

***LA MODERNISATION DE
LA GOUVERNANCE :
Une première exploration***

**Textes préparés par
Jane Jenson/Martin Papillon
Paul G. Thomas
Vincent Lemieux
Peter Aucoin**

Novembre 2000

CENTRE
CANADIEN DE
GESTION

CANADIAN CENTRE
FOR MANAGEMENT
DEVELOPMENT

Pour plus d'information ou pour obtenir des copies supplémentaires, veuillez communiquer avec le Groupe de la recherche et planification stratégiques du Centre canadien de gestion

Téléphone : (613) 947-3682 / 943-8370

Télécopieur : (613) 995-0286

Courriel : micheler@ccmd-ccg.gc.ca

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues du Centre canadien de gestion

Toute demande de permission pour reproduire ces documents doit être adressée au Centre canadien de gestion

Données de catalogage avant publication (Canada)

Vedette principale au titre :

La modernisation de la gouvernance : textes

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.

Titre de la p. de t. addit. : Modernizing governance.

Textes présentés à la Conférence internationale du CCG sur la modernisation de la gouvernance qui a eu lieu à Ottawa en mai 2000.--Préf.

ISBN 0-662-65348-3

No de cat. SC94-75/2000

1. Administration publique -- Congrès.
2. Fonction publique -- Réforme -- Congrès.
3. Mondialisation -- Congrès.
- I. Jenson, Jane, 1946- .
- II. Centre canadien de gestion.
- III. Titre: Modernizing governance.

JA35.5M67 2000

351

C00-980452-8F

Préface

Cet ouvrage est le résultat des premiers travaux effectués dans le cadre du programme de recherche exploratoire à long terme du Centre canadien de gestion (CCG). Ce programme de trois ans a été mis sur pied en juin 1999 dans le but d'aider les gestionnaires du gouvernement canadien à identifier, anticiper, comprendre et agir sur les principaux facteurs de changement qui transformeront la gouvernance et la fonction publique de l'avenir.

Les motifs justifiant l'établissement d'un programme portant sur la modernisation de la gouvernance sont nombreux. Depuis maintenant plusieurs années, les gouvernements évoluent dans un environnement en pleine mutation et de plus en plus mondialisé. Toutefois, l'accélération marquée de cette évolution accentue l'importance d'examiner de plus près les forces du changement qui commandent la modernisation de la gouvernance, notamment le caractère changeant des attentes des citoyens à l'égard de l'État, la technologie de l'information, la mondialisation et la naissance d'une économie mondiale du savoir. Jouant désormais un rôle de plus en plus important, ces déterminants auront selon nous une incidence sur quatre dimensions de la gouvernance : les citoyens et la citoyenneté, la démocratie, le rôle de l'État, et le rôle de la fonction publique. Ces dimensions constituent les quatre sous-thèmes du programme de recherche sur la modernisation de la gouvernance du CCG.

Les textes dans ce volume s'articulent autour de ces quatre sous-thèmes de recherche du CCG et ont été présentés par les auteurs à la Conférence internationale du CCG sur la modernisation de la gouvernance qui a eu lieu à Ottawa en mai 2000. La conférence avait comme objectifs d'engager des hauts fonctionnaires et des théoriciens canadiens et internationaux dans un dialogue en profondeur sur les questions de recherche principales devant être abordées pour faire progresser notre connaissance et notre compréhension des changements qui se produisent au sein de la gouvernance et, ensuite, d'aider les gouvernements à se préparer aux défis du futur. Comme supplément, le lecteur pourra aussi trouver sur le site Web du Centre un résumé des discussions lors de la conférence et les textes de nos invités du Danemark, de la Finlande, de la Norvège, de Singapour et du Canada.

Nous croyons que cette publication apportera une contribution importante à nos réflexions sur la gouvernance et nous espérons pouvoir continuer à partager les résultats de nos recherches dans les prochaines années.

Maurice Demers
Directeur Général
Recherche et planification stratégiques

Remerciements

La préparation de ces textes a été rendue possible grâce à la collaboration de quatre éminents chercheurs canadiens qui ont accepté d'entamer une première exploration des quatre sous-thèmes de recherche du CCG. Ils ont effectué une analyse bibliographique et un examen des enjeux se présentant pour chacun des sous-thèmes afin d'identifier les questions de recherche les plus pertinentes. Poursuivant notre engagement envers la recherche avec et non seulement pour les praticiens, nous avons jumelé les auteurs avec des hauts fonctionnaires du Gouvernement du Canada pour qu'ils obtiennent une autre perspective basée sur leur compréhension, leurs analyses et leurs propositions.

Nous tenons donc à remercier les professeurs Peter Aucoin de l'Université Dalhousie, Vincent Lemieux de l'Université Laval, Paul Thomas de l'Université du Manitoba, Jane Jenson de l'Université de Montréal et du Réseau canadien de recherche en politiques, Martin Papillon étudiant au doctorat de l'Université York ainsi que nos collègues du gouvernement canadien, David Good, sous-ministre adjoint, Investissement dans les ressources humaines, Développement des ressources humaines Canada, Guillaume Bissonnette, Directeur principal, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale, Finances Canada, Norman Moyer, sous-ministre adjoint, Identité canadienne, Patrimoine canadien et Cynthia Williams, directrice exécutive, Direction générale des politiques, de la recherche et des communications, Commission de la fonction publique du Canada d'avoir accepté de collaborer à ce projet. L'excellente contribution de ces derniers aura permis de faire avancer le programme de recherche du CCG et nous positionne solidement pour entreprendre notre deuxième phase de recherche exploratoire sur la modernisation de la gouvernance. Nous avons aussi grandement bénéficié des conseils et de la sagesse d'un des membres de notre Conseil d'administration, Donald Savoie, titulaire de la chaire Clément-Cormier en développement économique à l'Université de Moncton à qui nous exprimons notre profonde reconnaissance.

Cette recherche et cette publication ont aussi bénéficié de l'appui formidable de toute l'équipe de la recherche et de la planification stratégiques du CCG, en particulier Raymond D'Aoust, Patrick Boisvert, Anne Morin, Michèle Renaud et Anna-Maria Raposo. Sans eux le succès n'aurait pas été possible et nous les remercions de cet excellent travail.

La conférence a reçu l'appui de plusieurs partenaires et nous leur renouvelons notre sincère appréciation.



PS21 OFFICE
Public Service for the 21st Century
and
CIVIL SERVICE COLLEGE
SINGAPORE



NORWAY
Ministry of Labour and
Government Administration (AAD)



Table des matières

Préface i

Remerciements iii

TEXTES SUR LA GOUVERNANCE

I. Les frontières mouvantes de la citoyenneté : Étude et programme
de recherche 1
- Jane Jenson/Martin Papillon

II L'avenir de la démocratie représentative : Répercussions des technologies
de l'information 55
- Paul G. Thomas

III. Les rôle du gouvernement dans la gouvernance 125
- Vincent Lemieux

IV. La fonction publique comme organisation apprenante : Maintenir le mouvement
de réforme dans la fonction publique 155
- Peter Aucoin

LES FRONTIÈRES MOUVANTES DE LA CITOYENNETÉ :
Étude et programme de recherche

Jane Jenson

Département de science politique
Université de Montréal
et
CPRN, inc.

Martin Papillon

Department of Political Science
York University

INTRODUCTION : un concept revenu à la mode

Depuis des siècles, les frontières de la citoyenneté ont fait l'objet de vifs débats dans les milieux politiques. Dans son sens large, la citoyenneté n'est pas seulement une définition abstraite de sujets détenant des droits politiques. Elle constitue aussi un outil important pour l'État qui, en définissant la citoyenneté, fixe les conditions d'une pleine appartenance à la collectivité politique. En outre, elle permet aux acteurs politiques d'utiliser le vocabulaire de la citoyenneté pour se faire intégrer à la politique.

Le concept de « citoyenneté canadienne » a soulevé bien des questions tout au long du siècle dernier et demeure encore un thème d'actualité. Hier comme aujourd'hui, ces questions sont très variées. En raison de ses efforts visant à clarifier les règlements sur la nationalité et l'immigration, le Canada a été le premier pays du Commonwealth à établir une citoyenneté autonome (les Canadiens sont toutefois demeurés citoyens britanniques durant une autre décennie). Cependant, la *Loi sur la citoyenneté*, comme bien des observateurs l'ont souligné à l'époque, visait aussi à reconnaître l'identité et la diversité canadiennes. Célébrant la promulgation de la loi, J.W.Lindal écrivait (1947 : 78-79) :

Le Canada est un monde en miniature. Il éprouve des problèmes sur le plan de la géographie, du climat, des ressources, de la langue et de la religion. Pourtant, de cette diversité de groupes raciaux éparpillés dans plus de la moitié d'un continent, les fondateurs du Canada ont créé une nation animée d'un esprit fort et distinct. Cependant, le canadianisme est un amalgame, que la diversité même de ce pays a adouci mais aussi élargi, sans lui faire perdre de sa valeur intrinsèque.

Par ailleurs, cette notion est aussi intervenue dans les discussions sur l'éducation des jeunes et leur préparation à la vie de citoyens. En fait, l'éducation civique a toujours compté comme une composante importante des programmes d'éducation du public. Déjà, en 1899, John Millar, sous-ministre de l'Éducation de l'Ontario, rédigeait à l'intention des jeunes un opuscule intitulé *Canadian Citizenship*, qui débutait par ces mots : « L'objectif ultime de tout gouvernement est la culture d'une bonne citoyenneté » (1899 : 9).

Au cours des dernières décennies, la citoyenneté a fait l'objet d'une attention renouvelée, cette fois de nature plus fondamentale. Des États ont créé de nouveaux ministères et prévu des occasions pour célébrer la citoyenneté.¹ Parallèlement, ont émergé de multiples revendications s'inscrivant explicitement dans cette tendance. Voici ce que dit Ronald Beiner, de l'Université de Toronto :

Le nationalisme, les différends ethniques, la fragmentation de communautés politiques multinationales autrefois unies [...] placent le problème du leadership

– celui de la force qui unit un groupe de citoyens en une collectivité politique organisée, cohérente et stable et en assure une allégeance durable – au centre de polémiques théoriques.

Nous allons retenir la notion de Beiner selon laquelle il existe un « problème de citoyenneté »; cependant nous situerons la source de ce problème au-delà des questions soulevées par cet auteur, soit l'ethnicité et la cohabitation multinationale. Les questions concernant les forces qui unissent le groupe se posent de toute évidence en raison de ces mêmes différences ethniques et nationales, mais elles portent aussi sur la pertinence de reconnaître les différences de nature sociale ou économique, les particularités selon les sexes ou autres différences. Le débat actuel sur la citoyenneté doit être interprété en termes larges, et aborder la définition de la communauté politique et les conditions d'inclusion – ou d'exclusion – de la communauté (qui sont ceux qui appartiennent au groupe et sous quelles conditions).

La multiplication des revendications associées au concept de citoyenneté est un phénomène largement répandu. Par exemple, les mouvements latino-américains de défense de la démocratie et des droits de la personne ainsi que les différentes mobilisations des pauvres formulent leurs demandes en termes de citoyenneté, de sorte que « l'accès à la citoyenneté commence à être vue (sic) comme l'accession aux conditions économiques, sociales et culturelles de l'exercice des droits politiques » (Marques-Pereira et Bitzberg, 1995 : 7). Les mouvements féministes, surtout ceux dans lesquels des mères portent témoignage de leurs « enfants disparus », inscrivent leurs revendications dans un contexte de citoyenneté (Blacklock et Jenson, 1998). En France, le mouvement social, vaste regroupement d'associations et d'intervenants luttant contre les inégalités sociales et l'exclusion, manifeste en faveur d'une meilleure citoyenneté (Helly, 1999). En Belgique, le mouvement blanc, issu des scandales gouvernementaux et des accusations de complicité policière dans l'affaire du pédophile Marc Dutroux, se présente comme un mouvement de citoyenneté (Vogel, 1999). La citoyenneté est aussi devenue un concept crucial dans les débats concernant les droits des autochtones dans plusieurs pays (Yashar, 1998).

Ces mouvements variés, qui mènent leurs revendications au nom des « citoyens » ou de la « citoyenneté », ont un dénominateur commun. Ils abordent tous la relation entre l'État et les personnes vivant à l'intérieur de ses frontières. Ils revendiquent tous une voix plus représentative et une plus grande reconnaissance au sein de la politique. De ce fait, ils mettent en question les limites de la collectivité politique.

Cette tendance à inscrire les luttes politiques dans les « revendications de citoyenneté » attire notre attention sur l'autre facette de la relation. La citoyenneté n'existe pas sans l'État. Les préoccupations grandissantes que suscitent la cohésion sociale et les politiques démocratiques ont incité nombre d'intervenants gouvernementaux et de décideurs à exprimer leur préoccupation face à la question de la citoyenneté. Dans les sociétés diversifiées et fragmentées, marquées par une restructuration profonde de l'ordre économique et social, les institutions de l'État éprouvent de la difficulté à assurer l'inclusion et la participation de tous ceux qui

contribuent officiellement à la collectivité politique. Qui plus est, l'immigration et les mouvements de réfugiés associés à la mondialisation, ainsi que le mouvement des personnes dans les zones de libre-échange économique, soulèvent des questions fondamentales en matière d'inclusion et d'exclusion, c'est-à-dire précisément là où se situent les limites de la citoyenneté. La popularité du concept de cohésion sociale (Jenson, 1998) ainsi que les efforts visant à reconstituer les pratiques démocratiques, à recoudre le tissu social et à repenser les droits et les responsabilités des citoyens et des étrangers ayant droit de cité témoignent des efforts que déploient les États pour définir les limites de la citoyenneté.

Ainsi, ce « retour du citoyen » (Kymlicka et Norman, 1995) dans les débats politiques et théoriques n'est nullement le fruit du hasard, mais plutôt le résultat de transformations majeures dans les politiques modernes et les économies politiques. Il représente le signe et le symptôme de changements et de questionnements profonds.

La citoyenneté en tant que double relation

Malgré la tendance – pour reprendre une expression populaire – à « étirer » le concept dans toutes les directions, en parlant de « citoyens du monde » et autres expressions, la citoyenneté a toujours été intimement – ou plutôt exclusivement – liée à l'appartenance à une collectivité politique précisément définie. De la Grèce antique à la fin du régime féodal, de l'édification de l'État européen moderne à l'aube du XXI^e siècle, la citoyenneté a toujours **porté** sur deux relations :

- *la position des membres d'une collectivité politique vis-à-vis de l'autorité politique;*
- *les relations de soutien mutuel et de solidarité qui existent entre ces membres **en raison** même de leur appartenance à cette collectivité.*

Dans son sens le plus large, la « bonne citoyenneté » englobe la relation de civilité et de bonne conduite entre les personnes; cependant, pour être véritable, la citoyenneté doit aussi englober un État en tant que collectivité politique. C'est la forme de ces relations, façonnée par l'histoire, – relation entre personnes partageant un lien avec un État et relation entre les personnes et l'État – que nous définissons comme les *frontières de la citoyenneté*.

Dans le présent document, nous éviterons les extensions métaphoriques qui, sous le couvert de la citoyenneté, englobent les relations privées et les formes de vie sociale non politiques ou celles qui n'ont pas de rapport avec les États nationaux. Cependant, le fait de nous limiter à cette définition étroite ne signifie pas, nous le verrons clairement, que nous ne reconnaissons pas le fait que l'époque actuelle est marquée par le changement. L'actuelle remise en question du fait politique et de l'État entraîne un remodelage – sinon une transformation – de la citoyenneté.

À partir de ce point de vue, le présent document vise à déterminer les questions et les débats qui entourent la notion de citoyenneté et à proposer une approche permettant d'expliquer l'actuelle restructuration des régimes de citoyenneté au Canada et ailleurs.² Pour ce faire, nous allons d'abord proposer une définition de la citoyenneté en tant que relation dynamique entre trois dimensions complémentaires : les droits et responsabilités, l'accès et l'appartenance.³ Nous allons ensuite examiner quatre aspects sous lesquels la perception actuelle de la citoyenneté est remise en question. Enfin, nous allons dégager certaines pistes de recherche qui pourraient nous permettre de mieux comprendre ces changements et leur impact sur la gestion publique, les relations État-citoyen, le bien-être et les pratiques démocratiques.

Les dimensions de la citoyenneté

Envisagée comme une relation entre la personne et l'État et entre les personnes, la citoyenneté est l'expression concrète du principe fondamental d'égalité entre les membres de la collectivité politique. Ce principe est au cœur même de la politique moderne. Pour Jean Bodin, dans ses écrits sur la république du 16^e siècle et, plus tard, Jean-Jacques Rousseau et les Libéraux anglais, « les citoyens sont égaux en tous droits et prérogatives ».⁴ La citoyenneté ne pouvait exister dans un contexte de relations sociales de nature féodale ou patrimoniale (Marshall, 1964 : 79).

Un changement fondamental annonçant la politique moderne, symbolisée par la Révolution française, définissait la personne non pas simplement comme un sujet mais aussi comme le détenteur de droits. Dans un texte qui a fait date, Reinhard Bendix (1964 : 66-67) écrivait :

[...] la vie politique médiévale dépend du lien entre le rang héréditaire ou spirituel au sein de la société, le contrôle des terres en tant que principale ressource économique et l'exercice des pouvoirs publics. [...] Les droits et libertés sont accordés à des groupes, à des sociétés, à des propriétés plutôt qu'à des sujets; la représentation dans les organes juridiques et judiciaires est assujettie aux propriétaires détenant des privilèges par voie de tradition. Dans un tel cadre, aucun droit immédiat n'est accordé aux sujets en position de dépendance économique, comme les locataires, les journaliers, les travailleurs et les serviteurs : au mieux, ils sont classés en vertu de leur appartenance à la maison de leur maître et sont représentés par lui et sa propriété. Ce système sera brisé par la double révolution de l'Occident – politique et industrielle – qui mènera à la reconnaissance des droits de citoyens pour tous les adultes [...].

Après ces transformations sociales majeures, la personne devient un citoyen, reconnu dans son humanité, détenteur de droits et qui, par sa participation à la société, exprime ses obligations. Ainsi, la citoyenneté supposait la reconnaissance de la personne – réalisée au moyen d'une garantie de protection contre l'ingérence de l'État – et en particulier la personne libre.

Une telle notion suppose aussi que l'État est garant de l'égalité. Mais quel État? La

notion de la personne en tant que détenteur de droits s'accompagnait de l'idée que les citoyens devaient participer à des choix de société, c'est-à-dire collectifs. Comment assurer l'exécution de ces obligations sans entraver la liberté si chère aux philosophes politiques? C'est là le problème qui allait se poser à la citoyenneté au cours des 18 et 19^e siècles.

Cette époque a vu naître l'État moderne. Fondé sur le concept de la souveraineté tant populaire que nationale, l'État moderne est issu de deux formes politiques distinctes. L'une d'elles était la ville-État de la Renaissance (Held, 1993 : 16-18). Les notions du public, par opposition au privé, et celles d'espace et d'action publique sous-tendaient les villes-États. Elles reconnaissaient un citoyen, le bourgeois, qui a obtenu ce statut de par sa seule qualité d'individu. La rupture des liens de la féodalité apparaissait clairement, en ce que le bourgeois était politiquement et juridiquement autonome, défini par sa simple allégeance à la ville (bourg).⁵

Les républiques constituaient un sous-groupe de ces villes-États. Jean Bodin, J.-J. Rousseau et Condorcet ont tous écrit sur le gouvernement républicain, alors que les révolutionnaires américains, tout comme les Français, ont fondé une république à l'image de leurs principes. Ces républiques comportaient un suffrage élargi (bien que limité et jamais clairement défini, du moins dans le cas de la France) et établissaient la responsabilité du citoyen de prendre les armes pour défendre la république. Toutefois, ce n'est qu'au 19^e siècle que le suffrage universel des hommes a été fermement établi dans ces deux pays.

Le deuxième modèle de l'État moderne, la monarchie limitée par voie de constitution, a demandé une période de développement encore plus longue. Progressivement, le pouvoir du souverain a été limité par l'obligation d'obtenir l'approbation des principales décisions en matière de gestion des affaires publiques, soit constituer une armée et prélever les impôts. En échange des impôts, les sujets de la Couronne seraient protégés des menaces de l'intérieur et de l'extérieur. Toutefois, outre l'obligation de payer des impôts, ils avaient le droit de les approuver. C'est pourquoi la *Magna Carta* et la *Déclaration des droits* de 1689 représentent aussi des textes fondamentaux de la citoyenneté moderne, établissant une protection de base des droits de la personne dans une relation d'échange. Le compromis était la sécurité et la protection pour ceux qui étaient inclus dans la politique, en échange des responsabilités de participation. Le processus décisionnel complexe nécessitait de nouvelles institutions; finalement, les institutions représentatives du régime féodal sont devenues celles de la démocratie parlementaire, dans laquelle le pouvoir d'imposition et la question de déterminer qui était habilité à prendre des décisions en matière d'impôt constituaient des éléments essentiels (Tilly, 1990; Elias, 1991).

L'évolution des républiques et des monarchies constitutionnelles a convergé avec le temps pour produire des formes institutionnelles communes d'autonomie gouvernementale et inculquer la notion que la participation démocratique transformait les sujets en citoyens. À la lumière de cette convergence, Diane Lamoureux (1991 : 55) écrit :

Ce qui caractérise fondamentalement la notion moderne de citoyenneté – et l'associe étroitement à celle de démocratie –, c'est la capacité de participer à la

vie du corps politique. Le citoyen, non seulement est soumis à une autorité politique dans la mesure justement où il ne fait plus totalement corps avec la cité, mais également participe à la formation de cette autorité.

Nous voyons donc que, dès le départ, la citoyenneté était un ensemble complexe de droits et d'obligations, offert à tous ceux qui étaient définis comme citoyens. En bout de ligne, les institutions de la démocratie libérale sont devenues essentielles à l'appariement réussi de droits et de responsabilités, tout en devenant les institutions permettant l'exercice du choix collectif. C'est cette évolution, différente pour la Grande-Bretagne, le Continent et la république américaine, qui a tellement fasciné Alexis de Tocqueville durant la quatrième décennie du 19^e siècle.

