected areas in California ». *Policy Studies Journal* 33 (2): 181-201.
- West, William F. 2004. « Formal procedures, informal processes, accountability, and responsiveness in bureaucratic policy making: An institutional policy analysis ». *Public Administration Review* 64 (1): 66-80.
- Wilson, James Q. 1989. « Bureaucracy: What government agencies do and why they do it ».
- Woods, N. D. 2015. « Regulatory Democracy Reconsidered: The Policy Impact of Public Participation Requirements ». *Journal of Public Administration Research and Theory* 25 (2): 571-96. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut042>.
- Workman, Samuel. 2015. *The Dynamics of Bureaucracy in the US Government*. Cambridge University Press.

- Workman, Samuel, Bryan D. Jones, et Ashley E. Jochim. 2009. « Information Processing and Policy Dynamics ». *Policy Studies Journal* 37 (1): 75-92. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00296.x>.
- Wüest, Bruno. 2018. « Selective Attention and the Information Environment: Citizens' Perceptions of Political Problems in the 2015 Swiss Federal Election Campaign ». *Swiss Political Science Review* 24 (4): 464-86. <https://doi.org/10.1111/spsr.12325>.
- Yackee, Jason Webb, et Susan Webb Yackee. 2006a. « A bias towards business? Assessing interest group influence on the US bureaucracy ». *The Journal of Politics* 68 (1): 128-39.
- . 2006b. « A Bias Towards Business? Assessing Interest Group Influence on the U.S. Bureaucracy ». *The Journal of Politics* 68 (1): 128-39. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2006.00375.x>.
- Yackee, Susan Webb. 2019. « The Politics of Rulemaking in the United States ». *Annual Review of Political Science* 22: 37-55.
- . s. d. « The “Science” of Policy Development During Administrative Rulemaking ». *Policy Studies Journal* 0 (0). Consulté le 1 septembre 2019. <https://doi.org/10.1111/psj.12350>.
- Young, Lisa, et Joanna Everitt. 2011. *Advocacy groups*. UBC Press.
- Zafonte, Matthew, et Paul Sabatier. 2004. « Short-term versus long-term coalitions in the policy process: Automotive pollution control, 1963–1989 ». *Policy studies journal* 32 (1): 75-107.