Cette même évolution a mené le sociologue T.H. Marshall à tracer la trajectoire historique de la citoyenneté moderne.⁶ Pour simplifier sa riche approche historique, disons que Marshall a décrit l'expansion des droits de citoyenneté au cours des derniers siècles comme une recherche constante de stabilité et d'équilibre entre l'égalité démocratique et les garanties de libertés personnelles. Selon Marshall, trois catégories de droits ont émergé en une séquence historique pour créer cet équilibre : les droits civils du 18^e siècle, les droits politiques du 19^e siècle et les droits sociaux, au XX^e siècle.⁷

Les *droits civils* garantissent des libertés fondamentales (comme la liberté d'expression, de religion, etc.) et, notamment, celle de mener la profession de son choix. Marshall a associé les droits civils avec la fin du régime des confréries et des restrictions imposées au commerce selon les villes. Il a insisté sur l'émergence d'un marché dans le domaine du travail et du libre-échange au sein des frontières nationales (1964 : 82). Les *droits politiques*, accordés graduellement à l'ensemble de la population adulte, incluaient le droit de voter et de se porter candidat. Même si de tels droits ont pu être longtemps l'apanage de certains groupes sociaux, le statut du droit de citoyenneté exigeait qu'ils soient donnés à tous (Marshall, 1964 : 85). Enfin, il a décrit les *droits sociaux*, comme le droit à l'éducation, au logement, aux services de santé ou à la sécurité du revenu. Cette troisième catégorie est associée à une transformation fondamentale de notre conception de l'égalité. Elle est devenue plus qu'un principe formel (égalité de statut) et englobait une certaine mesure de réalité socioéconomique (égalité en pratique).

Par conséquent, **une dimension** de la citoyenneté a émergé de cette évolution : celle des **droits et responsabilités** – obligations de l'État à l'égard des citoyens, obligations des citoyens à l'égard de l'État et obligations des citoyens entre eux. Des droits civils, politiques et sociaux ont été obtenus, dès le départ, en échange de deux actes de citoyenneté importants : participation éclairée à la vie de la politique et soutien de ses entreprises et de sa protection, par l'impôt et l'obligation de servir dans l'armée.

Ainsi, par exemple, dans un manuel écrit en 1927 à l'intention des écoles publiques de l'Alberta, James McCaig (1927 : Chapitre XXI) dressait la liste des droits et des obligations des Canadiens, qui incluaient bon nombre des droits et obligations mentionnés vingt ans plus tard

par T.H. Marshall, y compris les droits sociaux :

- Le droit à la protection de la vie et de la propriété
- Le droit à la protection contre la maladie
- Le droit de libre expression
- Le droit à la liberté de culte
- Le droit à la protection contre les détentions arbitraires
- Le droit à un procès devant jury
- Le droit à un environnement sain
- Le droit à une bonne éducation

- L'obligation d'obéir aux lois
- L'obligation de payer des impôts
- L'obligation du service militaire
- L'obligation de voter
- L'obligation de travailler
- L'obligation de servir comme juré
- L'obligation de se garder en santé

Cependant, les différents droits et leur distribution ont varié dans le temps et l'espace. Les conditions démographiques, les relations de pouvoir (y compris la capacité de certaines classes ou de certains groupes à imposer leurs revendications), les différentes destinées historiques sont autant d'éléments qui ont influé sur la conception des droits et des obligations dans chaque collectivité politique. C'est pour des raisons historiques concrètes que la liberté d'expression est si importante dans la définition des droits de citoyenneté aux États-Unis et moins importante en France, par exemple.⁸

En outre, la reconnaissance des droits pourrait bien se limiter à un geste symbolique en l'absence de mécanismes garantissant leur pleine réalisation. Le plein exercice des droits de citoyenneté a toujours dépendu de la création ou de la réforme d'institutions publiques garantes de leur continuité. Pour Marshall (1964 : 78-79), par exemple, les droits civils nécessitent l'accès au système juridique. Les parlements, les régimes électoraux et, plus tard, les partis politiques, sont devenus les mécanismes garantissant les droits politiques. Les services publics d'éducation, de santé et de sécurité du revenu sont devenus l'expression institutionnalisée de la solidarité sociale et des droits sociaux. Par conséquent, notre **deuxième dimension**, celle de **l'accès**, est étroitement liée à la première, sans toutefois s'y limiter.

Dès le départ, les théoriciens de la démocratie ont aussi compris que les citoyens devaient être préparés à assumer les obligations démocratiques associées à la citoyenneté universelle. La différence entre un sujet et un citoyen ne résidait pas seulement dans le droit de participer mais aussi dans la capacité de le faire. Cette idée avait deux conséquences importantes. D'abord, la pleine citoyenneté dépendait de l'accès au pouvoir politique. C'est cette perception qui a mené, au

début de l'ère moderne, au remplacement du pouvoir divin (exprimé par la combinaison des pouvoirs religieux et politique par un souverain ou autres institutions) par les institutions d'autonomie gouvernementale, justifiée en termes séculiers. Cet accès a été élargi au fil du temps, chaque fois que la mobilisation sociale et économique a forcé la reconnaissance de fait que de nouvelles catégories de population méritaient la pleine intégration à la politique. Ainsi, la totalité des droits politiques a été accordé progressivement – des hommes libres et des propriétaires fonciers à l'ensemble de la population masculine, des hommes aux femmes, des habitants de souche aux naturalisés.

Cette perception a eu une autre conséquence. Les théoriciens de la démocratie ont compris que le fait d'accorder des droits ne se traduisait pas automatiquement par un accès significatif. Comme l'a expliqué Dominique Schnapper (1994 : 95), « [...] les citoyens doivent disposer des moyens nécessaires pour exercer *concrètement* leurs droits. »

Encore une fois, les garanties institutionnelles ont pris de l'importance. Au 19^e siècle, les écoles publiques étaient devenues la principale institution assurant que les jeunes gens avaient la possibilité de devenir des citoyens à part entière. Cette situation supposait davantage que « l'instruction civique »; elle demandait aussi le développement des capacités intellectuelles définies comme nécessaires au raisonnement et aux autres capacités nécessaires à la vie de citoyen. Ensuite, au XX^e siècle, on a établi des niveaux minimaux de bien-être aptes à permettre un accès significatif aux pratiques de la citoyenneté et à favoriser la participation. Par conséquent, le degré d'accès peut varier au sein des collectivités politiques et entre celles-ci, selon la structure institutionnelle et le soutien accordé par l'État et la collectivité aux groupes désavantagés en raison de leur situation sociale, économique ou culturelle.

L'accès n'a rien d'automatique. Il peut aussi nécessiter des efforts pour favoriser l'égalité. Les stratégies visant à améliorer l'accès peuvent comprendre des mécanismes servant à assurer une participation significative au processus démocratique et le plein exercice des droits de citoyenneté, autant d'éléments qui varient dans le temps et l'espace. De plus, les luttes menées pour offrir un meilleur accès à certaines catégories de citoyens contribuent aussi à la transformation des pratiques institutionnelles, modifiant à la fois les frontières de l'accès et ses mécanismes.

La **troisième dimension** qui a toujours constitué un élément de la définition de la citoyenneté est celle de **l'appartenance**.⁹ La qualité de citoyen signifie faire partie d'une collectivité politique donnée, participer à sa vie économique et sociale et recevoir son soutien en cas de besoin. La citoyenneté définit les frontières de l'appartenance, offrant une reconnaissance et un statut spécifiques aux personnes autorisées à participer à la collectivité politique et à jouir de ses avantages. Depuis l'époque de la Grèce antique, le statut de citoyen a défini ceux qui participaient à la collectivité, établissant une distinction d'avec ceux qui en étaient exclus, de par leur condition d'étrangers ou parce qu'on jugeait qu'ils ne le méritaient pas.

Encore une fois, les frontières de l'inclusion et de l'exclusion varient d'un État à l'autre et au fil du temps à l'intérieur d'un même État. Par exemple, durant des siècles, seuls les hommes libres formaient le groupe des citoyens. Les parents de sexe féminin et les enfants, de même que les serviteurs et autres personnes à charge, pouvaient demander protection, mais n'avaient pas droit au statut de citoyen. Les femmes ont eu des droits civils – limités – avant d'obtenir des droits politiques. Leurs droits étaient si limités qu'ils les empêchaient d'être citoyennes à part entière. Elles détenaient la nationalité sans jouir de la citoyenneté. C'est en raison de cette exclusion de la citoyenneté que, pendant une bonne partie du XX^e siècle, les femmes perdaient leur nationalité en épousant un étranger et ne pouvaient pas transmettre leur nationalité à leurs enfants.

L'État joue un rôle essentiel dans la définition des limites de l'appartenance et le résultat de ce processus sert à créer une identité politique, fondée sur la distinction entre les membres et les non-membres. Cette identité commune intervient dans le maintien de la solidarité sociale, malgré les différences culturelles, économiques et sociales importantes entre des gens poursuivant des intérêts souvent contraires. Selon Marshall :

Les sociétés féodales étaient liées par une fiction : celle d'une parenté ou d'une descendance commune. La citoyenneté nécessite un lien d'une nature différente, un sentiment direct d'appartenance à une collectivité, fondée sur la loyauté à une civilisation partagée par tous (1964 : 77).

Bien que les trois éléments de la citoyenneté (droits, accès et appartenance) puissent être définis séparément, on doit les appréhender de façon globale. Les droits et les responsabilités signifient peu de chose sans un accès adéquat et une reconnaissance appropriée de l'appartenance au groupe. On peut difficilement obtenir un attachement réel à la collectivité, essentiel à l'exercice de la participation démocratique, sans une reconnaissance adéquate des droits et de l'accès au pouvoir politique. Par conséquent, la citoyenneté suppose une relation triangulaire entre les droits, l'accès et l'appartenance.

Au cours de la présente introduction, nous avons insisté sur le fait que ces dimensions ont émergé sous l'action d'un processus historique présentant des différences appréciables d'un État à l'autre. Nous avons aussi mis en lumière le fait que ces trois dimensions ont été définies par les pratiques gouvernementales et les luttes politiques. Les régimes de citoyenneté sont donc en redéfinition et en transformation constantes. En fait, au cours des quatre derniers siècles, les revendications visant à modifier, à élargir ou à limiter les trois dimensions de la citoyenneté ont été sources de mobilisation et d'action politiques. De la *Magna Carta* au Lac Meech, de la Charte des droits de 1689 à la Charte des droits et libertés, les citoyens ont contesté, discuté et redéfini les limites de leur relation avec le pouvoir politique.

Il n'y a donc rien de surprenant à ce que les remises en question des limites de la citoyenneté occupent une place aussi importante aujourd'hui. Le reste de notre étude va porter

sur les quatre défis qui se posent aux limites de la citoyenneté : le défi de la diversité sociale et culturelle, celui de l'État en tant que « lieu naturel » de la citoyenneté, le défi des droits de la citoyenneté sociale dans l'actuelle restructuration de l'économie mondiale et, enfin, le défi de la participation démocratique. Nous verrons que ces débats remettent en question, redéfinissent et transforment les frontières de la citoyenneté.

Le défi de la diversité

Le premier défi qui se pose à la définition des limites de la citoyenneté moderne est peut-être celui qui est le mieux documenté et le plus analysé. Souvent, ceux qui souhaitent la reconnaissance de la diversité culturelle cherchent à revoir le contenu des droits, le mode d'accès et, le plus souvent, la définition de l'appartenance au sein des régimes de citoyenneté. On ne doit donc pas se surprendre d'assister à un débat animé, où bien des questions restent encore en suspens. En fait, les débats politiques soulevés par ce défi de la citoyenneté comptent parmi les plus ardues des dernières décennies.

Comme nous l'avons vu, la pierre angulaire du projet de citoyenneté libérale était la notion d'égalité entre tous les membres de la collectivité politique. Dans sa définition libérale classique, la citoyenneté se base sur une définition « neutre ». On estime que l'*homo publicus* est une personne libre d'attributs culturels ou particularistes ou capable de s'élever au-dessus de ces attributs.¹⁰ L'inclusion dans la collectivité politique suppose la capacité d'exercer pleinement les droits et les responsabilités de la citoyenneté et les limites de l'appartenance sont définies par un attachement commun à ces droits et responsabilités. Lorsqu'on reconnaît l'existence d'attributs culturels ou de valeurs qui y sont liées, ceux-ci sont traités *soit* comme des éléments débordant le cadre de la citoyenneté, *soit* comme des obstacles à aplanir par de bonnes pratiques de citoyenneté.

Au cours des cinq dernières décennies, la perception de ces questions a changé considérablement. En ce qui concerne la première façon de penser la culture, on pouvait envisager de mettre de côté la diversité, car on considérait qu'il y avait adéquation entre les limites des collectivités culturelles et celles des collectivités nationales. Par exemple, T.H. Marshall tenait pour acquis l'uniformité culturelle de la « nation » lorsqu'il a décrit l'expansion progressive des droits de citoyenneté dans son Angleterre natale. La conscience nationale, qu'il considère comme un élément essentiel de la citoyenneté, se fonde sur « une loyauté à une civilisation partagée par tous » (1964 : 101). Les préoccupations de Marshall, comme celles de bien de ses contemporains, étaient axées bien plus sur les écarts socioéconomiques que sur les différences culturelles. Par conséquent, avec la reconnaissance du droit à l'autodétermination par les accords internationaux d'après-guerre, on considérait que chaque collectivité culturelle nationale aurait son propre espace de citoyenneté. En ce qui concerne la reconnaissance des différences culturelles au sein des États nationaux, ces différences ont été reléguées au privé, domaine qui a toujours revêtu une importance politique moindre, moins digne d'attention et isolé de la sphère politique. En outre, les institutions privées, surtout les partis politiques, se sont vu confier la tâche de reconnaître la différence, par le biais de leurs pratiques de représentation.¹¹

Le Canada nous fournit un exemple illustrant la seconde approche de la diversité culturelle. Parfaitement conscient de la grande diversité des racines des citoyens et des diverses loyautés locales limitant l'adhésion à une définition unique du « Canadien », le discours politique de la première moitié du XX^e siècle a insisté sur la nécessité de créer un sentiment de canadianisme (comme nous le voyons ci-dessus dans la citation de Lindal). Nombre d'observateurs, dont Paul Martin, dans sa présentation de la *Loi sur la citoyenneté*, étaient bien conscients de la diversité canadienne, manifestée tant à l'intérieur du pays que par l'immigration qu'il a connue au cours du XX^e siècle. Au sujet de sa visite en Europe en 1944, il écrivait :

Un jour morne et froid de février, on m'a conduit de Paris à Dieppe, afin que je puisse rendre hommage aux soldats de l'Essex Scottish et aux autres Canadiens inhumés au cimetière militaire. Certaines tombes étaient marquées par des croix de bois. Les dernières pierres tombales n'avaient pas été mises en place. Ces Canadiens avaient des origines raciales tellement diverses : anglo-saxonne, française et bien d'autres encore. J'ai pensé que c'était là qu'était le caractère même du Canada : un pays formé de différentes nationalités. [...] Depuis, aucune image n'a su représenter de façon aussi poignante le concept de notre nation que ce cimetière. Quelles qu'aient été leurs origines, tous ces gens étaient des Canadiens (1993 : 66).

Par conséquent, les politiques d'après 1945 avaient pour objectif de faire accepter la diversité¹², d'accorder à tous les mêmes droits et de favoriser un sentiment d'appartenance. Comme disaient Bourque et Duchastel au sujet des années 1940, la diversité était prise en compte dans le discours politique – où « la notion de *citoyen* occupe la place centrale » – par la mise en place d'une nouvelle approche de l'universalité, qui insistait sur l'égalité socioéconomique :

Ce pancanadianisme, auquel participent aussi les notions de *peuple* et de *national*, cherche à trouver dans la notion de citoyen un principe d'universalité (égalité d'accès aux services) qui, empiriquement, réunirait tous les Canadiens en une seule et même communauté (1993 : 65).

Toutefois, dans les années qui suivirent, la définition homogène et culturellement neutre de la collectivité politique et la définition fondée sur l'égalité socioéconomique sont devenues de plus en plus difficile à soutenir. D'abord, dans les années 1960, les minorités culturelles¹³ avaient commencé à demander leur reconnaissance. En plus des mouvements nationalistes québécois et autochtones bien connus des Canadiens, dans les années 1970, les Basques, les Bretons, les Écossais et bien d'autres minorités dans le monde demandaient la reconnaissance de leur spécificité ainsi que des dispositions institutionnelles garantissant cette différence culturelle. C'est ainsi que les mouvements nationalistes ont actualisé la question de la diversité et de la reconnaissance de la différence.

Durant cette même période, d'autres « minorités » se mobilisaient pour revendiquer l'égalité au nom de la diversité. Différents mouvements sociaux (femmes, gais et lesbiennes, minorités religieuses) ont revendiqué l'inclusion en menant leurs luttes en des termes culturels. Une partie des revendications féministes, par exemple, portait sur l'écart entre la reconnaissance formelle des droits de citoyenneté, la réalité de l'accès inégal aux institutions, qui diminuait leurs valeurs et imposait des normes de comportement masculines, les voies traditionnelles masculines du système de représentation, etc. Pour leur part, les gais et les lesbiennes faisaient valoir que la non-reconnaissance de la légitimité de leur orientation sexuelle signifiait un refus de leurs droits officiels et égaux. Parfois, ces revendications ont été présentées dans la perspective des droits de la personne. Cependant, bien souvent, les féministes ainsi que les gais et les lesbiennes ont critiqué le soi-disant traitement égal des droits sociaux, alléguant qu'ils étaient victimes de discrimination, du fait qu'ils ne jouissaient pas des mêmes droits sociaux que les hommes ou les familles hétérosexuelles.

Dans leur démarche, ces mouvements en sont venus à partager une perspective semblable à celle que propose la théoricienne de la politique, Iris Marion Young, qui décrit les conceptions universelles de la citoyenneté, fondées sur la personne abstraite, comme fondamentalement injustes. Ces conceptions oppriment les groupes historiquement désavantagés, comme les femmes et les minorités culturelles, en posant comme universelles les normes et les valeurs de la majorité (1989 : 257).

Enfin, en termes pratiques, il est devenu difficile de négliger la diversité culturelle dans la pratique politique, à mesure que se transformait la réalité sociodémographique des démocraties libérales, tant dans les pays d'immigration traditionnels (comme les États-Unis, le Canada, la Nouvelle-Zélande et l'Australie) qu'en Europe de l'Ouest. L'immigration elle-même est devenue de plus en plus diversifiée et le moyen d'intégrer les populations immigrantes est réapparu comme une question importante dans les milieux politiques. On en est venu à considérer que l'immigration posait un problème direct à la citoyenneté, non seulement en termes de garanties d'accès et de définition des droits, mais aussi sur le plan de la pluralité des valeurs et de la définition de l'appartenance. On s'inquiétait de la mesure dans laquelle les immigrants pouvaient « s'intégrer » à leur nouvelle collectivité et abandonner leurs allégeances antérieures. En réponse au défi posé par ces demandes visant une meilleure reconnaissance de la diversité culturelle et le sentiment grandissant d'aliénation exprimé par les minorités, diverses solutions ont été proposées. Ces solutions allaient dans le sens du débat libéral-communautaire-républicain bien connu. Étant donné que ce débat est bien documenté (Helly, 1998; Winstock, 1999; Shafir, 1998; Kymlicka et Norman, 1994), nous ne l'exposerons que brièvement ici. Nous insisterons sur les défis posés aux trois dimensions de la citoyenneté établies ci-dessus.

La question centrale porte sur le moyen de maintenir la cohésion et l'unité de la collectivité politique dans un contexte social pluraliste et diversifié. Les questions d'inclusion, de reconnaissance des droits différentiels ainsi que les conditions permettant l'émergence d'un

sentiment de solidarité et d'appartenance sont donc au cœur de ce débat, dans lequel la diversité est souvent associée à la fragmentation et au risque d'agitation sociale (Van Gunsteren, 1998).

La réponse libérale à la diversité

Une des propositions visant à renforcer la cohésion, souvent adoptée par les libéraux de gauche, est d'assurer une plus grande inclusion et de meilleures possibilités de participation au moyen de la justice redistributive. Le renforcement de l'État providence et des programmes sociaux est censé avoir un effet positif sur les minorités qui se sentent exclues.¹⁴ Bien que cette approche reconnaisse, avec raison, le lien entre l'exclusion socioéconomique, l'accès et l'appartenance, elle n'aborde pas directement toutes les questions de diversité culturelle et leurs dimensions politiques. Par exemple, cette approche sous-tendait la position, maintenant tombée en disgrâce, du *Livre blanc sur les affaires indiennes* (1969). Elle répondait également à bien des questions soulevées par le mouvement féministe et la deuxième vague du mouvement féministe. Dans le premier cas, la proposition visait à inclure les peuples autochtones dans la société canadienne en abrogeant le « traitement spécial », fondé sur leur patrimoine culturel et les droits issus de traités, et en instituant un « traitement égal » en termes d'accès aux ressources. Dans le cas des femmes, le mouvement féministe était et est encore animé d'un débat dynamique : les femmes forment-elles un groupe uni par des valeurs culturelles différentes ou un groupe qui a été victime de discrimination économique et sociale et qui pourrait être pleinement intégré à la « communauté » et, partant, admis à la pleine citoyenneté? De telles propositions – qui visaient presque exclusivement une réforme des mécanismes d'accès, sans aborder le contenu du régime des droits ou les difficultés inhérentes aux identités culturelles – ont souvent été rejetées par les minorités, du fait qu'elles ne reconnaissaient pas leur spécificité et, surtout, qu'elles ne lui accordaient pas de valeur. En refusant de reconnaître la dimension culturelle de l'exclusion, cette approche a produit de nouvelles tensions. Bien qu'elles souffrent fréquemment d'un désavantage socioéconomique, les minorités culturelles estiment que la véritable source du problème est la discrimination (racisme, sexisme, etc.) plutôt qu'un simple manque de ressources économiques. Par conséquent, elles sont rebutées par les approches qui envisagent les revendications identitaires comme un simple moyen d'exprimer une aliénation socioéconomique.

Une autre approche du problème de la diversité culturelle, celle-là inspirée du républicanisme français, propose d'insister sur les vertus civiques et l'attachement aux institutions et aux valeurs associées à la citoyenneté, de façon à créer un sentiment d'appartenance qui ne soit pas associé aux identités culturelles, mais à la capacité de participer à la politique. Les républicains reconnaissent le bien-fondé des groupes d'appartenance particuliers, mais affirment que l'État ne doit pas être identifié à l'une ou l'autre des communautés qu'il régit. L'État doit plutôt favoriser une « collectivité politique » neutre, dans laquelle des personnes d'origines diverses s'unissent dans la recherche d'un point commun (Van Gunsteren, 1998 : 21). Dominique Schnapper (1994) représente très bien cette position. Elle croit qu'une plus grande insistance sur la participation de chacun et un accès véritable aux institutions et au pouvoir politiques vont agir comme éléments

médiateurs pour les différences culturelles. De même, les idées du nationalisme civique (Yael Tamir, 1993) et du patriotisme constitutionnel (Habermas, 1995) ont été proposées comme moyens permettant d'unir une diversité de cultures aux identités différentes. Le point commun de ces approches est la notion de citoyenneté définie en termes de procédures.

Encore une fois, le principal problème de ces approches, soulevé par leurs critiques et ceux qui favorisent la reconnaissance de la diversité, est qu'elles représentent toutes des tentatives de dépolitiser les identités culturelles. Par conséquent, tout en reconnaissant l'existence, et même la pertinence publique de la diversité culturelle, cette pensée a pour but d'empêcher que la diversité ne déstabilise les institutions en place et ne mine les valeurs existantes (comme la République laïque). Cette pensée ne peut reconnaître que les pratiques institutionnelles puissent déjà coder des préjugés culturels, puisque la majorité a déjà imposé sa langue, son patrimoine historique et ses valeurs à la sphère publique (Van Gunsteren, 1998). De ce fait, elle n'offre qu'une idée restreinte de la définition des limites de l'appartenance en fonction de la culture. Pour la même raison, elle rejette aussi la notion des droits différentiels, fondés sur la culture ou autre particularité collective, au sein d'un régime de citoyenneté unitaire.

La critique communautarienne

Les théoriciens intéressés par le sort des minorités culturelles et des groupes défavorisés ont entrepris de mettre à l'épreuve la notion d'« égalité indifférente », propre aux approches libérales de la citoyenneté. Les auteurs associés à l'école communautarienne comptent parmi les critiques les plus virulents de la citoyenneté libérale. Bien qu'ils forment un groupe éclectique¹⁵, les communautariens estiment tous que la personne s'inscrit dans un environnement culturel et un contexte historique. Eux aussi considèrent la citoyenneté comme la relation entre la personne et l'État; cependant, ils estiment qu'on doit porter une plus grande attention aux identités communautaires et à la spécificité culturelle, de façon à promouvoir une saine citoyenneté et, en particulier, sa dimension d'appartenance.

Par exemple, Charles Taylor (1997) démontre pourquoi il est impossible, à son avis, de définir la personne en dehors de la collectivité et sans tenir compte des pratiques culturelles. Les institutions associées à la citoyenneté doivent permettre l'expression de la diversité culturelle et d'identités spécifiques permettant à la personne d'acquérir un sentiment d'appartenance à la collectivité politique :

L'identité est ce qui permet de définir l'individu face aux autres et en fonction des autres; elle permet de se distinguer mais aussi de s'associer à ceux en lequel [sic] on se reconnaît dans les diverses facettes de la vie sociale. Il est donc impossible de parler de participation pleine et entière sans une forme de reconnaissance des différences culturelles (Taylor, 1997).

Pour Taylor, la cohésion d'une collectivité politique se fonde sur le sentiment de solidarité et d'appartenance à la collectivité qui anime ses membres. Une telle solidarité n'est possible que si les membres de la collectivité se sentent pleinement égaux (y compris sur le plan des pratiques culturelles) à l'intérieur du régime de citoyenneté. Charles Taylor cite les peuples autochtones et les Québécois de langue française comme exemples de collectivités qui se sont longtemps senties – et se sentent encore – exclues du régime de citoyenneté canadien au point de vue culturel.

L'évolution de la « question constitutionnelle » devrait aussi être comprise comme un effort visant à assurer le type de reconnaissance de la différence nationale que le régime de citoyenneté pancanadien a de plus en plus de difficulté à comprendre, ou même à intégrer (Jenson, 1997). Le régime de citoyenneté canadien contemporain et le « modèle de diversité » qu'il intègre reconnaissent les différences d'abord en tant que caractéristique propre à la personne et, de ce fait, s'éloignent d'une capacité antérieure de reconnaître les collectivités (McRoberts, 1997). Par conséquent, les revendications nationalistes en faveur de la reconnaissance et d'une plus grande autonomie politique sont, en réalité, autant de demandes visant une redéfinition des conditions d'appartenance au sein du régime de citoyenneté au Canada¹⁶.

Reconnaissance culturelle : nouveau droit de citoyenneté?

Tout en reconnaissant la critique communautarienne, un certain nombre de théoriciens libéraux proposent d'inclure des droits culturels dans la définition de la citoyenneté, encore une fois sans rejeter son orientation fondamentale sur la personne. Will Kymlicka compte parmi les chefs de file de cette approche¹⁷. À son avis, une conception libérale de la citoyenneté devrait concevoir la diversité culturelle comme un avantage, qui élargit et non limite la liberté et l'égalité des personnes. La culture est la base à partir de laquelle la personne choisit les valeurs et les références avec lesquelles elle compose sa propre individualité. À ce titre, chacun devrait pouvoir choisir ses références culturelles. Pour que ce choix soit véritable, Kymlicka estime que la société doit inclure une diversité de cultures, de normes et de valeurs : une trop faible diversité peut étouffer l'individualité. Ainsi, la responsabilité de l'État ne se limite pas à protéger la diversité culturelle et les groupes qui la composent, mais aussi à en permettre la croissance (voir Kymlicka, *Multicultural Citizenship*, 1995).

Herman van Gunsteren propose une approche similaire de la diversité, inspirée par la critique communautarienne, mais cette fois ancrée dans la tradition républicaine. Selon lui, « une des principales tâches de la République est d'organiser la pluralité, non seulement des individus mais aussi des collectivités » (1998 : 24). Dans cette perspective, la « communauté publique » devrait garantir les conditions structurelles permettant le développement et l'expansion de toutes les collectivités culturelles.

Toutefois, les tenants de cette position reconnaissent la nécessité d'imposer des limites à la reconnaissance culturelle. Par exemple, selon Daniel Weinstock (1999), une telle reconnaissance

risque de favoriser une fragmentation constante de la collectivité politique, dans laquelle les demandes de traitement spécial deviennent la norme plutôt que l'exception. Il est plutôt difficile de fixer des critères définissant les conditions dans lesquelles des droits collectifs particuliers seraient accordés à une minorité, et encore plus difficile de déterminer qui pourrait être reconnu comme partie d'une minorité. Qui plus est, l'identité collective demeure une réalité subjective et le fait d'imposer une définition ou une catégorisation de citoyens en fonction de leur soi-disant allégeance à un groupe pourrait entraîner des conséquences dramatiques, surtout si ces caractéristiques servent à établir un régime d'exclusion ou à limiter l'accès aux droits de citoyenneté plutôt qu'à l'élargir. Le cas de l'ex-Yougoslavie est certainement l'exemple le plus souvent cité, et il n'est certainement pas le seul.

La citoyenneté et la reconnaissance de la diversité culturelle : l'expérience canadienne

Le Canada a été, pour des raisons évidentes, au cœur des débats sur le problème culturel de la citoyenneté. Non seulement quelques-uns des grands théoriciens de la question sont canadiens, mais le Canada est en quelque sorte un laboratoire en ce qui concerne l'élaboration de politiques en réponse à ces difficultés. Deux domaines font présentement l'objet d'innovations et, par conséquent, de controverses. Le premier domaine est celui des politiques sur le multiculturalisme. Depuis 1971, le gouvernement du Canada fait officiellement la promotion d'une politique de multiculturalisme qui, au fil du temps, s'est fondée sur une vision correspondant sous plusieurs points à celle de Kymlicka. Celle politique insiste sur la valeur positive de la diversité culturelle dans une société libérale et, par conséquent, décrit le Canada en termes de « modèle de diversité ».

Il s'agit là d'un écart important par rapport à la pensée libérale classique, représentée par le « modèle français », par exemple. Cependant, contrairement à l'idée communautarienne, les politiques canadiennes du multiculturalisme n'envisagent pas une société structurée en fonction de la culture. Ainsi, dans la mesure où ils existent, les droits culturels servent à élargir le choix de la personne de vivre en harmonie avec son patrimoine culturel (Kallen, 1982 : 53). Les droits culturels associés au multiculturalisme sont donc attribués à la personne et non au groupe. À ce titre, la politique vise principalement à soutenir les organismes culturels aptes à aider la personne dans ses efforts pour participer à la vie sociale, économique et politique du pays. Elle favorise aussi la tolérance en soutenant financièrement les activités de lutte contre le racisme ainsi que les programmes favorisant l'accès aux institutions publiques pour les membres des groupes minoritaires.

Cependant, cet effort visant à reconnaître la dimension culturelle de la participation et de l'accès aux droits de citoyenneté n'est pas sans soulever des critiques. On a reproché au multiculturalisme de favoriser la séparation ethnique, l'enclavement et la folklorisation des caractéristiques culturelles (Bissoondath, 1994). D'autres critiques, inspirées par les communautariens, font valoir que le fait de limiter la culture à une question de choix individuel

privatise la diversité et fait abstraction de sa dimension collective. La politique du multiculturalisme offre aux minorités une légitimité culturelle de sorte qu'« en privé, elles peuvent célébrer leurs caractéristiques ethniques – chansons, danses ou modes d'alimentation –, mais elle ne leur offre aucun soutien en matière de pluralisme *structurel* – institutions leur permettant de développer leur éducation, leur religion, à leur langue –, grâce auquel une communauté culturelle vivante peut survivre et se dynamiser » (Kallen, 1982 : 56). Ainsi, pour ces observateurs, loin de résoudre le problème de l'accès à la citoyenneté, le multiculturalisme pourrait, en réalité, produire l'effet contraire.

L'autre moyen que les décideurs canadiens ont choisi pour résoudre le problème de la diversité a été de permettre une certaine reconnaissance des minorités nationales dans le régime de citoyenneté. Les mesures adoptées redéfinissent les frontières de la citoyenneté au Canada en permettant une certaine autonomie et une certaine asymétrie dans le régime de citoyenneté. Le mouvement le plus important à cet égard a été celui des peuples autochtones, qui demandent (demande accordée dans la *Loi constitutionnelle de 1982* et dans les interprétations subséquentes de l'article 25 par la Cour suprême) la reconnaissance de certains droits et privilèges à l'exclusion des autres citoyens canadiens, en raison de leur qualité de peuples. Ces droits se sont traduits en termes politiques par des accords d'autonomie gouvernementale permettant aux nations autochtones d'exercer une souveraineté limitée sur un territoire donné. L'objectif visé est de créer des ententes institutionnelles qui assureront le développement culturel et social des collectivités autochtones. Cette reconnaissance officielle, qui a forcé l'intégration ou l'assimilation pour des motifs d'homogénéité, ne représente pas nécessairement le moyen d'assurer la cohésion sociale et la participation dans une société diversifiée.

Comme l'a révélé la controverse autour de l'entente négociée avec les Nisga'a de Colombie-Britannique, la reconnaissance officielle de la citoyenneté asymétrique peut créer des conflits. Seuls les membres de la nation Nisga'a pourront bénéficier des droits associés à ce qui est explicitement appelé « la citoyenneté Nisga'a », y compris le droit de voter à l'assemblée et à élire des représentants. Cela signifie que les personnes ne détenant pas les droits de citoyenneté et vivant sur le territoire administré par la nation Nisga'a ne pourront voter sur des questions qui les touchent directement.

Les critiques ont dénoncé le « racisme » de l'entente, alléguant qu'elle définissait les limites de l'appartenance en fonction de l'inclusion à un groupe¹⁸. Il s'agit effectivement d'un écart par rapport au principe libéral d'égalité universelle – et prétendument neutre. Cependant, cette entente a été élaborée dans le but de résoudre un problème sourd et persistant du régime de citoyenneté précédent. Devant les inacceptables conséquences sociales, économiques et autres résultant de l'exclusion culturelle des peuples autochtones vivant au Canada, une entente institutionnelle fondée sur la différenciation semblait nécessaire pour permettre l'égalité.

On peut s'attendre à ce que ce débat sur la citoyenneté asymétrique gagne en importance dans un proche avenir, étant donné le nombre de négociations d'ententes d'autonomie

gouvernementale en cours entre les gouvernements fédéral et provinciaux et les nations autochtones.

Ailleurs, différents types de citoyenneté asymétrique sont envisagés et mis de l'avant en tant que meilleur moyen de garantir le plein exercice de la citoyenneté pour les minorités nationales. Citons comme exemples les discussions sur la reconnaissance institutionnelle des Basques et des Catalans en Espagne et des Écossais au Royaume-Uni. Les arguments présentés ne diffèrent pas tellement des raisons expliquant pourquoi il est nécessaire de reconnaître officiellement le Québec comme société distincte¹⁹. Cependant, comme l'ont démontré les débats constitutionnels menés au pays depuis des dizaines d'années, il est difficile d'intégrer de nouvelles perspectives de la diversité culturelle et de sa reconnaissance au sein de régimes de citoyenneté profondément ancrés dans les notions libérales traditionnelles définissant l'égalité.

Par conséquent, bien que peu de gens réfutent l'idée qu'il existe une dimension culturelle importante à la participation sociale et à la pleine intégration à une collectivité, on arrive difficilement à s'entendre sur le moyen de l'accommoder. Les minorités culturelles, linguistiques, ethniques ou religieuses réclament toutes à leur façon une meilleure intégration au régime de citoyenneté, qui leur permettrait de participer pleinement à la vie sociale, économique et politique de la collectivité, sans devoir noyer leur identité dans la culture commune, qui est, *de facto*, celle de la majorité. Le défi des sociétés libérales est de concevoir une citoyenneté et des mécanismes institutionnels permettant une telle reconnaissance, sans ouvrir ce que Daniel Weinstock appelle la boîte de Pandore de l'exceptionnalisme culturel (1999).

Cependant, il semble maintenant évident qu'il est impossible d'aborder la citoyenneté en excluant les distinctions culturelles. Non seulement des groupes revendiquent-ils la reconnaissance de leur spécificité, mais l'existence de multiples collectivités d'appartenance (et, en fait, de multiples citoyennetés) est en voie de devenir la règle plutôt que l'exception. Une telle situation a des conséquences importantes pour la définition des droits et des responsabilités associés à la citoyenneté et notre compréhension des mécanismes d'accès ainsi que des conditions de la solidarité et de l'appartenance. Non seulement la question de la diversité remet-elle en question les anciennes définitions de la citoyenneté, mais elle en transforme la raison d'être en un principe d'organisation de la société. Il est possible que la raison d'être de la citoyenneté ne soit pas seulement de garantir l'égalité entre les membres de la collectivité, au sens où l'entend Marshall, mais aussi de permettre à des gens d'identités diverses d'organiser leur propre pluralité, ainsi que le propose Herman van Gunsteren (1998 : 15).

La difficulté de situer la citoyenneté

Si, historiquement, la création de la citoyenneté dans la pensée politique occidentale a supposé celle de l'individu autonome, elle a aussi nécessité la création d'un nouvel espace dans lequel ces individus pourraient s'associer. L'État national moderne, héritier des multiples formes politiques

qui l'ont précédé (Tilly, 1991), devenait au XIX^e siècle le lieu dans lequel les citoyens exerçaient leurs droits et leurs responsabilités, accédaient aux institutions politiques et, en échange, tissaient les liens d'une identité nationale commune. L'espace « international » et l'espace « infranational » ne pouvaient garantir adéquatement une pleine citoyenneté.

Quoi qu'il en soit, cette image d'une trajectoire historique unique doit être nuancée en fonction de la variation institutionnelle. Par exemple, dans les fédérations, la responsabilité des trois dimensions de la citoyenneté est partagée par voie de constitution et, par conséquent, peut varier selon les ententes institutionnelles... et les conflits qu'elles occasionnent.

En effet, comme l'ont vu les Canadiens, la création d'un régime de citoyenneté pancanadien après la Deuxième Guerre mondiale les a forcés à atténuer leurs loyautés régionales. Comme le déclarait Paul Martin, père, au moment de présenter la nouvelle *Loi sur la citoyenneté* à la Chambre des communes, en 1947 :

Il ne suffit pas d'être un bon Néo-Écossais, un bon Ontarien ou un bon Albertain. Nous devons oublier les différences et les intérêts régionaux et faire de notre mieux pour le Canada. La seule façon d'y parvenir est d'encourager le sentiment d'un canadianisme légitime [...].
(Paul Martin (1993 : 83) citant une de ses propres déclarations, faite en 1946.)

En échange, les Canadiens auraient la possibilité de participer à un ensemble de nouvelles institutions économiques et sociales exprimant des liens partagés « d'un océan à l'autre ». Quoi qu'il en soit, dans la réalité, les droits de citoyenneté et l'accès à la citoyenneté ainsi accordés, de même que le sentiment d'appartenance ont continué de varier de façon significative d'un territoire à l'autre, les relations intergouvernementales étant fréquemment le lieu de controverses et de résolution de différends.

De plus en plus, la recherche indique que la mondialisation viendrait remettre en question le lien social de la citoyenneté. La souveraineté serait de plus en plus fragmentée et divisée. Ainsi, on peut se demander, comme l'indique David Held : « à quelle entité politique le citoyen démocratique appartient-il? Partout, la souveraineté de l'État nation lui-même – l'entité à laquelle réfère le langage de la citoyenneté et dans laquelle s'expriment les revendications de citoyenneté, de collectivité et de participation – est érodée et remise en question » (1991 : 24).

On ne doit donc pas se surprendre si – en une ère de mondialisation où la souveraineté nationale est laissée aux entités supranationales ou de plus en plus partagée avec des unités infranationales – les discussions reprennent quant au lieu propice à la réalisation d'une pleine citoyenneté. Puisque l'idée de la citoyenneté moderne est basée sur une relation entre l'individu souverain et l'État souverain, les transformations du rôle des institutions d'État dans l'ordre mondial vont sans aucun doute influencer sur les pratiques de la citoyenneté.

Trois objections sont communément opposés à ce processus. La première est que l'on perçoit une menace de la part de groupes en quête de solidarité et d'une voix qui leur soit propre sur la scène mondiale. Ceux qui dépassent les frontières traditionnelles de la citoyenneté pour obtenir reconnaissance et statut dans les organismes et institutions internationaux et transnationaux remettent souvent en question les régimes de citoyenneté en place (Jenson et Papillon, 2000)²⁰. En outre, cette démarche s'inscrit dans un contexte marqué par des normes et des institutions internationales de plus en plus contraignantes, à mesure que sont réglementés les marchés mondiaux et que les institutions politiques – intergouvernementales et autres – acquièrent de nouveaux pouvoirs. Cela constitue une deuxième objection à la pratique traditionnelle situant la citoyenneté dans les États nationaux et qui, tout comme la première, incite certains observateurs à situer au niveau supranational le lieu où se définissent les droits, l'accès et l'appartenance. Ces observateurs sont tantôt soutenus, tantôt critiqués par ceux qui voient une troisième objection à la localisation traditionnelle de la citoyenneté (souvent liée aux deux premières, sans aucun doute). Cette objection concerne la décomposition de l'entité nationale en ses parties constituantes, à mesure que des régions et même des villes d'envergure mondiale acquièrent une plus grande capacité de réglementer la citoyenneté de leurs habitants.

Ces trois objections se fondent sur un postulat commun du déclin de la légitimité de l'État national en tant que lieu de l'exercice de la souveraineté populaire. À mesure que les luttes et débats politiques menés auparavant au sein des institutions d'État se déplacent vers les niveaux transnationaux et infranationaux, les politiques nationales pourraient perdre de leur pertinence ou de leur importance dans les pratiques démocratiques ainsi que dans le sentiment d'appartenance et la distribution des droits.

Devant une telle incertitude, certains auteurs estiment que le déclin de l'État national entraînera un ordre de type médiéval marqué par une superposition des souverainetés et des territoires, créant toute l'instabilité et les conflits possibles en matière de ressources, associés à l'ère prémoderne (par exemple, Bull, 1977 : 254). D'autres, face au processus actuel d'institutionnalisation dans le domaine de la politique internationale, voient la superposition d'un ordre transnational aux souverainetés nationales, et prévoient qu'une forme de citoyenneté démocratique mondiale émergera comme force légitimant un gouvernement mondial (par exemple, Rosenau, 1998). Étant donné l'incertitude quant à la direction que prendra le changement, un position prometteuse serait d'envisager la mondialisation comme un processus multidimensionnel, comportant une pluralité de mondialisations, que l'on pourrait décrire avec justesse comme la mondialisation du local et la « localisation » du mondial (Santos, 2000). Une telle perspective offre l'avantage de faire porter le problème sur la direction du changement plutôt que de la supposer, ce que beaucoup trop d'auteurs ont tendance à faire.

Les défis des ordres supérieurs : une citoyenneté transnationale?

De plus en plus de questions politiques et sociales directement liées à la citoyenneté revêtent des

dimensions mondiales. La création de nouvelles institutions, structures et normes au niveau international laisse présager que les frontières des souverainetés nationales ne pourront englober des questions de cette nature. Toutefois, bon nombre de ces institutions demeurent des organismes *internationaux* qui, souvent, n'offrent pas d'espace politique pour les acteurs autres que les États et pour les pratiques démocratiques. Par exemple, l'Union européenne – un des éléments les plus développés de ce groupe d'institutions, qui a créé des voies de représentation pour les citoyens (au Parlement européen et à la Cour européenne de justice) et pour les États – souffre malgré tout de ce qu'on a reconnu comme une « lacune démocratique ». Même lorsqu'un tel espace existe, il est souvent le lieu d'un difficile jeu d'alliances et de conflits entre les organismes non gouvernementaux et les acteurs gouvernementaux. L'expérience des rencontres internationales consacrées à l'environnement et aux femmes, organisées sous l'égide des Nations Unies, illustre ce type de présence « ajustable ».

Devant les portes closes des organismes internationaux traditionnels, les réseaux de solidarité et autres organismes ont proliféré, comme l'indiquent la mobilisation contre l'Accord multilatéral sur les investissements (AMI), négocié « à huis clos » selon certains observateurs²¹, et l'opposition aux négociations de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) à Seattle et à Washington, DC. Ces mouvements réclament le droit d'accès aux processus politiques essentiels qui échappent aux structures démocratiques de l'État national. Ils visent à démocratiser la politique internationale, domaine qui a toujours été réservé au « souverain » et qui a toujours échappé aux contrôles démocratiques ou autres (comme nous le rappelle justement le différend entre le Premier ministre et Conrad Black). Ces mouvements cherchent aussi à réaliser le potentiel de la réglementation judiciaire internationale, autre domaine longtemps surdéterminé par la souveraineté nationale. Les tribunaux internationaux ont de plus en plus la possibilité d'exercer l'autorité, comme nous l'avons vu, mais ce processus demeure lent. De même, ils font appliquer les accords internationaux, que ce soit en matière d'environnement, de droits de la personne ou d'égalité entre les sexes, bien qu'ils ne parviennent jamais à satisfaire les aspirations de leurs promoteurs.

En conséquence, de plus en plus d'études examinent les possibilités d'émergence d'une citoyenneté transnationale en réponse à la mondialisation (par exemple, Held, 1998; Rosenau, 1998; Balibar, 1998). Comme le fait remarquer Brian Turner : « Nous avons un système de citoyenneté nationale dans un contexte social nécessitant une nouvelle théorie d'internationalisme et de citoyenneté universalistique » (1986 : 140).

La documentation sur le régime international des droits de la personne présente une analyse concrète de ce processus de transcendance de la souveraineté étatique. On voit dans les systèmes de protection des droits de la personne établis par les Nations Unies et l'Europe l'embryon d'une citoyenneté mondiale fondée non pas sur l'être national mais plutôt sur la personne. Yasemen Soysal (1994), un des premiers observateurs à établir ce lien, décrit un régime de droits post-national prenant le pas sur le modèle de citoyenneté fondé sur l'État. Ce n'est pas la condition de membre de l'État national qui garantit l'exercice des droits de la personne, mais

plutôt celle de la personne (individu), membre de la collectivité mondiale des êtres humains²².

Alors que les travaux de Soysal portent sur la situation européenne, il est intéressant de constater que le Canada a suivi un cheminement comparable. Nombre de droits sont garantis à quiconque réside en territoire canadien, sans que la citoyenneté ne soit une condition à leur exercice. Depuis longtemps, les étrangers résidant légalement au Canada ont le droit de citoyenneté sociale. Par exemple, dès 1949, les parents résidant au Canada depuis un an étaient admissibles à l'Allocation familiale, un des premiers programmes universels de citoyenneté sociale. Ensuite, la Cour suprême confirmait en 1989 que la Charte s'applique de façon uniforme aux citoyens, aux résidents permanents et aux non-Canadiens résidant temporairement en territoire canadien²³. Comme le faisait remarquer un comité du Sénat chargé d'étudier la question de la citoyenneté, il se pourrait bien que la citoyenneté canadienne ne se résume maintenant qu'au droit de vote et à la possession du passeport canadien (Sénat, 1993).

Cette remarque du comité sénatorial nous aide à comprendre les limites de la thèse de la citoyenneté transnationale. D'abord, on ne doit pas confondre droits de la personne et citoyenneté. Les droits de la personne sont des normes morales en voie de devenir universelles. Les droits de citoyenneté comprennent les droits fondamentaux de la personne (les droits civiques définis par T.H. Marshall), sans toutefois s'y limiter. Ils participent à un contrat plus vaste entre une institution (l'État) et ses éléments (les citoyens). Comme nous l'avons vu, ce contrat ne peut se réaliser pleinement sans mécanismes d'accès et l'expression d'appartenance. En fait, étant donné le lien historique essentiel et les ententes de longue date entre les forces sociales qui ont créé un soutien mutuel à l'égard de l'État en échange d'une participation au gouvernement, l'absence de contrôle démocratique sur la politique transnationale fait sonner creux les discussions sur la « citoyenneté mondiale ».

Il convient aussi de noter que bon nombre de ceux qui prédisent l'émergence d'une citoyenneté transnationale fondent leurs assertions sur le comportement des mouvements sociaux qui transcendent les frontières nationales. Ils voient dans ces mouvements l'indication d'un nouvel ordre démocratique mondial. Bien que l'idée voulant que ces mouvements sont en voie de créer une politique nouvelle ne soit pas sans mérite, il faut souligner que les études des mouvements sociaux ne mènent pas toutes à une conclusion d'une aussi grande portée. Bien des mouvements utilisent des réseaux transnationaux non pour créer un nouvel ordre mondial, mais plutôt pour accumuler des ressources leur permettant de lutter contre leurs opposants (souvent des États nationaux) sur la *scène nationale*. En réalité, certaines de ces revendications constituent des défis lancés directement au régime de citoyenneté national, visant non pas à le remplacer par un régime transnational, mais à le transformer et à accéder à ses institutions²⁴. Ce n'est pas le lieu de la citoyenneté qui est en jeu ici; on assiste plutôt à un changement dans les *pratiques* associées aux revendications de citoyenneté et les stratégies d'accès.

Bien sûr, dans certaines situations, les institutions supranationales sont beaucoup plus fortes et exercent un pouvoir considérable. L'exemple classique est l'Union européenne, que

plusieurs décrivent comme une forme politique unique, apte à réaliser la promesse du Traité d'Amsterdam et à créer une citoyenneté européenne (par exemple, Preuss, 1999; Closa, 1992). Le Traité prévoit que « chaque personne détenant la nationalité d'un État membre sera citoyen de l'Union »²⁵. Différents droits sont associés à la citoyenneté européenne²⁶ et des mécanismes institutionnels, comme la Cour et le Parlement européens, sont en voie d'élaboration. La Commission européenne fait aussi la promotion de l'identité européenne afin de renforcer parmi les citoyens le sentiment d'appartenance aux institutions de l'Union (Wiener, 1997 : 540).

Quoi qu'il en soit, le maintien du déficit démocratique ainsi que la nature complémentaire de la citoyenneté européenne²⁷ révèlent que cette expérience éclatante n'a pas permis la création d'une « citoyenneté supranationale » entière. Selon Andrew Linklater, par exemple, le Traité de l'Union européenne établit une citoyenneté « mince », « convenant mieux à l'établissement d'une société civile internationale qu'à une collectivité politique transnationale » (1998 : 130). La citoyenneté européenne demeure une création d'États souverains et, de ce fait, revêt les caractéristiques d'une citoyenneté de « deuxième niveau ». Comme l'indique Wiener, la différence la plus frappante entre la citoyenneté de l'Union et la citoyenneté nationale est que la dimension d'appartenance de la citoyenneté de l'Union reste faible; l'identité européenne est encore loin de remplacer les différentes identités nationales (1997 : 548)²⁸.

Le cas européen est un bon exemple de la réalité nouvelle, plus complexe et diffuse de la citoyenneté dans un monde en voie d'intégration. S'il est trop tôt pour prédire si une forme de citoyenneté postnationale ou transnationale va émerger, il est évident que les frontières de ce qui était la citoyenneté nationale sont en train de changer. Il reste encore à déterminer comment se fera cette nouvelle distribution des attributs de la citoyenneté. La citoyenneté centrée sur l'État va-t-elle disparaître ou verra-t-on se généraliser un modèle de citoyenneté stratifié, fondé sur le modèle européen, où l'allégeance première reste à la collectivité nationale?

Les défis des ordres inférieurs : une citoyenneté infranationale?

Certains auteurs estiment qu'une des conséquences de l'affaiblissement de l'État national associé à la mondialisation a été l'émergence des collectivités locales ou infranationales en tant que lieux de luttes de pouvoir ainsi que d'expression démocratique et de solidarité. Les recherches tendent à démontrer que ces collectivités forment de plus en plus le point de départ de revendications en matière de citoyenneté (Archibugi, Held et Köhler, 1998; Magnusson, 1996). Ces auteurs sont d'avis que les processus de mondialisation et de localisation de la citoyenneté s'exercent simultanément.

L'argument premier et le plus direct appuyant cette thèse est que les villes, les États ou les provinces et les régions participent de plus en plus à la politique transnationale. Dans une économie de marché mondial, les gouvernements provinciaux et municipaux créent leur propre capacité ou savoir-faire, utilisant pour cela de nouveaux types de relations avec les acteurs

économiques et les autres institutions politiques.

La politique locale étend sa portée. Les grandes décisions liées aux intérêts des citoyens sont prises au niveau local et les collectivités tissent avec d'autres collectivités des liens de solidarité qui, souvent, transcendent les frontières nationales. Par exemple, les régions de l'Europe, comme les provinces et les États d'Amérique du Nord, établissent maintenant des relations intergouvernementales qui débordent les frontières du pays. Les économies régionales créent des synergies qui dépassent les limites de la souveraineté nationale et influent sur les types de droits de circuler et de programmes sociaux qui sont élaborés.

Par exemple, la liberté de circuler, garantie par les traités de l'Union européenne, vise tout autant, sinon plus, à répondre au besoin des régions transnationales contiguës d'échanger leur savoir-faire qu'à répondre aux besoins des entités nationales. De même, la raison d'être de bien des conditions de l'Accord de libre-échange puis de l'ALENA repose sur l'intérêt qu'ont des régions, des États ou des provinces géographiquement contiguës à favoriser, à contrôler et à définir les droits à l'emploi, les contrats, etc. (droits civils essentiels définis par Marshall).

Ces processus sont encore plus complexes au sein d'une fédération, dans laquelle la souveraineté de l'État est partagée. Au Canada par exemple, étant donné la division des pouvoirs établie par la Constitution, nombre de droits sociaux de citoyenneté et de droits civils relèvent des gouvernements provinciaux. Il en résulte que les droits ainsi que l'accès peuvent varier – parfois considérablement – d'un territoire à l'autre. De plus, l'activité menée à un niveau de gouvernement peut promouvoir des droits et un accès dans des conditions qui ne sont pas acceptées par l'autre niveau. En outre, comme nous l'avons indiqué au début de la présente partie, les identités régionales (souvent provinciales) peuvent entrer en conflit avec le sentiment d'appartenance nationale. En réalité, la question de savoir si elles se concurrencent ou se renforcent mutuellement a fait l'objet de bien des débats et ce, depuis des dizaines d'années.

Par conséquent, les changements opérés dans l'économie politique et la politique constitutionnelle signifient que les frontières de l'appartenance à la collectivité politique pourraient déjà être passées de l'État national aux entités locales ou régionales. Il se peut qu'elles soient davantage adaptées à la vie quotidienne des personnes et à l'expression des identités collectives. Comme nous l'avons exposé, les trois dimensions de la citoyenneté sont mutuellement constitutives. Si l'accès et certains droits passent progressivement aux collectivités plus locales – comme, par exemple, la distanciation des programmes sociaux provinciaux par rapport aux normes nationales – il est possible que la solidarité et le sentiment d'appartenance associés à la citoyenneté et essentiels à la légitimité des institutions démocratiques suivent cette tendance²⁹. En fait, la résurgence d'identités régionales ou provinciales, souvent associée au transfert de responsabilités et à une désillusion par rapport au gouvernement central, se constate dans bien des pays, y compris la fédération canadienne. On entend parler de plus en plus souvent de mouvements autonomistes ou séparatistes dans une province ou une région³⁰.

Les lieux de la citoyenneté?

La dernier argument du « débat sur la localisation » de la citoyenneté pose la question du “ lieu de citoyenneté ” en tant que sujet de nature horizontale plutôt que verticale. Un affaiblissement de l’État « de l’intérieur » est associé à la décentralisation et à la délégation des programmes et de la prestation des services. Bien que les conséquences de la restructuration économique sur la dimension sociale de la citoyenneté soient examinées en détail dans la prochaine partie, il convient de noter ici leur impact sur les « lieux » des pratiques de la citoyenneté.

À la suite des pressions visant à réduire la taille de l’État et à offrir au secteur privé une plus grande latitude pour faire face à la concurrence mondiale, on a rationalisé les structures associées à l’État providence et aux autres services publics. Cette démarche a comporté l’élimination de services, la privatisation de la prestation des services, la décentralisation de la structure vers des unités infranationales ou une plus grande utilisation des partenariats avec les secteurs privé et bénévole. Les municipalités, les gouvernements locaux et les organismes privés à but non lucratif prennent de plus en plus un rôle essentiel non seulement pour la prestation des services mais aussi dans la définition de l’accès à ces services. Ainsi, ils assument des responsabilités autrefois confiées aux acteurs de l’État, comme les employés de l’État, et à des formes définies par voie démocratique, comme les règles et les règlements.

De plus, puisque ces dispositions impliquent souvent des partenariats de toutes sortes, la démarcation entre ceux qui s’expriment au nom de l’intérêt public et ceux qui défendent leurs propres intérêts devient moins nette. D’un côté, les organismes du secteur privé ont des responsabilités claires, dont elles doivent rendre compte à leur conseil d’administration et à leurs actionnaires, et qui ne sont pas identiques aux responsabilités à l’égard de l’intérêt public, exprimées par les institutions publiques. D’un autre côté, puisqu’ils participent activement à des partenariats, ces acteurs du secteur privé peuvent aussi prétendre connaître où se trouve l’intérêt public, en raison de leur expérience et de leurs connaissances.

La gestion des affaires publiques par voie de partenariats soulève des questions importantes en matière de citoyenneté. Étant donné que les droits sociaux, ainsi que l’accès à ces droits et leur conception (au moyen des institutions démocratiques), représentent des dimensions essentielles de la citoyenneté, on peut s’interroger sur les conséquences de tels changements. Le fait de confier la responsabilité de concevoir et d’administrer des programmes publics à des partenaires extérieurs à l’appareil de l’État pose des problèmes évidents de reddition de comptes. En soustrayant l’administration des programmes à l’examen direct du public, les gouvernements risquent aussi de perdre de la légitimité dans leur capacité à définir l’intérêt de la collectivité et, du même souffle, d’affaiblir le processus démocratique associé à la définition de ces programmes.

Il est possible que la capacité des citoyens d’exercer leurs droits démocratiques ait été fortement diminuée dans de processus de « délocalisation ». En plus de soulever des questions

d'accès démocratique, cette transformation influe à nouveau sur la légitimité des services publics en tant qu'expression de la solidarité collective. Cette orientation vers la prestation des services au moyen de partenariats ou de la privatisation, même avec le soutien des fonds publics, amorce une transformation des attentes des citoyens à l'égard des programmes sociaux, qui cessent progressivement d'être l'expression de la citoyenneté sociale pour devenir plus simplement des biens de consommation parmi tant d'autres.

Bon nombre des questions soulevées dans le débat sur le lieu de la citoyenneté sont liées au troisième problème que nous avons relevé dans les écrits sur la citoyenneté, soit celui du statut des droits sociaux et le soutien aux défavorisés.

Le défi de la citoyenneté sociale

Traditionnellement, la notion de citoyenneté a été étroitement liée à l'individualisation de la société et à l'élimination des liens traditionnels d'obligation, dérivés en bonne part de la féodalité et des représentations patrimoniales des relations sociales. Pourtant, cette individualisation n'a jamais signifié que les théories de la citoyenneté ne pouvaient pas saisir l'importance de la cohésion et des liens sociaux. Les révolutionnaires français, par exemple, ont clairement cherché à reformer les liens traditionnels de solidarité sociale en relations modernes, en plaçant la fraternité au même niveau que la liberté et l'égalité. Par fraternité, ils signifiaient ce que nous appelons la solidarité (Bernard, 1999 : 49). Ils se sont préoccupés de définir l'existence des liens sociaux et de souligner la nécessité de les soutenir.

Du fait que la citoyenneté a été depuis si longtemps animée de notions de solidarité, on ne doit pas se surprendre que T.H. Marshall (et James McCaig, comme nous l'avons vu) ait vu dans la politique d'entre-deux-guerres et les années qui ont suivi immédiatement la Deuxième Guerre mondiale l'émergence d'un nouvel ensemble de droits : les droits sociaux (1964 : 86ff; 105ff). Alors qu'au XIX^e siècle, durant les beaux jours du libéralisme classique et de son État gardien, la « dépendance » s'est traduite par une perte en matière de citoyenneté, au XX^e siècle, l'accès à un certain soutien public en cas de besoin représentait un droit de citoyenneté et une reconnaissance d'appartenance.

L'approche adoptée à l'égard de la pauvreté illustre cette transformation. En vertu des droits des pauvres, ceux qui recevaient de l'aide étaient exclus de la citoyenneté :

La Loi sur les pauvres traitait les demandes des pauvres non comme partie intégrante des droits du citoyen, mais plutôt en remplacement de ces droits, comme des demandes qui ne pouvaient être satisfaites que si leur auteur cessait d'être citoyen dans tous les sens véritables du terme. Les pauvres cédaient en pratique leur droit civil de liberté personnelle, par l'internement à l'asile des

pauvres, et abandonnaient en vertu de la loi tous les droits politiques qu'ils pouvaient posséder (Marshall, 1964 : 88).

Même sous l'ancienne *Factory Act* anglaise (Marshall, 1964 : 88-89), la législation protectrice en France et dans les décisions de la Cour suprême des États-Unis permettant la « restriction à la liberté de commerce » dans le but de protéger la santé et la sécurité des travailleurs ne s'appliquait qu'aux non-citoyens, c'est-à-dire les femmes et les enfants. Les adultes de sexe masculin – citoyens par excellence aux termes de Marshall – n'étaient pas couverts par ces anciennes mesures de santé et de sécurité, justement du fait qu'encore à cette époque, leur qualité de citoyens à part entière signifiait qu'il devaient se suffire à eux-mêmes et être entièrement responsables.

L'enseignement public a causé une première rupture dans cette ligne de pensée, bien qu'il soit intéressant de noter que ce service était généralement offert aux filles et aux garçons, malgré l'absence d'une pleine citoyenneté pour les femmes. Il est clair que l'enseignement public a atteint simultanément plusieurs objectifs, mais on pourrait décrire l'un d'eux – comme l'a fait Marshall (1964 : 90) – comme le droit des adultes à l'éducation en bas âge. L'enseignement public comportait aussi un élément de responsabilité de citoyen : l'école était obligatoire et retirait aux parents la « liberté » de décider d'envoyer leurs enfants à l'école, que ce soit pour des raisons morales ou économiques. Dans certains pays – la France, par exemple –, la citoyenneté était un élément central et primordial. Pour les promoteurs de la loi Ferry, l'école publique et le maître ou la maîtresse d'école représentaient le rempart républicain contre l'influence de l'Église et garantissaient l'avenir de la République.

L'expansion des programmes sociaux et l'élargissement des droits politiques à de nouveaux groupes (la classe des travailleurs et les femmes) ont entraîné un changement majeur dans les notions d'autonomie économique. La mobilisation des réformateurs sociaux, les sociaux-démocrates, la classe ouvrière organisée, les promoteurs du libéralisme positif, les démocrates-chrétiens, etc. ont tous contribué à transformer progressivement le « secours aux pauvres » en « sécurité du revenu », les « allocations de chômage » en « programmes sociaux » et les « œuvres de bienfaisance » (tant publiques que privées) en État providence. La personne n'était plus tenue d'être économiquement autonome pour participer à la vie politique (avec l'élimination des restrictions concernant la propriété et de la *Loi sur les pauvres*) et jouir de tous ses droits civils. En 1945, dans la plupart des pays, les femmes avaient enfin le droit de voter. Cependant, les femmes mariées ont dû attendre jusqu'à la fin des années 1960 pour pouvoir jouir de tous les droits civils en ce qui concerne les contrats et nombre de questions financières.

Cette orientation vers la création de droits sociaux a signifié un changement fondamental dans la façon d'envisager les finances publiques. Comme nous l'avons indiqué plus haut, l'élargissement de la citoyenneté s'est construit au fil du temps à partir d'une relation d'échange plus ou moins explicite. Si le souverain pouvait imposer ses sujets, ceux-ci gagnaient en échange des droits politiques; le pouvoir du souverain s'en trouvait ainsi limité. Au XVIII^e siècle –

rappelons-nous les deux grandes révolutions de la fin de ce siècle et leur insistance sur l'imposition –, le discours politique établissait clairement le lien entre la représentation et l'imposition... mais l'imposition de quoi?

Ce n'est qu'à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle que la notion voulant que l'État assume une certaine responsabilité en ce qui concerne l'atténuation des aléas ordinaires ou extraordinaires de la vie ne soit largement acceptée. L'utilisation des fonds publics pour ce que nous estimons être des dépenses publiques a nécessité un nouveau changement, transformant des engagements privés de longue date parmi les groupes religieux ou autres à l'égard d'un impôt volontaire – c'est-à-dire la dîme – en l'acceptation d'effectuer des dépenses publiques à des fins sociales.

Les institutions de la tradition judéo-chrétienne ont toujours assumé une certaine responsabilité à l'endroit des pauvres, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de leur collectivité. Par conséquent, les réformateurs sociaux, dont un bon nombre provenaient de groupes confessionnels et partageaient des principes d'évangélisation publique, de catholicisme social et autres, ont contribué à cette transmutation. Afin d'éviter la stigmatisation, l'image morale et la nature généralement aléatoire des œuvres de bienfaisance, on en est venu à déterminer que l'aide publique et les dépenses de l'État représentaient un moyen plus efficace de distribuer la dîme, ou l'impôt, des plus riches aux plus pauvres et, certainement, aux plus faibles.

Bien sûr, d'autres arguments venaient appuyer la notion que l'État devait utiliser ses ressources à des fins sociales, notamment de la part des sociaux-démocrates et d'autres formations de gauche, qui avaient des idées bien arrêtées au sujet des dépenses publiques et de l'impôt. Pour ces groupes, l'État représentait l'institution apte à compenser le pouvoir du capital et à atténuer les coûts sociaux de la vie dans des sociétés capitalistes. Le fondement de leurs revendications était qu'il fallait déployer le pouvoir démocratique dans la politique afin de contrebalancer le pouvoir économique des capitalistes dans les marchés et ailleurs. Les institutions publiques permettaient aux citoyens de faire leurs choix et de les imposer au milieu économique, ainsi qu'à eux-mêmes et à leurs concitoyens.

Les différentes traditions d'auto-imposition des groupes confessionnels sont devenues des alliées importantes des forces sociales-démocrates dans certains pays ainsi qu'une source de soutien autonome à l'égard des dépenses publiques dans d'autres pays. L'existence de l'approche par alliance (à laquelle nous pourrions associer le Canada, avec la tradition d'évangélisation publique du NPD et le libéralisme de gauche, la tradition du Parti travailliste britannique et la social-démocratie suédoise) et d'une autre approche directement issue d'une tradition religieuse réformatrice (que nous pouvons reconnaître dans les racines sociales catholiques de la Révolution tranquille du Québec ainsi que dans la démocratie chrétienne en Allemagne et dans bien d'autres pays européens) signifie que la citoyenneté d'après-guerre était profondément animée par une vision des droits sociaux de la citoyenneté et la légitimité de mettre les fonds publics au service d'objectifs sociaux.

D'ailleurs, nous pourrions distinguer dans les discussions qui animent depuis longtemps les relations intergouvernementales canadiennes au sujet du « pouvoir de dépenser » et les points d'impôt – controverses constantes depuis le milieu des années 1940 –, l'importance de ces questions ainsi que les différentes interprétations de la citoyenneté et des droits. Les gouvernements d'aujourd'hui, comme ceux d'alors et de toutes les années qui ont suivi, ont compris que leur façon d'utiliser les impôts témoignent du contenu de leurs projets de société ainsi que de leur compréhension de la citoyenneté et du rôle de l'État (Bourque et Duchastel, 1996 examinent ces discussions en détail).

La citoyenneté sociale, dans les économies mixtes d'après-guerre, a fait augmenter les dépenses consacrées à l'éducation, à la santé, aux enfants et aux pauvres³¹. Des liens ont été établis de façon explicite avec la citoyenneté, comme l'a fait au Canada le gouvernement Libéral lors de la Conférence de la reconstruction, où l'on a présenté l'aide sociale comme une mesure apportant « une contribution vitale à notre concept de citoyenneté canadienne et à l'établissement de liens durables d'unité canadienne » (cité dans Cameron, 1997 : 4).

En fin de compte, la pertinence de ces dépenses a été largement acceptée et, au cours des années 1960 et 1970, on a conçu de nouveaux modes d'expression de la citoyenneté sociale. Au Canada, par exemple, ces années ont vu des organismes comme le Secrétariat d'État assumer un vaste mandat, dans lequel se liaient l'égalité sociale et l'égalité politique (Pal, 1993; Jenson et Phillips, 1997). Cela dit, il est clair qu'il n'y a jamais de consensus complet sur ces questions, pas plus que dans les autres grands enjeux. La fin des années 1970 a vu naître un débat entre deux traditions politiques – la droite et la gauche – et à l'intérieur même de ces deux camps.

La citoyenneté sociale : les critiques de la droite

À cette époque, les politiciens et les forces politiques occupant la droite de la scène politique voyaient clairement les conséquences qu'entraîneraient des dépenses et des investissements trop importants dans le domaine de la citoyenneté sociale. L'une d'elles était le gonflement des dépenses, décrit comme une augmentation « hors contrôle » et menaçant de saboter la croissance économique à venir. À mesure que s'est dessinée la mondialisation, les risques pour la compétitivité ont souvent été évoqués comme désavantages des fortes dépenses de l'État et des programmes sociaux coûteux, qu'ils soient financés à même les fonds publics ou par les contributions des employeurs. Par conséquent, durant cette période, les dépenses sociales ont été vues comme une menace au bien-être économique dans la plupart des pays européens et nord-américains. Ces opinions sont maintenant bien connues et il n'est pas nécessaire de les examiner en détail.

Ces arguments, largement discutés et dont la validité empirique ne fait pas de doute, n'auraient pas joui d'une telle force morale et politique si certaines forces politiques de la droite n'avaient pas lié la question des dépenses à une vaste critique de l'organisation de la citoyenneté.

Le mouvement qui allait prendre tantôt le nom de Nouvelle Droite, de néo-conservatisme et de néo-libéralisme reprochait à la citoyenneté d'après-guerre sa trop grande « passivité »³². Le manque d'engagement des citoyens était à la fois économique et politique. Les critiques des conséquences économiques de cette « passivité » se sont vite répandues. Toutefois, ce sont les conséquences politiques que nous examinerons plus en détail dans la prochaine partie.

La notion fondamentale était que la citoyenneté sociale – souvent décrite en termes de « droits » – encourageait les citoyens à prendre sans donner, à se retirer de la population active et à accepter de vivre dans la demi-pauvreté de l'aide sociale. Cette conception des effets négatifs et des conséquences imprévues des dépenses sociales a mené à une conclusion évidente pour les politiciens et les partis de droite. Il devenait nécessaire de rétablir la dimension de responsabilité de la citoyenneté, notamment en établissant des mesures incitant les citoyens à assumer la responsabilité de leur subsistance et de celle de leur famille.

Le programme est devenu un mélange de mesures disciplinaires et de mesures d'encouragement. Le premier groupe de mesures englobait des politiques visant à diminuer la dépendance, en éloignant de l'aide sociale ceux qui « pourraient » travailler. Graduellement, la liste s'est allongée pour intégrer, en plus des « profiteurs de l'aide sociale », pratiquement toutes les personnes physiquement aptes au travail et forcer les bénéficiaires de l'aide sociale à effectuer des travaux en échange de leurs prestations. Le travail obligatoire et punitif représentait une manifestation de cette position. Le deuxième groupe, les mesures d'encouragement, comportait des programmes de travail obligatoire couplés à différentes mesures d'aide au travail, la plupart offrant une formation ainsi que des services de garde d'enfants et de transport.

Un autre élément important des mesures d'encouragement, avec lequel on pouvait facilement établir des liens avec le principe du travail obligatoire, était la notion voulant que les gens devaient disposer des ressources suffisantes pour agir en citoyens responsables. Par conséquent, ils devaient pouvoir conserver une plus grande partie de leur revenu et ne pas autant « dépenser » en impôts. Ce point de vue a soulevé divers débats politiques sur les coûts de l'impôt, dépassant largement les questions de compétitivité économique. Les impôts trop élevés étaient vus comme une entrave à la compétitivité et à la liberté individuelle, sans aucun doute. Mais elles commençaient aussi, à ce point de vue, à nuire à la capacité des citoyens d'assumer leurs responsabilités de citoyenneté, c'est-à-dire d'être indépendants, autonomes et autosuffisants.

Pour certains, cette perspective a entraîné un rétrécissement important des conditions de la citoyenneté. Elle a été réduite aux droits civils et politiques définis par Marshall ainsi qu'à la liberté et à l'égalité politiques établis par les révolutionnaires français. De plus, les marchés plutôt que les choix collectifs exercés par le biais des institutions politiques ont été désignés comme lieu le plus approprié pour l'exercice de la souveraineté des consommateurs. C'est ce qu'on a décrit comme le paradigme libéral de la citoyenneté, qui situe le bien public dans les décisions du secteur privé, surtout les décisions orchestrées par les marchés (Snellen, 2000 : 1). Dans ces conditions, il ne faudrait pas s'étonner que cette position ne fasse pas l'unanimité.

Améliorer la citoyenneté sociale – le point de vue de la gauche

Le fait d'affirmer que la vision de la solidarité sociale proposée par la droite ainsi que le lieu de la politique n'ont pas fait consensus ne signifie pas les solutions de rechange présentement mises de l'avant se limitent à prôner un retour dans le passé. Comme nous le verrons, les forces progressistes ont aussi revu leurs positions. Cependant, avant d'examiner ces points de vue, il convient de résumer la lecture que bien des observateurs canadiens ont faite de l'expression et de l'institutionnalisation de la citoyenneté sociale d'après-guerre.

Durant les années qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale, le gouvernement Libéral a promis un avenir de paix, de sécurité, marqué par un nouveau contrat social. Cette perspective s'est exprimée sous la forme d'un contrat social pancanadien entre les citoyens et le gouvernement d'Ottawa (Bourque et Duchastel, 1996 : 83; Sénat, 1993). Comme l'indique le Discours du trône de 1943 : « Nous devons établir une structure nationale globale de sécurité sociale, constituant une charte de sécurité sociale pour tout le Canada. » (cité dans Cameron, 1997 : 3) La répétition de cette page d'histoire dans les années 1980, avec la refonte du contrat social d'après-guerre au moyen d'accords commerciaux et d'une diminution des dépenses gouvernementales, a suscité un regain d'intérêt pour la politique sociale en tant que dimension de la citoyenneté et donné lieu à des luttes pour préserver les programmes qui la représentaient. Par conséquent, on pourrait de plus en plus représenter la décentralisation de l'État et son retrait de la réglementation politique et économique, décrits à la partie précédente, comme une attaque contre les valeurs fondamentales de la citoyenneté canadienne (par exemple, Morris et Changfoot, 1996).

En ce sens, la situation du Canada serait la contrepartie de celle du Royaume-Uni et des États-Unis. Malgré le fait que le sociologue T.H. Marshall, qui a annoncé la venue des droits sociaux de la citoyenneté, ait été britannique, l'État providence n'a que rarement été présenté en ces termes au Royaume-Uni. Par conséquent, le gouvernement Conservateur avait toute liberté de faire sien le discours sur la citoyenneté et de proposer une *Citizen's Charter* en 1991. La Charte insiste sur la prestation des services et la reddition de comptes, plutôt que sur le contenu des programmes. Au Canada, en revanche, à partir des années 1940, la substance de la citoyenneté canadienne a été présentée tant en termes sociaux que politiques. Cela a signifié que les propositions visant à changer les programmes sociaux ont toujours dû porter un lourd bagage d'autres valeurs, comme on a pu le constater au cours des 15 dernières années dans les discussions autour de l'assurance-maladie et du libre-échange.

Bien sûr, la gauche n'a pas toujours été séduite et emballée par les programmes sociaux d'après-guerre. Bien avant que la Nouvelle Droite ne commence à établir l'État providence de l'après-guerre, les critiques soulevées par les éléments de gauche au sujet des limites et des effets pervers de cette approche étaient bien connues (les exemples sont nombreux; voir notamment Marcuse, 1968; Panitch, 1977)³³. Les aspects les plus souvent critiqués étaient les effets paralysant de la dépendance et la société de consommation, qui minaient la sociabilité et l'engagement. On accusait déjà l'État providence bureaucratique de transformer les citoyens en

clients, à qui on avait retiré toute possibilité de participation, politique ou autre³⁴. On proposait déjà d'associer des stratégies d'habilitation aux stratégies de sécurité d'emploi (Bélangier et Lévesque, 1992). Parmi ces points de vue, les visions les plus prospectives ont produit des politiques de développement communautaire de toutes sortes et présentant différents degrés de radicalisme. Le gouvernement du Canada a participé à cette approche, avec les Programmes des initiatives locales du début des années 1970, par exemple.

Ces critiques des États providence hiérarchiques et bureaucratiques n'ont jamais disparu, même lorsque les éléments de gauche ont dû les défendre au lieu de les améliorer, face aux attaques politiques de la Nouvelle Droite. Cela a entraîné la mise en place d'une série de projet décrits tantôt comme des programmes visant à abaisser « le mur de l'aide sociale », des « politiques du marché du travail axées sur l'offre » ou des « mesures pour éloigner les enfants de l'aide sociale ». Dans toutes ces mesures, l'objectif est de gérer l'interface entre la participation du marché et l'échec du marché. Elles comprennent, par exemple, des analyses de restructuration des marchés du travail en perte de travailleurs et nécessitant des investissements constants en formation et en recyclage, y compris la formation continue pour permettre aux citoyens de participer (par exemple, Martin et Ross, 1999). D'autres portent sur les besoins en croissance, les besoins non satisfaits par les marchés existants. Ces mesures visent à fournir aux collectivités et aux associations les ressources leur permettant de commencer à répondre à ces besoins.

Malgré que cette approche puisse être interprétée simplement comme une restructuration des politiques sociales et économiques (ce qui est le cas), il est intéressant de noter qu'elle est de plus en plus exprimée en termes de citoyenneté dans de nombreux pays. On constate un retour au langage de la solidarité et de l'égalité. Par exemple, exposant sa vision de la citoyenneté dans *New Britain : My vision of a young country* (1996), Tony Blair écrit :

Les gens ne sont pas des acteurs économiques distincts qui se font concurrence dans le marché de la vie. Ils sont citoyens d'une collectivité. Nous sommes des êtres sociaux. Nous développons la puissance morale de la responsabilité personnelle pour nous-mêmes et les autres [...]. Les gens ne vivent pas que de concurrence, mais de coopération aussi. Ils ne s'intéressent pas à leur bien-être personnel, mais au mieux-être des autres. (cité dans Pollitt, 2000 : 2)

Si l'on peut dire de la droite qu'elle utilise une définition de la souveraineté restreinte à la participation et à la liberté politiques, on peut dire du centre-gauche qu'il voit dans la citoyenneté un phénomène de « sphère *sociale* – la société civile – plutôt que de sphère *politique* – l'État et la participation en tant que membre d'une collectivité spécifiquement *politique*. » (Pollitt, 2000 : 2) Divers auteurs, d'horizons politiques différents, conviennent que le cœur du projet blairiste est l'égalité des chances, la responsabilité et la « collectivité véritable » (voir les références dans Lewis, 1999 : 63, qui établit aussi des liens avec la tradition libérale britannique, y compris Beveridge).

Toute l'attention portée à la citoyenneté dans d'autres territoires a mené à la création de divers projets axés directement sur ses dimensions sociales. Par exemple, après les efforts déployés au début des années 1990 pour enchâsser une charte des droits dans la Constitution canadienne au cours des discussions précédant Charlottetown, les mouvements de lutte contre la pauvreté et d'autres organismes de revendication ont poursuivi différentes stratégies devant les tribunaux afin de faire mieux reconnaître les droits sociaux dans les documents fondamentaux. Une telle approche visait la réalisation de la citoyenneté sociale au moyen des institutions politiques.

Une autre stratégie a suscité dans certains pays une résurgence du langage démocratique, lié à l'économie autant qu'à la politique, par le biais du concept de l'économie sociale. En France, en Belgique et au Canada (bien que cette tendance se soit surtout manifestée au Québec), la notion d'économie sociale a servi à aménager un nouvel espace permettant l'interaction de l'État et des acteurs sociaux, y compris les principaux intervenants économiques (Lévesque et Mendell, 1999). Les acteurs favorisant le développement de ce secteur l'envisagent comme un lieu par lequel il est possible de ramener les exclus au sein de la société en leur fournissant les moyens de participer non seulement à l'économie de marché, mais aussi à la sphère politique. Toute cette démarche a suscité des efforts pour raviver la vie communautaire au niveau local dans les quartiers pauvres et démunis (Helly, 1999 : 37 [efforts en France]; 41 [aux États-Unis]; la documentation sur le développement communautaire au Canada est très vaste).

De plus en plus, on reconnaît que l'exclusion économique et la pauvreté limitent l'accès aux pleins droits de citoyenneté. Bien des observateurs ont analysé les conséquences générales de l'exclusion par rapport à la citoyenneté, qu'il s'agisse, par exemple, d'une condition aussi simple que celle d'avoir un domicile fixe pour pouvoir voter. La création de la catégorie, comportant des dimensions économiques, sociales, sanitaires et familiales, a été étudiée par maints auteurs (voir les résumés de Thomas, 1997; de Castel, 1995 et de Helly, 1999 : 36ff). Les croisements avec le concept de citoyenneté apparaissent dans cette citation d'un rapport du gouvernement français, daté de 1987 :

Il existe un lien d'interdépendance entre les droits économiques, sociaux et culturels et les libertés civiles et politiques. Faute d'une sécurité minimum dans les domaines fondamentaux de l'existence, une partie de la population française ne peut disposer des moyens d'insertion sociale, notamment par une participation associative. Faute d'un domicile reconnu, un citoyen ne peut obtenir sa carte d'électeur. Illettré, il ne peut pas prendre connaissance des programmes politiques. (cité dans Helly, 1999 : 37)

Dans une publication récente, Paul Bernard (1999) pose un raisonnement semblable, dépassant la catégorie de l'exclu pour décrire les inévitables interconnexions entre les valeurs classiques de la citoyenneté et, partant, les liens unissant les domaines des politiques.

Le défi de la participation

Comme il a été démontré clairement dans le présent document, les institutions et les pratiques démocratiques forment une composante essentielle de la citoyenneté moderne. Le droit de voter et de poser sa candidature marque le passage du sujet au citoyen. La responsabilité des citoyens de participer aux affaires publiques a des racines encore plus profondes. Comme l'écrit David Held (1993 : 17) :

Dans le républicanisme de la Renaissance, ainsi que dans la pensée démocratique grecque, un citoyen était quelqu'un qui participait « à l'administration des jugements et à l'exercice des fonctions ». La citoyenneté signifiait la participation aux affaires publiques. [...] Le peu de place qu'offre la politique contemporaine à une participation active des citoyens aurait été vue comme hautement antidémocratique.

Plusieurs aspects de cet énoncé touchent directement les dimensions de la citoyenneté et seront examinés ci-dessous. Le premier concerne les droits et les responsabilités. Bien que le droit de voter et de poser sa candidature jouisse d'une reconnaissance officielle universelle depuis des dizaines d'années, la réalité de ce droit et de l'accès à la participation demeure problématique. Ensuite, il y a la question des devoirs civiques et de la mesure dans laquelle le bon citoyen doit participer à la vie communautaire – et plus particulièrement à la vie politique – et, par conséquent, de la nécessité de lui offrir l'éducation nécessaire pour accomplir cette tâche. Par ailleurs, le contenu de l'éducation à la citoyenneté demeure un sujet hautement controversé. Troisièmement, comme l'indique aussi la citation, il est possible que la participation soit moins active que ce que la théorie démocratique et les théories de la citoyenneté considèrent nécessaire à l'actualisation de la citoyenneté. Une faible participation peut s'expliquer par des motifs structurels et contextuels. Par conséquent, on s'est beaucoup attardé aux questions de participation des citoyens, aux approches favorisant la participation ainsi qu'aux motifs expliquant la faible participation dans certains secteurs³⁵.

Entre les droits officiels et l'accès réel

Cet écart entre la théorie de la démocratie et les niveaux réels de participation a soulevé des discussions tant dans les milieux universitaires que politiques sur la façon d'assurer un accès significatif aux groupes dont la participation est freinée par des motifs socioéconomiques ou autres.

Dès les débuts de la démocratie libérale, les observateurs ont remarqué que la politique, même après le suffrage universel, était dominée par les mieux nantis, les mieux éduqués et les hommes. Par conséquent, divers efforts ont visé à élargir le filet et à inclure les groupes dont le

niveau de participation n'était pas représentatif de la place qu'ils occupaient dans la population. Par exemple, depuis les années 1960, la loi électorale canadienne et le régime de contrôle des dépenses électorales ont été fondés sur la notion qu'un accès équitable passait par une uniformisation des règles du jeu (CRREFP, 1991). Les limites imposées aux dépenses ou aux contributions visaient à éviter non seulement la corruption, mais aussi une politique réservée à ceux qui avaient accès à des sommes importantes, qu'il s'agisse de leur propre argent ou de celui de leurs partisans.

Ces dernières années, l'attention s'est tournée vers les mécanismes, tant publics que privés, permettant d'accroître la présence des femmes, par exemple, aux charges électives. Bien qu'on ait toujours considéré que la plus grande responsabilité de promouvoir l'élection de femmes revenait aux groupes privés, surtout les partis politiques et autres organismes, certaines compétences y voient aussi une responsabilité publique, liée à la nécessité de réaliser la pleine citoyenneté.

Par exemple, la CRREFP [Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis] a proposé que des fonds publics soient remis aux partis ayant réussi à faire élire un nombre appréciable de leurs candidates. Cette idée a été reprise récemment en France. La Constitution française a été modifiée en 1999 et l'État doit maintenant favoriser la parité (même nombre de femmes que d'hommes) dans toutes les charges électives. Un des mécanismes pour ce faire consiste à fournir des fonds publics ou à imposer des amendes aux partis qui ne respectent pas le principe de la parité.

Cependant, la réforme française va au-delà de l'utilisation des fonds publics au service d'un résultat donné, comme le suggérait la CRREFP. Elle demande un nombre égal de femmes et d'hommes dans les charges électives. Ce changement constitutionnel est le fruit d'une lutte longue et controversée des femmes en Europe, avec l'appui d'institutions du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne. Des réformes similaires ont été proposées en Belgique, en Italie et en Espagne.

Avec cette mobilisation, une question refait surface : quels sont les objectifs de la représentation politique? Est-ce de refléter la population ou de représenter d'autres qualités? Si l'on accepte la notion que l'équité requiert une présence substantielle de tous les groupes, notamment des minorités, dans les organes parlementaires et autres groupes représentatifs, alors la question de la représentation démocratique commence à ressembler à la controverse entourant la diversité culturelle, que nous avons abordée plus haut. Il est intéressant de noter que les arguments soutenus par les partisans de la parité stricte (nombre égal de femmes et d'hommes dans tous les corps élus) présentent une structure comparable sous différents aspects à ceux des groupes réclamant la reconnaissance nationale (au sens de Kymlicka) ou une « diversité profonde » (selon les termes de Taylor). En effet, ils prennent soin de rejeter d'emblée l'idée que le statut des hommes et des femmes se compare à l'ethnicité, à la langue ou à d'autres différences susceptibles de motiver des demandes de reconnaissance. Pour les partisans de la parité entre les

sexes, le statut des hommes et des femmes constitue une « diversité profonde » à nulle autre pareille, (Jenson, 2000).

Les réactions à une telle revendication et son rejet, non seulement par ceux qui défendent la neutralité de l'universalisme républicain mais aussi ceux qui demandent une meilleure représentation pour leur groupe, indiquent que les principes fondamentaux de la transposition des droits en un accès réel ne sont pas encore assurés à l'heure actuelle. Cette question a refait surface avec l'entente des Nisga'a et elle revient constamment dans les discussions sur la composition adéquate des corps représentatifs, élus ou non.

Favoriser une citoyenneté responsable

On peut voir une certaine ironie dans le fait que les femmes demandent la parité des sexes, ou soutiennent d'autres mécanismes assurant leur inclusion, parce qu'elles accordent une haute valeur à la participation active en tant que citoyennes dans les institutions de la démocratie libérale, justement à une époque où bien d'autres intervenants s'inquiètent de la désillusion grandissante à l'égard de la politique démocratique. Les niveaux de participation demeurent une question controversée. Alors que des sondages révèlent une diminution de la confiance à l'endroit des gouvernements, des analyses détaillées des différentes tendances dans la participation à la vie communautaire donnent des résultats contradictoires.³⁶

Souvent, ceux qui croient à un déclin de la participation le font parce qu'ils voient dans la communauté civile, fondée sur les valeurs démocratiques et la participation, les liens qui unissent les sociétés multiculturelles (par exemple, Weinstock, 1998 : Habermas, 1992). En effet, en l'absence d'une culture commune, les valeurs de la démocratie libérale, y compris la tolérance, le respect et l'activité, revêtent une grande importance pour ces analystes (Sénat, 1993, par exemple).

Cependant, les moyens de soutenir de tels engagements à l'égard des responsabilités de la citoyenneté ne sont pas évidents. Il y a quelques années, Kymlicka et Norman (1995 : 292-3000) ont dégagé quatre écoles ou groupes et leur catégorisation demeure valable encore aujourd'hui :

1. *Promoteurs de la démocratie participative*, qui voient dans l'habilitation la solution à l'apathie. Comme nous l'avons vu, les préoccupations de ce groupe recourent celles de la citoyenneté sociale, en ce que l'attention porte le plus souvent sur les parties de la population menottées par l'exclusion. Ce groupe a été examiné dans la partie précédente.
2. *Tenants du républicanisme civil*, qui voient une valeur intrinsèque dans la participation politique. C'est ce groupe qui éprouve le plus de difficulté à aborder le problème des manifestations grandissantes d'apathie ainsi que du manque de respect à l'égard de la civilité et d'autres valeurs de la démocratie libérale. Il donne certaines explications aux

« perversions » des pratiques politiques actuelles (corruption, élitisme, manipulation, etc.) et peut donc revendiquer un retour à des formes plus appropriées et, certainement, à des améliorations aux pratiques actuelles. Par exemple, les appels à la réforme du financement des campagnes électorales, si populaires actuellement aux États-Unis, peuvent s'appliquer ici, tout comme le discours du Premier ministre Lionel Jospin, en France, sur la nécessité de « moderniser » la vie politique française. Les plans visant à instituer de nouvelles formes de participation civile, comme le dialogue délibératif, se classeraient également dans ce groupe.

3. *Les théoriciens de la société civile*, dont certains représentent une ramification de la pensée communautarienne, visent à renforcer les organismes bénévoles de la société civile. Ils voient en ces organismes le siège de l'apprentissage des valeurs de l'obligation réciproque. Une variante de ce groupe, version libérale Tocquevillienne, est devenue très populaire depuis les écrits de Kymlicka et de Norman. C'est l'approche du capital social de Robert Putnam (1993) et d'autres (Weinstock, 1998, par exemple). Ces auteurs situent le fondement des institutions démocratiques efficaces dans les associations privées favorisant les relations de confiance dans la société civile. Deux questions demeurent en suspens dans le cas de ce groupe : que faire avec les formes d'associations peu recommandables, qui contreviennent aux principes fondamentaux de la citoyenneté (comme la Mafia, qui commande un niveau de confiance élevé, mais des vertus civiques faibles), et quels sont les mécanismes les plus efficaces et les plus appropriés pour transposer une association privée en vertu publique (les groupes de quilles favorisent-ils autant une saine démocratie que les associations parents-professeurs)?
4. *Les théoriciens des vertus libérales*, qui cherchent à favoriser les formes sous-jacentes de comportement qui formeront une base solide pour la citoyenneté. Ils soulignent souvent l'importance de l'éducation à la citoyenneté et, en particulier, l'enseignement de certaines valeurs à l'école. Ce faisant, ils se butent à la difficulté de définir le contenu nécessaire de ces vertus, sans aller à l'encontre des valeurs des groupes de population qui ne les partagent pas. En d'autres mots, à moins que les valeurs ainsi définies soient très « minces », nous revenons aux questions soulevées par la diversité culturelle.

Comme on peut le voir clairement en examinant cette liste et les brèves descriptions qui l'accompagnent, il n'est pas facile de développer les vertus civiques, même au sens étroit de participation à la politique démocratique libérale en fonction des règles de la civilité, de la tolérance aux points de vue divergents et du respect des minorités. Les valeurs opposées, composante normale de la société pluraliste moderne, rendent difficile la définition des valeurs communes, que pourraient bien saper les pratiques associées avec les technologies de la politique (voir l'article de Paul Thomas dans cette publication).

Dans ce débat, le rôle qui convient aux institutions publiques n'est guère plus clair. Pour certains – surtout le premier groupe, comme nous l'avons vu –, l'État est un partenaire nécessaire.

De même, ceux qui insistent sur la réglementation et l'éducation à la citoyenneté voient aussi un rôle pour les institutions publiques. Toutefois, les théoriciens de la société civile, tant dans leur approche communautarienne que dans la version axée sur le capital social, confient à l'État la tâche de garantir les libertés individuelles tout en limitant son rôle de promoteur et de garant de l'égalité et de la solidarité que nous associons à la citoyenneté (Helly, 1999 : 40-42).

Promouvoir une participation active

La dernière question – promouvoir une participation active – nous ramène aux arrangements qui peuvent améliorer la participation politique aux institutions de la démocratie libérale et leur acceptation par les citoyens. Plusieurs gouvernements, y compris celui du Canada, sont engagés dans un processus de transition d'un mode d'accès démocratique fondé sur le groupe à une perspective individualiste favorisant les personnes en tant que représentantes de l'ordre démocratique.

De plus en plus, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement, on reconnaît la nécessité d'améliorer les pratiques de gestion publique et surtout la reddition de comptes en tant que moyen de faire participer les citoyens et de favoriser leur foi en la démocratie libérale (O'Hara, 1998, chapitre 6 présente un aperçu de cette question). Ceux qui font la promotion de la participation civique peuvent le faire pour deux raisons, peut-être fort différentes (O'Hara, 1998 : 83-84). L'une de ces raisons est de favoriser l'attachement et l'engagement, de renforcer l'appartenance. L'autre est de refondre le processus d'élaboration des politiques, en demandant l'avis des citoyens en différents points, c'est-à-dire de changer les tendances de l'accès, en proposant une voie de représentation par le biais d'un couplage de la bureaucratie et des institutions traditionnelles de la démocratie parlementaire. La priorité d'un objectif par rapport à l'autre détermine les choix institutionnels sur la façon et le moment de faire participer les citoyens.

L'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS), par exemple, prévoit des mécanismes de participation des citoyens, de façon à renforcer sa légitimité. Les Sommets socioéconomiques du gouvernement du Québec et les récents Sommets de la jeunesse sont d'autres exemples de l'utilisation des institutions de participation pour susciter la solidarité à l'égard de projets précis. D'un autre côté, les gouvernements et les ministères peuvent aussi élaborer des programmes visant à recueillir de l'information et à inviter les citoyens à réfléchir à certaines options complexes en matière de politiques. Ainsi, les ministères et les organismes ont fait une promotion active de certaines formes de participation directe au moyen de processus de consultation de niveau communautaire ou d'autres mécanismes, dans le but de vérifier différentes options en matière de législation ou de politiques. L'idée qui sous-tend tous ces programmes est d'abattre le mur que constitue l'opinion négative à l'égard du processus gouvernemental d'élaboration des politiques. Le pari est qu'une meilleure participation des gens au processus stimulera leur intérêt et, par conséquent, leur confiance et leur engagement.

Cependant, cette nouvelle approche présente certains inconvénients. D'abord, on peut craindre que les citoyens perçoivent ces processus comme un simple exercice de relations publiques. Cette préoccupation n'est pas sans fondement, car aucun mécanisme ne garantit l'impact réel de ces consultations sur le processus décisionnel.

On peut s'inquiéter aussi de la tendance à remplacer le financement et le soutien d'organismes représentant différents secteurs de la société par une participation directe individuelle des citoyens. Axée sur l'égalité de principe entre les citoyens, cette approche individualiste pose problème aux nombreux groupes qui craignent que leurs points de vue et leurs intérêts soient mal représentés dans les débats politiques. Les gens n'ont pas tous la même capacité d'exprimer de façon cohérente une position ou un avis sur des questions complexes. Seuls les groupes possédant un savoir-faire et une capacité institutionnelle peuvent rivaliser avec le secteur public dans l'exposition de solutions de rechange cohérentes. Or, au cours des dix dernières années, ces groupes ont vu leurs finances diminuer de façon radicale et leur légitimité en tant que groupes de représentation mise en doute (Phillips, 1991).

L'éducation à la citoyenneté représente un autre outil de promotion d'une participation active. La notion d'éducation à la citoyenneté ou éducation civique soulève présentement un vif intérêt³⁷. Comme nous l'avons mentionné, l'éducation à la citoyenneté est souvent associée à la définition des qualités civiques et d'autres préalables nécessaires pour être un citoyen actif qui contribue à la richesse de la collectivité. Cependant, les éducateurs se sont inquiétés du choix des valeurs et des pratiques qui devraient être enseignées. Dans une société pluraliste, il est difficile de déterminer ce qui constitue une valeur essentielle (norme minimale) pour la pratique démocratique et ce qui représente en réalité une norme culturelle.

De plus, l'éducation à la citoyenneté a adopté une tout autre perspective après l'émergence des questions liées à la « profonde diversité » et l'intégration des nouveaux arrivants à la politique canadienne. Il est maintenant largement accepté que l'éducation à la citoyenneté constitue un élément essentiel du processus d'intégration des immigrants. Cependant, encore ici, il est difficile de définir le contenu réel des programmes d'éducation des immigrants³⁸. La définition des critères relatifs à l'assimilation des qualités de la citoyenneté peut dépendre largement des vues propres au gouvernement en place. La question est alors : quelle sorte de citoyens voulons-nous?

Les débats qui ont eu lieu au Québec sur le contenu du nouveau programme d'éducation illustrent bien ce point de vue. La controverse porte sur le contenu des cours d'histoire et la perspective qui y est adoptée. Comme le notait le Conseil supérieur de l'éducation dans un rapport au ministre de l'Éducation du Québec, en 1998 :

Les efforts de promotion de la citoyenneté québécoise s'inscrivent dans un rapport politique avec le gouvernement fédéral, qui déploie ses propres stratégies en vue de promouvoir sa représentation de la citoyenneté. (1998 : 5)

Par conséquent, le contenu des programmes d'éducation à la citoyenneté demeure hautement litigieux. Les éléments qui sont censés former les préalables à la participation aux discussions démocratiques font maintenant partie intégrante de ce débat.

Quoi qu'il en soit, l'éducation à la citoyenneté occupe une place toujours plus importante en tant qu'outil favorisant la confiance et la participation dans la politique. La recherche d'un citoyen informé et critique, type idéal des sociétés démocratiques, est vue comme une solution à la « dissolution » des liens civiques dont nous avons parlé plus haut.

Les récentes propositions concernant une nouvelle éducation à la citoyenneté favorisent une plus grande insistance sur le développement d'habiletés particulières. Les métiers en pénurie de main-d'œuvre spécialisée et les compétences de groupe en sont des exemples (CSE, 1999; Sears, 1998). Dans une telle perspective, les écoles interviendraient moins dans le contenu de la citoyenneté, mais contribueraient à regrouper les outils du citoyen efficace.

Questions non résolues; pistes de recherche

Comme le montre clairement notre étude, l'histoire et la pratique de la citoyenneté – essentielles à l'établissement de notre politique moderne – ont toujours été un lieu de controverses. Par conséquent, il n'existe pas de questions techniques à résoudre, ni de simple liste d'« inconnues » à découvrir, pas plus que les Canadiens ni leurs gouvernements n'ont établi de consensus clair sur l'évolution que suivent les événements *dans les faits*, sans parler de l'évolution qu'ils *devraient* suivre. En réalité, le domaine de la « citoyenneté » est le plus souvent abordé – du moins par les auteurs mentionnés – davantage comme une masse tourbillonnante d'inconnues qu'un terrain parfaitement délimité, même à l'issue du présent exercice. Quoi qu'il en soit, ce survol des problèmes liés à la citoyenneté nous permet de signaler différentes pistes de recherche qui pourraient contribuer à mieux cerner la situation.

Diversité

Malgré que le débat théorique sur les différentes approches de la diversité soit riche et animé, peu d'études empiriques ont examiné en détail les stratégies adoptées par les gouvernements pour adapter leur régime de citoyenneté et leur modèle de gestion publique à cette réalité. Une analyse comparative des régimes de citoyenneté, dans la perspective des trois dimensions de la citoyenneté décrites dans le présent document, pourrait nous permettre de mieux comprendre les différentes avenues visant à « organiser » plutôt qu'à « administrer » la diversité. Plusieurs questions pourraient fournir des éléments de réponses à ces études, notamment :

- Dans quelle mesure la reconnaissance de la spécificité culturelle de différents

groupes entraîne-t-elle une fragmentation et l'instabilité politique? L'appartenance s'en trouve-t-elle affaiblie, comme le laisse souvent entendre la théorie libérale? Ici, il serait très utile d'au moins passer en revue les politiques examinées et appliquées dans d'autres pays et territoires.

- La citoyenneté asymétrique (droits différentiels) a-t-elle pour effet de miner ou de renforcer le sentiment de solidarité et d'appartenance à l'ensemble de la collectivité politique? Quelles sont les conséquences de tels arrangements en termes de pratiques démocratiques et de plein accès aux droits?
- En quoi les expériences d'autonomie gouvernementale changent-elles ou influencent-elles la conception qu'ont les peuples autochtones de la citoyenneté? En quoi changent-elle notre compréhension de la gestion publique en tant que processus multiniveau (et asymétrique)? Enfin, les gouvernements fédéral et provinciaux adaptent-ils leurs pratiques en fonction des gouvernements autochtones?
- Une des réponses au défi posé par les minorités nationales au Canada a été de promouvoir et de créer un attachement profond à la citoyenneté canadienne et de promouvoir l'identité canadienne. Quelle a été l'efficacité de ces mesures? Peut-on réellement créer une identité avec de telles politiques ou s'agit-il plutôt d'un sous-produit d'autres politiques et de leur effet d'entraînement? L'expérience européenne peut-elle éclairer le processus de création d'une identité au moyen de politiques?

Lieu

Les changements de lieu des pratiques de la citoyenneté, tant au-dessus et en-dessous des institutions d'État, soulèvent une série de questions sur la gestion publique et les pratiques démocratiques.

- Il demeure une question générale à savoir quels sont, le cas échéant, les éléments de la citoyenneté qui sont transférés aux institutions infranationales ou transnationales et quel est l'impact de ces déplacements sur la capacité des États à générer des débats démocratiques et, de façon plus générale, à incarner la citoyenneté démocratique? Ici, les hypothèses devraient davantage faire place à des données empiriques.
- Quelles sont les conséquences pour la capacité du gouvernement à favoriser la solidarité et à donner les grandes orientations collectives si les lieux de la citoyenneté sont dispersés? Les systèmes fédéraux tirent-ils profit de ce processus?
- Est-ce qu'une citoyenneté stratifiée officiellement reconnue, comme celle que connaît l'Union européenne, constitue une réponse viable à la nécessité d'établir des pratiques démocratiques sur la scène mondiale? Comment un tel processus affecte-t-il les pratiques de gestion publique? L'expérience européenne est-elle

- concluante? Offre-t-elle des leçons pour les fédérations, comme le Canada?
- Des recherches doivent être effectuées sur les effets qu'entraînent sur les éléments constitutifs de la citoyenneté la décentralisation et la semi-privatisation de l'élaboration des politiques et de la prestation des services. Ce processus influence-t-il sur le sentiment de citoyenneté commune des gens? La question de la légitimité dans le contexte de la décentralisation devrait aussi faire l'objet d'autres analyses : où l'expression légitime de la solidarité collective et l'intérêt public se situent-ils dans ce nouveau contexte?

Aspect social

Nous devons évaluer les conséquences de ces changements dans les pratiques de la citoyenneté sociale sur les autres dimensions de l'accès et de l'appartenance. Y a-t-il des conséquences à retrancher la citoyenneté des droits politiques et civils, comme dans le modèle libéral? Par exemple :

- Est-il nécessaire pour le maintien d'une société dotée d'un fonctionnement efficace – et, partant, d'une économie productive – d'accorder une grande attention à la citoyenneté sociale? Un engagement en matière d'équité sociale représente-t-il une condition nécessaire aux économies prospères? Ici, une évaluation d'études de cas comparatives, axée sur les liens entre la politique sociale, la politique économique et la santé de la population, fournirait des renseignements utiles.
- Les pratiques de développement communautaire incluant une dimension d'habilitation à l'inclusion au marché du travail sont-elles plus aptes à rétablir les liens sociaux que celles qui visent seulement la participation aux marchés du travail? La décentralisation des services vers les provinces et une plus forte utilisation des partenariats affaiblissent-elles les sentiments d'appartenance pancanadienne et réduisent-elles l'intérêt à accéder aux institutions pancanadiennes?
- L'éducation à la citoyenneté accorde-t-elle assez d'attention aux obligations de la citoyenneté autres que celle de voter, comme celle de payer des impôts, par exemple?
- Les immigrants sources de capital intellectuel sont-ils attirés et conservés au pays en raison des droits sociaux de la citoyenneté ou trouvent-ils les responsabilités trop lourdes, surtout en termes d'impôts?

Participation

Nous devons recueillir plus d'information sur le rôle des institutions publiques et d'autres

institutions dans la promotion des valeurs civiques et des bonnes pratiques de citoyenneté. Les débats publics et autres nous fournissent des renseignements sur les valeurs et les attitudes publiques – information tantôt « mince » (du fait qu'elle provient de sondages d'opinion publique), tantôt plus détaillée. Cependant, nous détenons beaucoup moins d'information sur les conséquences interactives réelles des institutions publiques œuvrant auprès des citoyens. Par exemple :

- Les consultations et autres formes de dialogue favorisent-elles l'appui aux institutions démocratiques ou contribuent-elles plutôt à exacerber le sentiment de suspicion en raison de l'absence de lien clair avec les politiques et de leur relation indéterminée avec les résultats en matière de politiques?
- Quelles sont les conséquences des consultations individualistes (1-800-politiques) par rapport aux avis ainsi recueillis et à la capacité d'accès des citoyens?
- Si les bonnes pratiques de citoyenneté se développent aussi dans les associations privées de la société civile, que peuvent faire les gouvernements pour favoriser une saine société civile?

On propose souvent comme solution au problème de la diversité d'accroître la participation des minorités au processus politique. Des questions demeurent toutefois en suspens : le type de participation (individuelle ou collective) et le niveau de participation (politiques des partis, représentation parlementaire, dialogue, fonction publique, gouvernement local). Il pourrait être approprié d'entreprendre un examen des diverses tentatives pour favoriser la participation des minorités dans différents pays ou à différents niveaux de gouvernement.

NOTES

1. Il est intéressant de noter qu'au cours de la dernière décennie, différents gouvernements – notamment le Royaume-Uni (Livre blanc), Canada (rapport du Sénat), Australie (rapport du Comité permanent mixte), Autriche, Suède et Danemark – ont produit des rapports officiels sur la pertinence de la citoyenneté. Pour en savoir davantage sur ces rapports, voir Gagnon et Pagé (1999).
2. Le concept de régime de citoyenneté a été mis de l'avant dans Jenson et Phillips (1996).
3. Au départ, ces trois dimensions ont été dégagées en collaboration avec Antje Wiener. Elles ont été utilisées dans Jenson et Phillips (1996). Depuis, Wiener les a légèrement redéfinies pour ses propres besoins (1997 : Chapitre 2). Ces trois dimensions diffèrent des deux dimensions (droits et appartenance) utilisées par Kymlicka et Norman (1995 : 283) et des quatre dimensions dégagées par Gagnon et Pagé (1999 : 6) qui, dans leur analyse, établissent que les dimensions de la citoyenneté comportent « d'autres identités » en plus des trois dimensions que nous avons dégagées.
4. Citant Bodin, Lamoureux écrit (1991 : 56) : « Les citoyens sont 'égaux en tous droits et prérogatives' et un rapport mutuel d'obligation [sic] puisque : "C'est dans la reconnaissance du franc sujet envers son Prince souverain et la tuition, justice et défense du Prince envers le sujet qui fait le citoyen." »
5. Dominique Schnapper cite la description historique de Max Weber, définissant l'émergence de ce nouveau statut.
6. Malgré que ses travaux soient assez anciens et qu'ils aient été souvent critiqués, J.H. Marshall demeure une référence de base pour quiconque souhaite étudier le concept de citoyenneté. (Juteau, 1998 : 50).
7. On a plus d'une fois critiqué le fait que les dates de changement ne correspondent pas à son schéma si souvent cité. Toutefois, Marshall a lui-même pris soin de modérer sa position (1964 : 81). On trouve une critique féroce de Marshall dans Birnbaum (1997).
8. Gagnon et Pagé (1999) font une analyse des différences entre les droits de citoyenneté dans divers pays.
9. Il importe de noter que nous utilisons le terme « appartenance » pour désigner une identité, et non dans le sens d'obligations communautaires, comme l'entendent parfois les communautariens.
10. *A Theory of Justice* (1971), de John Rawls, offre un excellent exemple de point de vue libéral.
11. Les partis politiques, surtout en Amérique du Nord, ont toujours assumé une lourde responsabilité en ce qui concerne l'intégration des groupes d'immigrants et des collectivités ethniques et le rôle de « courtage » de ces différences et de celles de langage. Par conséquent, alors que chacun pouvait participer à la vie politique partisane en tant que membre d'une collectivité culturelle, et y obtenir ainsi l'accès et un sentiment d'appartenance, sa responsabilité de « citoyen » allait à l'ensemble de la collectivité.
12. Lindal (1947 : 156-57) propose des notions similaires du Canada en tant que terre de diversité, en exhortant les Canadiens à faire de leurs "loyautés diverses" un modèle pour le monde.

13. Par exemple, Will Kymlicka (1998) établit une distinction claire entre les minorités culturelles résultant de l'immigration volontaire et les minorités nationales, dont l'existence précède la formation de l'État et qui peuvent, dans une certaine mesure, prétendre à des revendications fondées sur le territoire.
14. Il est intéressant de noter que c'était aussi, jusqu'à récemment, la position du Nouveau parti démocratique du Canada à l'égard du nationalisme québécois (voir la plate-forme proposée par le parti pour les élections de 1997).
15. Des auteurs comme McIntyre ou Sandel peuvent être considérés comme des « communautariens conservateurs » en raison de leur point de vue moral, tout comme Charles Taylor, Michael Walzer ou David Miller sont souvent décrits comme des « communautariens libéraux ».
16. Ces idées sont développées dans Jenson et Papillon (2000) et utilisées par Yashar (1999).
17. J. Pakulski (1997) propose un exemple basé sur l'expérience australienne.
18. Voir, par exemple, Lise Bissonnette, dans *Le Devoir*, 24 juillet 1998.
19. Pour en savoir davantage sur l'exemple de l'Espagne, voir K. McRoberts (1999).
20. Keck et Sikkink (1998) passent en revue la documentation à ce sujet.
21. Voir, par exemple, les documents du Conseil des Canadiens sur le site Web de l'organisme : <http://www.canadians.org/>.
22. Soysal fonde sa position sur une étude sur des travailleurs migrants en Europe. Bien qu'ils n'aient pas droit à la citoyenneté officielle, ils jouissent de la plus grande part des droits de protection et des avantages accordés aux citoyens des États européens.
23. Voir *Law Society of British Columbia vs. Andrews*, [1989] 1 S.C.R. 143
24. Le cas des peuples autochtones présente un intérêt particulier en ce sens. La campagne contre le projet Grande-Baleine menée par les Cris de la Baie James, même si elle se jouait surtout à l'échelle internationale, était dirigée directement contre l'État du Québec. Le principal objectif était d'accéder à l'espace politique national et aux institutions nationales, dans un défi lancé directement au régime de citoyenneté national. (Voir Jenson et Papillon, 2000). Le même raisonnement pourrait s'appliquer aux peuples autochtones du Brésil et du Mexique, qui utilisent largement les réseaux transnationaux pour revendiquer un meilleur accès au processus décisionnel au sein de leur propre pays. (Voir Yashar, 1999)
25. Traité de l'Union européenne, partie 8.
26. Entre autres, le droit de libre circulation en Europe, le droit de résider et de travailler dans un autre État membre, le droit de voter et de se porter candidat aux élections locales dans n'importe quel État membre ainsi que de voter et de se porter candidat au Parlement européen.
27. On doit être citoyen d'un État membre pour être citoyen européen. La Cour européenne de justice a clairement établi que la citoyenneté de l'Union ne pourrait contredire en substance ni remplacer la citoyenneté nationale.
28. Dans un sondage Eurobarometer de 1999, 41 pour cent des Européens ne s'identifiaient qu'à leur pays, 42 pour cent s'identifiaient d'abord à leur pays, puis à l'Union, 13 pour cent à l'Europe d'abord et 4 pour cent à l'Europe seulement. Il est intéressant de noter que l'identité européenne

est plus forte dans les petits pays, comme le Luxembourg et les Pays-Bas.

29. La « pertinence » du gouvernement fédéral dans la vie quotidienne des Canadiens est un thème récurrent dans les grandes priorités fédérales depuis l'Examen des programmes de 1994. La réduction draconienne des services directs a entraîné, en corollaire, une perte de visibilité du gouvernement.

30. Outre les revendications nationalistes du Québec et des peuples autochtones, des revendications de source géographique émanant de la Colombie-Britannique, de l'Ouest, du Nord de l'Ontario et de la Gaspésie (Québec) ont fait la manchette au cours des dernières années.

31. Au Canada, le gouvernement Libéral a pris de vastes engagements dans le Discours du trône de 1994, en prévision des années d'après-guerre, en promettant « un niveau minimal national de sécurité sociale et de bien-être », « un emploi utile pour tous ceux qui sont prêts et aptes à travailler, l'assurance sociale ainsi que des allocations familiales » (cité dans Cameron, 1997 : 4).

32. Pour prendre un aperçu des conditions de la citoyenneté, voir Kymlicka et Norman (1995 : 288-91).

33. Helley (199 : 35) résume brièvement ces positions et en donne des références.

34. Birnbaum (1997 : 136) présente quelques-uns de ces arguments.

35. Bien que le Canada fasse beaucoup mieux que les États-Unis quant au niveau de participation aux élections fédérales et provinciales, un sentiment général de désillusion à l'égard de la politique et des politiciens entraîne une diminution de l'intérêt pour les questions politiques et une participation active dans ce domaine. Le niveau de participation aux élections fédérales de 1997 a été le plus faible depuis 1925.

36. Des sondages ont indiqué un faible degré de confiance dans les institutions publiques (O'Hara, 1998 : 82). Cependant, la thèse du déclin semble contredire des études portant sur des niveaux élevés de participation à la vie associative et aux activités bénévoles.

37. Voir Gagnon et al (1998); Conseil supérieur de l'éducation du Québec (1998)

38. Voir Gagnon et al (1998) ainsi que Sears (1998).

BIBLIOGRAPHIE

- Balibar, Etienne, 1988. « Propositions on Citizenship », *Ethics*, 98 : 725.
- Beiner, Ronald, 1995. *Theorizing Citizenship*. Albany, NY : SUNY Press.
- Bendix, Reinhard, 1964. *Nation Building and Citizenship*. New York : John Wiley.
- Bélanger, Paul R. et Benoît Lévesque, 1992. « Le mouvement populaire et communautaire : de la revendication au partenariat (1963-1992), in Gérard Daigle, dir., *Le Québec en jeu*. Montréal : Les PUM.
- Bernard, Paul, 1999. « La cohésion sociale : critique dialectique d'un quasi-concept », *Lien social et Politiques*, RIAC, n° 41 : pp. 47-59.
- Birnbaum, Pierre, 1997. « Citoyenneté et Identité : de T.H. Marshall à Talcott Parsons », *Citizenship Studies*, vol. 1 :1, pp. 133-51.
- Bissoondath, Neil, 1994. *Selling Illusions. The Cult of Multiculturalism in Canada*. Toronto : Penguin Books.
- Blacklock, Cathy et Jane Jenson, 1998. « Citizenship. Latin American Perspectives », *Social Politics. International Studies in Gender, State and Society*, vol. 5 :2, pp. 127-31.
- Bourque, Gilles et Jules Duchastel, 1996. « Les identités, la fragmentation de la société canadienne et la constitutionnalisation des enjeux politiques », *International Journal of Canadian Studies*, numéro sur Citizenship and Rights, 14, automne, pp. 77-94.
- Bull, Hedley, 1997. *The Anarchical Society : A Study of Order in World Politics*, London : Macmillan.
- Cameron, Barbara, 1997. *Rethinking the Social Union. National Identities and Social Citizenship*. Ottawa : Canadian Centre for Policy Alternatives.
- CCE, 1997. Center for Civic Education. *Education for Democratic Citizenship : A Framework*. <http://www.civiced.org/framework.index.html>.
- Castel, Robert, 1995. *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris : Fayard.
- Closa, Carlos, 1993. « Citizenship of the Union and Nationality of Member States » dans *Common*

Market Law Review, vol. 29 : pp. 1137-1169.

Conseil supérieur de l'éducation (Québec), 1998. *Éduquer à la Citoyenneté*, Rapport annuel 1997-1998 sur l'état et les besoins de l'éducation, Québec.

Delanty, Gerard, 1997. « Models of Citizenship : Defining European Identity and Citizenship » dans *Citizenship Studies*, vol.1, n° 3 : pp. 285-304.

Dobrowolsky, Alexandra, 1999. « Of "Special Interest : Interest, Identity and Feminist Constitutional Activism in Canada", *Canadian Journal of Political Science* XXXI : 4, pp. 1-36.

Elias, Norbert, 1991. *La dynamique de l'Occident*. Paris : Calmann-Lévy.

Gagnon, France, Marie McAndrew et Michel Pagé, dir. 1999. *Pluralisme, citoyenneté et éducation*. Montréal/Paris : L'Harmattan.

Gagnon, France et Michel Pagé, 1999. *Cadre conceptuel d'analyse de la citoyenneté dans les démocraties libérales*, Ottawa : SRA-3666a-f.

Habermas, Jurgen, 1992. « Citizenship and National Identity : Some Reflections on the Future of Europe », *Praxis International*, 12, pp. 1-19.

Held, David, 1991. « Between State and Civil Society: Citizenship » dans G. Andrews, *Citizenship*, London : Lawrence et Wishart.

Held, David, « Democracy : From City-States to a Cosmopolitan Order? », dans David Held, dir. *Prospects for Democracy. North, South, East, West*, Stanford, CA : Stanford University Press, 1993.

Helly, Denise, *Le débat contemporain sur la mondialisation, la citoyenneté et le pluralisme*, rapport de la division du Multiculturalisme, Patrimoine canadien, 1998.

Helly, Denise, « Une injonction : appartenir, participer. Le retour de la cohésion sociale et du bon citoyen », *Lien social et Politiques*, RIAC, n° 41 (1999) : pp. 35-46.

Isin, Ingin F., « Who is the New Citizen? Toward a Genealogy », *Citizenship Studies*, vol.1 :1 (1997) : pp. 115-132.

Jenson, Jane, « Fated to Live in Interesting Times : Canada's Changing Citizenship Regimes », *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 30:4 (1997) : pp. 627-44.

Jenson, Jane, « Restructuring Citizenship Regimes : The French and Canadian Women's

Movements in the 1990s », dans Jane Jenson et Boaventura de Sousa Santos, dir., *Globalizing Institutions : Case Studies in Social Regulation and Innovation*. Aldershot : Ashgate, 2000.

Jenson, Jane et Martin Papillon, « Challenging the Citizenship Regime : The James Bay Cree and Transnational Action », *Politics and Society*, à paraître, 2000.

Jenson, Jane et Susan D. Phillips, « Regime Shift : New Citizenship Practices in Canada », *International Journal of Canadian Studies*, numéro sur Citizenship and Rights, 14, automne 1996, pp. 111-136.

Juteau, Danielle, *Les enjeux de la citoyenneté : un bilan sociologique*, Centre d'études ethniques de l'Université de Montréal, 1998.

Kallen, E., « Multiculturalism : Ideology, Policy and Reality », *Journal of Canadian Studies*, vol.17 :1 (1982).

Keck M. et Sikkink, K., *Activist Beyond Borders : Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca : Cornell University Press, 1998.

Kymlicka, Will, *Multicultural Citizenship*. New York, Oxford University Press, 1995.

Kymlicka, Will, *Finding Our Way : Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*. Oxford, Oxford University Press, 1998.

Kymlicka, Will et Wayne Norman, « Return of the Citizen : A Survey of Recent Work on Citizenship Theory », dans Ronald Beiner, dir., *Theorizing Citizenship*. Albany : State University of New York Press, pp. 283-322, 1995.

Lamoureux, Diane, « La citoyenneté: de l'exclusion à l'inclusion », dans Dominique Colas *et al.*, *Citoyenneté et nationalité. Perspectives en France et au Québec*. Paris : PUF, pp. 53-68, 1991.

Lévesque, Benoît et Marquerite Mendell, « L'économie sociale au Québec : éléments théoriques et empiriques pour le débat et la recherche », *Lien social et Politiques, RIAC*, n° 41 (1999) : pp. 105-18.

Lewis, Jane. 1999

Lindal, W.J., *Canadian Citizenship and our Wider Loyalties*. Winnipeg : The Press Club, 1947.

Linklater, Andrew, « Citizenship and Sovereignty in the Post-Westphalian European State » dans

Archibugi, Held et Köhler, dir., *Re-Imagining the Political Community*. Stanford : Stanford University Press, pp.113-137, 1998.

Lochak, Danièle, « La citoyenneté : un concept juridique flou », dans Dominique Colas *et al.*, *Citoyenneté et nationalité. Perspectives en France et au Québec*. Paris : PUF, pp. 179-208, 1991.

Marques-Pereira, Bérengère et Ilán Bizberg, « Contenus et contours de la citoyenneté sociale en Amérique latine », dans Bérengère Marques-Pereira et and Ilán Bizberg, dir. *La citoyenneté sociale en Amérique latine*. Paris : L'Harmattan), pp. 7-22, 1995.

Martin, Andrew et George Ross, *et al.*, *The Brave New World of European Labor. European Trade Unions at the Millenium*. NY : Berghahn, 1991.

Martin, Paul, « Citizenship and the People's World » dans William Kaplan, dir. *Belonging : The Meaning and Future of Canadian Citizenship*. Montreal : McGill-Queen's University Press, 1993.

McRoberts, Kenneth, *Misunderstanding Canada*. Montreal : McGill-Queen's University Press, 1997.

McRoberts, Kenneth, « Asymmetries in Canada and Spain ». Document présenté à la Conference on Minority Nationalism in the Changing State Order . University of Western Ontario, novembre 1997.

Millar, John, *Canadian Citizenship. A Treatise on Civil Government*. Toronto : William Briggs, 1989.

Morris, Martin J. et Nadine Changfoot, « The Solidarity Deficit : The Rise of Neo-Liberalism and the Crisis of National Unity », *International Journal of Canadian Studies*, numéro sur Citizenship and Rights, 14, automne 1996, pp. 137-54.

O'Hara, Kathy, *Securing the Social Union*. Ottawa : CPRN 02, 1998.

Pakulsky, Jan, « Cultural Citizenship », *Citizenship Studies*, vol.1 :1, 1997.

Pal, Leslie, *Interest of State : The Politics of Language, Multiculturalism and Feminism in Canada*. Montreal : McGill-Queen's University Press, 1993.

Phillips, Susan D., « How Ottawa Blends. Shifting Relationships with Interest Groups », dans Frances Abele, dir. *How Ottawa Spends, 1991-92. The Politics of Fragmentation*. Ottawa :

Carleton University Press, 1991.

Pollitt, Christopher, *Citizens and Citizenship : Some Current Developments in the UK*, A Note for the CCMD International Governance Network, 2000.

Putnam, Robert, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Italy*. Princeton : Princeton University Press, 1993.

Rawls, John, *A Theory of Justice*. London : Oxford University Press, 1971.

Rosenau, James, « Governance in the 21st Century » *Global Governance*, vol.1 :1 (1995), pp.13-43.

RCERPF (Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing). *Reforming Electoral Democracy*, vol. 1 (1991), Canada : Minister of Supply and Services.

Santos, Boaventura de Sousa, « The GATT of Law and Democracy : (Mis)Trusting the Global Reform of Courts » dans Jane Jenson et Boaventura de Sousa Santos, dir. *Globalizing Institutions : Case Studies in Social Regulation and Innovation*. Aldershot : Ashgate, 2000.

Schnapper, Dominique, *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*. Paris : Gallimard, 1994.

Sears, Allan, G.M. Clarke et A.S. Hughes, *Canadian Citizenship Education : The Pluralist Ideal and Citizenship Education for a Post-Modern State*, Department of Canadian Heritage, Government of Canada, 1998.

Senate, Standing Committee, *Canadian Citizenship. A Shared Responsibility*. Ottawa : May 1993.

Shafir, Gershon, dir. *The Citizenship Debates*. Minneapolis : University of Minnesota Press, 1998.

Smith, Miriam, « Social Movements and Equality Seeking : The Case of Gay Liberation in Canada », *Canadian Journal of Political Science* XXXI : 2, pp. 285-310, 1998.

Snellen, Ignace, *Citizenship in a small, densely populated and plural country*, Une note pour le CCMD International Governance Network, 2000.

Soysal, Yasemin, *The Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago : University of Chicago Press, 1994.

Statistics Canada, *Caring Canadians, Involved Canadians. Highlights from the 1997 National Survey of Giving, Volunteering and Participating*, 1998.

Tamir, Yael, *Liberal Nationalism*. Princeton NJ : Princeton University Press, 1993.

Taylor, Charles, Interview, *Citizenship Studies*, 1998.

Tilly, Charles, *Coercion, Capital and European States, 1900-1990*. Cambridge : Blackwell, 1990.

Thomas, Hélène, *La production des exclus*. Paris : PUF, 1997.

Turner, Bryan S., « Citizenship Studies : A General Theory », *Citizenship Studies*, vol.1 :1 (1997), pp.5-18.

UNESCO, *Citoyens de demain. Quelle éducation fondamentale pour une citoyenneté active?*
Paris : UNESCO, 1994.

Walzer, Michael, « The Civil Society Argument » dans Shafir, Gershon, dir., *The Citizenship Debates*. Minneapolis : University of Minnesota Press, 1998.

Vogel, Jean, « La parité et les nouvelles figures de la citoyenneté » dans Jacqueline Martin, dir. *La parité. Enjeux et mise en oeuvre*. Toulouse : Presses universitaires du Mirail, 1999.

Weinstock, Daniel M., *La citoyenneté comme réponse au pluralisme des sociétés modernes*,
Centre d'études ethniques, l'Université de Montréal, 1998.

Weinstock, Daniel M., « Le problème de la boîte de Pandore », dans M. Seymour, *Nationalité, citoyenneté, solidarité*. Montréal : Liber, 1999.

Wiener, Antje, *European Citizenship Practice. Building Institutions of a Non-State*. Boulder, CO : Westview Press, 1998.

Yashar, Deborah, « Democracy, indigenous movements, and the postliberal challenge in Latin America », *World Politics*, vol. 52, n° 1 (1999) : pp. 76-104.

Young, Iris Marion, « Polity and Group Difference : A Critique of Universal Citizenship », dans Gershon Shafir, dir., *The Citizenship Debates*. Minneapolis : University of Minnesota Press, 1998.

L'AVENIR DE LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE :
Répercussions des technologies de l'information

Paul G. Thomas
Collaborateur émérite
Centre canadien de gestion
Duff Roblin Professor of Government
St. John's College
University of Manitoba

RÉSUMÉ

Introduction

Le présent document porte sur l'avenir de la démocratie représentative au Canada, en accordant une attention particulière aux répercussions des technologies de l'information et des communications (TIC).

L'argument principal de ce document est que l'utilisation et les répercussions des TIC seront surtout façonnées et conditionnées par les forces économiques, sociales et politiques plus que par les attributs inhérents aux technologies elles-mêmes. À ce jour, les répercussions des nouvelles technologies sur la démocratie canadienne ont été plutôt croissantes, contradictoires et moins positives que les partisans d'une démocratie et d'un gouvernement électronique ne l'avaient prévu. Les progrès menant à une démocratie plus forte dépendront moins de la technologie mais plutôt du développement social, des changements politiques, des structures des institutions gouvernementales et des priorités du gouvernement.

Le tableau relooké des TIC présentes et futures offrirait aux Canadiens le choix entre des institutions représentatives en principe discréditées et des processus issus du modèle de gouvernement de l'ère industrielle, et la possibilité d'un nouveau modèle de *gouvernance*, qui s'adapte à une société interconnectée, instantanée et fondée sur la connaissance, l'économie, au sein de laquelle les gouvernements partagent leurs fonctions traditionnelles avec d'autres institutions de la société. Dans la société d'information de l'avenir, les gouvernements interagiront plus directement et de façon plus continue avec les citoyens.

Le document prédit que le Canada arrivera à une forme mixte de démocratie qui continuera de reposer principalement sur les institutions et les processus, mais qui sera aussi complétée par une plus grande utilisation des mécanismes consultatifs permettant d'obtenir les observations du public, avec une utilisation occasionnelle des outils de démocratie directe.

Contexte de l'étude

La fidélité et la confiance que les Canadiens accordent aux institutions et au processus représentatif traditionnel ont fait l'objet de plusieurs études. Toutefois, la littérature sur les mécontentements du public ne tient pas adéquatement compte des différents objets d'appui politique à la communauté politique, aux valeurs du régime, aux principes démocratiques, aux institutions, aux acteurs politiques et au rendement du gouvernement. Les Canadiens n'ont pas entièrement délaissé la démocratie représentative, mais leur confiance envers les institutions et acteurs existants a été ébranlée.

- Les sources de mécontentement public sont diverses :
- Citoyens plus éduqués et qui témoignent de moins de déférence
- Ralentissement économique, insécurité
- Restrictions et coupures dans les dépenses publiques
- Questions plus fractionnelles dans les programmes des gouvernements
- Création de gagnants et perdants plus évidents
- Découverte que des programmes passés ambitieux n'ont pas rempli leurs promesses
- Émergence de nouveaux clivages au sein de la société canadienne et de nouveaux concepts de représentation politique
- Répercussions de la Charte des droits et libertés
- Méfaits des politiciens : bris de promesses, évitement des responsabilités, scandales, dénigrement des opposants
- Montée d'un média qui fait preuve de plus de contestation
- Déclin d'une « société civile » et perte de « capital social », y compris le capital politique.

Comme il y a plusieurs sources de déceptions par rapport aux gouvernements, il n'existe pas de voie unique pour rétablir la confiance publique.

L'avenir des institutions représentatives

Les partis politiques sont discrédités, mais la démocratie représentative ne peut fonctionner sans partis. Les partis remplissent de nombreuses fonctions cruciales et ce n'est qu'en relation à certaines de ces fonctions qu'ils ont perdu du terrain au profit d'autres institutions. Les partis ont utilisé les TIC principalement à des fins électorales. À titre d'organisations, les partis sont devenus plus sujets au contrôle par des professionnels à temps plein. Ils ont évité de s'engager sérieusement sur le plan de la participation des membres parce que ceci pouvait en théorie compromettre leur fonction d'intermédiaires.

Le *Parlement* est vu par plusieurs comme largement non pertinent dans le cadre du processus politique, mais ceci peut être fonction de la façon dont l'influence parlementaire est évaluée. Pour plusieurs raisons, l'approche du Parlement face à l'utilisation des TIC a été prudente. Les TIC rendront le Parlement plus efficace en termes d'opérations internes et permettront aux parlementaires de demeurer en contact plus étroit avec les électeurs et l'opinion publique en général. Toutefois, un changement dans l'attitude des gouvernements sera requis pour que le Parlement utilise les TIC pour accroître son rôle sur le plan du processus politique.

Les *groupes de pression* continueront d'accroître leur influence à titre de voies de communication avec les gouvernements et jusqu'à un certain point à titre de rivaux des partis politiques et du Parlement. Les TIC faciliteront les efforts de pression, tant sur le plan de la cueillette de renseignements que sur le plan de la communication avec les gouvernements et de la mobilisation des participants pour exercer des pressions politiques sur le gouvernement. Ils ne viendront pas égaler la lutte entre les groupes de pression principaux déjà établis et les mouvements sociaux plus nouveaux. Le processus de lobbying en entier pourrait devenir plus transparent et favoriser la prolifération de groupes qui font pression pour leurs demandes sur les gouvernements. Arriver à un consensus qui servira de base à la politique publique deviendra plus difficile.

Les *médias* continueront de jouer un rôle déterminant sur le plan de la diffusion de l'information portant sur les processus politiques aux citoyens, et continueront de fonctionner à titre d'orienteur de programmes au sein de la société. Au fur et à mesure que les technologies convergeront (comme la proposition de prise de contrôle du réseau de télévision CTV par BCE), il y aura une augmentation de la pression pour fusionner les valeurs d'information et de divertissement. Cette tendance pourrait compromettre le rôle de médias mieux informés dans le processus global visant à imputer la responsabilité aux gouvernements.

La *bureaucratie* tirera profit de la disponibilité des nouvelles technologies qui viendront appuyer ses fonctions principales d'analyse et de formulation de politiques, de coordination et de suivi des pratiques administratives et de la prestation de services efficaces et de qualité. Les innovations des TI dans le domaine de l'administration pourraient avoir des répercussions plus importantes sur notre culture politique, nos conceptions de la citoyenneté, la nature de la représentation, nos définitions de l'espace et du temps politique, de la distribution du pouvoir et de la façon dont les politiques sont formulées et mises en œuvre.

Les citoyens de la nouvelle démocratie électronique se verront offrir plus de possibilités de participation, mais ils feront face à un défi difficile au niveau de l'obtention de la compréhension nécessaire à l'utilisation des nouvelles technologies interactives pour apporter une contribution constructive au processus de politiques. Dans l'état cynique où ils se trouvent présentement, et si les gouvernements ne procurent aucun encouragement pour qu'ils deviennent plus informés, il est probable que seule une minorité de Canadiens prendra le temps d'apprendre ce que tous devraient savoir.

Dans l'avenir, les TIC auront un potentiel démocratique inhérent. La réalisation de ce potentiel dépendra plus des facteurs humains et politiques que des obstacles technologiques. Si l'on en croit les prévisionnistes technologiques, la plupart des limites techniques actuelles seront éliminées au cours des cinq ou dix prochaines années. Les obstacles réels à la pleine réalisation du potentiel démocratique des TIC sont politiques et humains :

- Le rôle puissant que jouent les élites privées et publiques au niveau des processus de politiques actuels
- Le manque de volonté politique à ouvrir réellement le processus de prise de décisions à des joueurs de l'extérieur
- Le manque d'intérêt, de connaissances et de volonté du public en général à prendre part au processus politique
- Le facteur « générationnel », qui est en fait le manque de familiarité et d'aisance avec les TIC dont font preuve les dirigeants du secteur public et le public en général.

Seul le dernier facteur est appelé à disparaître au fur et à mesure que la génération plus jeune étant habilitée à utiliser les ordinateurs assumera des postes de pouvoir au sein de la société et du gouvernement.

Sujets de recherche futurs

Quelles sont les tendances en termes de diffusion et d'utilisation de la technologie de l'information au sein de la société? Y aura-t-il des exigences et des restrictions à l'information? Quels sont les incitatifs nécessaires pour encourager les citoyens à utiliser les TIC pour traiter avec le gouvernement?

Les partis politiques utilisent-ils les TIC pour revigorer leur rôle au sein de la société? Y a-t-il une tension entre l'implication continue des membres et le besoin pour les partis de jouer un rôle d'intermédiaire?

Le potentiel des TIC sera-t-il utilisé pour réformer le Parlement? La société d'information arrivera-t-elle avec le temps à des politiques moins adversatives au sein de Parlement?

Est-ce que l'utilisation de la technologie par la bureaucratie pour favoriser l'engagement du citoyen et les nouvelles approches électroniques à la prestation de services réduiront la crédibilité d'autres processus de représentation?

Comment trouver le juste équilibre entre l'ouverture, la transparence, et la communication bilatérale, et les exigences continues de confidentialité, d'anonymat et de neutralité au sein de la bureaucratie?

- Les gouvernements ont-ils abordé la question de la gouvernance d'une perspective trop « gestionnelle » sans tenir suffisamment compte de la vaste gamme d'idées, d'intérêts et d'institutions pouvant être impliqués?
- Certaines des idées provenant de la réforme gestionnelle ont-elles été anti-

- politiques au niveau de leur contenu et de leurs répercussions?
- Le mouvement de réforme de la gestion a-t-il suffisamment tenu compte de la façon dont les nouvelles approches s'agencent aux traditions, pratiques et cultures politiques existantes des partis et du régime de cabinet-parlement?
 - La nature de contestation du gouvernement cabinet-parlement altère-t-elle l'apprentissage qui est au cœur d'une gouvernance réussie en période de changement rapide?
 - Comment des relations plus constructives et coopératives peuvent-elles être établies entre les dirigeants politiques et administratifs?
 - Au fur et à mesure que les méthodes d'engagement des citoyens sont adoptées, les processus traditionnels seront-ils minés?
 - Si la fonction publique devient plus accessible et réceptive, et qu'elle offre des services plus satisfaisants, le rôle des représentants élus à titre d'agents de liaison avec le gouvernement sera-t-il réduit?

Comment trouver le juste équilibre entre l'ouverture, la communication bilatérale et les exigences continues de confidentialité, d'anonymat et de neutralité au sein de la bureaucratie?

I Introduction

Le présent document a pour but d'examiner l'avenir des institutions et des processus de démocratie représentative, dans le cadre d'une étude plus vaste sur la nature changeante des mécanismes et processus au Canada. Une attention particulière est portée dans cette étude aux répercussions des technologies de l'information et des communications (TIC) et de l'émergence d'une société d'information (SI) sur la façon dont les Canadiens se dirigeront au 21^e siècle.

Le thème intégré dans cette étude est que les relations entre la démocratie et la technologie ont toujours été plus médiatisées par d'autres forces, plus réciproques et plus problématiques que ce que les déterministes technologiques avaient maintenu. Bref, le document rejette la proposition « McLuhanesque » voulant que le médium constitue le message. Plutôt, le présent document soutient que les utilisations et les répercussions des TIC seront façonnées et conditionnées par d'autres forces économiques, sociales et politiques qui ont cours au sein de la société canadienne, tant à court terme qu'à long terme. Vouloir démêler les répercussions distinctes des TIC des autres développement est difficile, sinon impossible. Des forces plus grandes, plus profondes, plus subtiles et probablement plus puissantes que le tableau éblouissant des nouvelles technologies touchent la façon dont la démocratie est perçue, comprises et pratiquée à la fois par les citoyens et les représentants publics, élus ou nommés. À ce jour, les répercussions sur le système politique des nouvelles TIC ont été plus incrémentielles, contradictoires et moins positives que les conceptions hardies et optimistes suggérées par les gourous de la technologies et les futuristes. Les technologies de communication précédentes comme la radio et la télévision avaient été annoncées au moment de leur introduction, comme pouvant avoir des répercussions révolutionnaires, tant positives que négatives, sur le processus politique. Bien qu'elles aient eu un certain impact, il serait facile d'exagérer la portée à laquelle les technologies passées seules ont transformé la démocratie.

En examinant les répercussions des TIC sur la démocratie canadienne, nous devons distinguer les différentes utilisations auxquelles elles sont soumises sur le plan des processus économiques, sociétaux, politiques et administratifs. Les répercussions peuvent être directes et indirectes, immédiates ou à long terme. Les changements technologiques dans un domaine d'activité peuvent se répercuter à l'échelle de la société d'une façon complexe et imprévisible. Ainsi, l'application des TIC à des fins d'administration et de prestations des programmes et services gouvernementaux peut avoir des répercussions sur les attitudes des Canadiens envers le gouvernement, la représentation politique, la citoyenneté, le sens de l'emploi du temps, etc. Des énoncés faciles et confiants sur les répercussions des TIC sur les gouvernements canadiens et la démocratie ignorent le fait que le futur est présentement en grande partie inconnu. Les énoncés doivent être présentés avec prudence, précision et à titre d'essai.

L'on peut être tenté de croire que la révolution de l'information est de façon inhérente démocratique en raison de son potentiel. Toutefois, le potentiel démocratique des TIC et de la

société d'information qu'elles produisent ne sera actualité que s'il est accompagné d'autres changements, certains étant fondamentaux, dans la façon dont les Canadiens se gouvernent. La façon dont les technologies nouvelles affecteront la démocratie dépendra autant du type de démocratie qui sera adoptée par les Canadiens que des types de technologies qui apparaîtront. Bref, les progrès vers une démocratie plus solide dépendront moins de la technologie et plus du développement social, des changements politiques, des structures des institutions gouvernementales et des priorités du gouvernement.

Le présent document est composé de cinq sections principales. Suite à une introduction (Section I), la Section II clarifie les concepts utilisés pour l'étude. La Section III examine les défis actuels de la démocratie représentative au Canada, posés par le cynisme étendu envers les politiciens, les institutions politiques et, à moins grande échelle, à la fonction publique. La Section IV examine la façon dont les TIC touchent le rôle des joueurs clés au niveau des processus d'élaboration de politiques et des processus politiques de la société canadienne. La Section V tente d'évaluer la façon dont les TIC et la société d'information de l'avenir affecteront les processus démocratiques au Canada. L'on a avancé que les Canadiens semblent présentement en transition en termes de modèles de démocratie auxquels ils sont attachés et qu'ils souhaitent voir pratiquer par les représentants publiques. Les différents modèles reflètent les diverses valeurs fondamentales qui font partie de la démocratie et chacun attribue un poids particulier à ces valeurs. Peu importe la forme de démocratie qui sera choisie par les Canadiens dans l'avenir, on accordera une certaine valeur à certaines priorités tandis que d'autres seront moins importantes. Bien que le présent document étudie l'avenir de la démocratie représentative du point de vue des répercussions des TIC, la dernière section cherche à identifier certaines autres questions liées à la gouvernance, à la démocratie représentative et à la réforme de la gestion publique qui pourraient faire l'objet de recherche plus poussées par le CCG.

II Concepts stratégiques

Cette section cherche à établir les bases des analyses subséquentes sur les tendances au sein de la démocratie représentative en clarifiant certains concepts stratégiques qui seront utilisés. Toutes les idées présentées sont complexes et leur signification a fait l'objet de plusieurs débats dans la littérature. Les brèves définitions des concepts présentés ici n'ont pas la prétention d'être complètes ou de régler des différends au niveau de leur signification, mais plutôt d'offrir une base cohérente dans le cadre de la discussion qui suivra.

Permettez-nous de débiter avec la démocratie, une idée qui n'est pas nouvelle, élaborée à partir de différentes traditions et discours, et qui demeure fondamentalement un concept contesté. Il n'y a pas un modèle unique de démocratie. En outre, il existe plusieurs sens institutionnels par lesquels les valeurs traditionnelles peuvent être réalisées. Ces facteurs mènent à plusieurs adjectifs différents qui peuvent être accolés au terme démocratie : démocratie libérale, démocratie

représentative, démocratie consociationnelle, démocratie participative, et démocratie directe, pour n'en nommer que quelques-uns.

Dans son livre *Democracy and Elections* (Oxford : Oxford University Press, 1997), Richard S. Kratz soutient qu'il existe quatre modèles de démocratie de base, lesquels reflètent les différentes conceptions des objectifs que sert la démocratie : souveraineté populaire (le gouvernement doit refléter la volonté du peuple); démocratie libérale (le gouvernement doit être organisé et géré de sorte que son pouvoir est limité); démocratie participative (le gouvernement doit permettre aux gens de devenir des citoyens actifs et de développer leur potentiel); et la démocratie communautarienne (le gouvernement doit s'exprimer et promouvoir les valeurs de la communauté). Katz alloue une grande part de sa discussion à ces quatre valeurs. Sa thèse principale, toutefois, est que les quatre modèles sont importants. Chacun reflète les valeurs fondamentales qu'englobe la démocratie participation du public, accès à l'information provenant du gouvernement, imputabilité des représentants publics et préoccupations de cohésion sociale.

Certains écrivains opposeraient que la préoccupation de justice sociale, l'évitement des lacunes excessivement étendues au niveau économique et le bien-être social constituent une autre exigence pour une démocratie en santé. Au cours des dernières années, le concept de « société civile » est devenu très en vogue pour décrire un prérequis à la démocratie bien que sa signification ait été rendue floue par une surutilisation, le terme de société civile réfère à l'existence de nombreuses associations et institutions qui fonctionnent au sein des sociétés pluralistes et qui s'élèvent entre les individus et l'état. Ces institutions représentent les lieux où les gens peuvent se développer à titre de personnes, ce sont les « écoles » de la pratique démocratique, et des tampons contre l'empiétement de l'état sur les questions privées. C'est au sein des institutions de la société civile que les gens apprennent à parler et à interagir librement. En outre, les institutions protègent les gens du pouvoir de l'état en agissant comme tampon et comme intermédiaire sur le plan des interactions avec les institutions du gouvernement.

La nature en vogue du concept de société civile mène au danger de confiance induite en regard des organisations communautaires dans leur rôle de traitement et de protection des valeurs démocratiques. Dans son livre *Civil Society* (Oxford, 1998), John Keane nous met en garde à l'effet qu'il n'y a pas une seule de société civile, mais plusieurs types différents, tous historiquement et culturellement conditionnels. Les sociétés civiles pourraient ne pas être aussi ouvertes et participatives que ce qui est avancé par certains. La montée des sociétés civiles peut apporter des résultats mixtes, tel que prouvé par des pays comme l'Inde, le Mexique, la Roumanie et autres. En plus des institutions civiques, les sociétés ont besoin d'institutions politiques démocratiques, comme des élections libres et justes, des partis politiques qui se font concurrence et des législatures représentatives.

Divers modèles de démocratie attribuent un poids plus ou moins important à diverses valeurs. Arriver à un équilibre approprié entre ces valeurs est une question politique fondamentale pour laquelle les pays utilisent en général une approche indirecte et implicite par le choix ou la

modification d'ententes constitutionnelles et institutionnelles. Parce qu'il n'y a pas de modèle unique de démocratie ou de hiérarchisation des valeurs démocratiques qui commandent une acceptation universelle, il est impossible d'énoncer sans ambiguïté qu'un ensemble d'arrangements constitutionnels et institutionnels est plus démocratique qu'un autre. Ce fait ouvre la voie à des critiques au niveau des arrangements et pratiques existants à l'effet qu'ils devraient être réformés, et à des citations de modèles étrangers de démocratie à titre d'exemple de ce qui devrait être fait.

Dès ses débuts comme pays, le Canada aurait pratiqué une forme de gouvernement démocratique représentatif et responsable. Souvent, ces deux concepts sont confus ou appariés à un même modèle. Une *démocratie représentative* est un système politique où les gouverneurs qui établissent des lois et prennent des décisions fondées sur ces lois obtiennent l'autorité directement et indirectement au moment d'élections périodiques, compétitives et équitables, et où la majorité de la population est invitée à participer. Dans ce système les élus à des postes élevées sont investis de l'autorité légitime (voir discussion sur la « légitimité » ci-dessous) pour prendre des décisions au nom du public.

La *représentation* a été définie largement comme « agissant au nom des intérêts des personnes représentées d'une façon réceptive à ces dernières » (Pitkin, 1967, p. 209). Évidemment, cette définition n'en dit pas long sur la façon dont le processus représentatif fonctionne en réalité. Il est généralement entendu que pour qu'il y ait représentation, les intérêts et les demandes des citoyens doivent être exprimées en termes d'actions par le gouvernement. La réceptivité aux citoyens a été conceptualisé de manière utile par Eulau and Karps (1977), sous quatre dimensions : *politique* (connexion significative entre les préférences politiques du public et les actions du gouvernement), *attribution* (distribution des coûts et des avantages du gouvernement), *service* (intervention du gouvernement au nom des électeurs), et *symbolique* (la perception que les représentants sont fiables et qu'ils expriment les besoins des autres).

La démocratie représentative suppose des institutions compliquées et des procédures de suivi sur le plan du rendement des titulaires d'une fonction et permet le remplacement de ces derniers à intervalles réguliers. Une hypothèse primaire de ce système est le besoin d'équilibrer les valeurs de liberté, d'égalité politique, de pluralisme et d'ordre. La démocratie représentative accordée aux représentants élus suffisamment d'autonomie par rapport à l'opinion public pour faire face aux perspectives concurrentielles et pour développer un consensus qui équilibre les demandes de la majorité et les droits des minorités, de même que les intérêts à court terme et à long terme de la société. En principe, tous les citoyens devraient avoir un accès égal et une influence au niveau de la prise de décisions du gouvernement par des élections, des affiliations à des partis politiques, des activités au sein de groupes de pression, et des communications de diverses façons avec les représentants élus.

Gouvernement *responsable* fait référence à une concentration légale de l'autorité sous la

Couronne, ou le représentant de la Couronne, le Gouverneur général. Toutefois, la convention politique veut que la Couronne n'agisse pas de son propre chef, mais suite aux conseils ou orientations des ministres responsables qui ont l'appui de la majorité au sein de la magistrature élue.

Le Cabinet demeure en place tant et aussi longtemps qu'il conserve la confiance de la Chambre des communes, mais pas du Sénat. S'il est renversé à la Chambre des communes pour une raison suffisamment importante pour invoquer une question de confiance, le Premier ministre a le choix de démissionner immédiatement, avec tous les autres ministres, ce qui oblige le Gouverneur général à trouver un gouvernement de rechange; ou de conseiller au Gouverneur général de dissoudre la Chambre des communes et de déclencher une élection générale. Si le parti du Premier ministre obtient la majorité des voix, il n'y a aucun changement de gouvernement, même si la composition exacte du ministère peut changer. Si un autre parti obtient la majorité, le Premier ministre démissionne et le Gouverneur général demandera au dirigeant du parti majoritaire de former un gouvernement. Il y a aussi la possibilité d'un gouvernement minoritaire aucun parti n'obtient de majorité absolue des sièges de la Chambre des communes. Le Canada en a déjà fait l'expérience, tant au niveau national que provincial, avec des gouvernements de coalition composés de plus d'un parti.

En plus de la responsabilité collective du Premier ministre et du Cabinet face au rendement du gouvernement, les ministres individuels sont, en termes strictement constitutionnels, légalement responsables de toutes les actions du ministère qu'ils dirigent et doivent répondre politiquement devant le Parlement des problèmes qui surviennent. La sanction ultime pour des erreurs politiques et une mauvaise gestion sérieuse du ministère est d'être forcé à démissionner du Cabinet.

Le système cabinet-parlement du Canada axe la responsabilité aux mains de petits groupes de partisans titulaires d'une fonction puis tente de les rendre continuellement responsables de l'exercice de l'autorité gouvernementale par divers mécanismes d'imputabilité, comme la convention de confiance et la période de questions quotidienne au Parlement. À l'opposé, un système congressionnel présidentiel comme celui des États-Unis adopte une approche très différente sur le plan du contrôle du pouvoir gouvernemental. Expriment les soupçons à l'égard du gouvernement, l'ordre constitutionnel américain repose sur une distribution des pouvoirs, des vérifications et un équilibre élaboré qui assure que les actions majeures requièrent l'appui des trois branches du gouvernement – le Président, le Congrès et les cours. La diffusion et le partage de pouvoir en résultant, l'extrême crédibilité au niveau des négociations relatives aux intérêts concurrentiels et la disponibilité pour les différents groupes à un plus grand nombre de points d'accès à la formulation de politiques nationales créent l'impression pour plusieurs Canadiens que le modèle présidentiel congressionnel est plus ouvert, réceptif et démocratique que notre modèle cabinet-parlement. D'un autre côté, les critiques d'un gouvernement divisé de style « américain »

insistent sur le fait qu'il entrave la formulation de politiques audacieuses, à propos et cohérentes, mène à des alliances politiques et à une étroitesse d'esprit en matière d'élaboration de la législation et d'établissement des budgets, et rend diffuses la responsabilité et l'imputabilité.

Selon la politicologue Lisa Young (1999), « les institutions d'un gouvernement responsable sont moins appropriées à la société canadienne » qu'elles ne l'étaient au cours du dix-neuvième siècle au moment où le pays a été fondé. « Aux yeux des segments significatifs du corps électoral, le gouvernement responsable entrave le gouvernement représentatif » (Young, 1999, p. 105). La montée des partis politiques disciplinés et le pouvoir croissant du Premier ministre a fait que le pouvoir est devenu indûment concentré dans le processus de politiques. Tel que discuté plus loin, le corps électoral canadien est de moins en moins enclin à accepter des décisions prises derrière les portes par des élites politiques non représentatives des points de vue des citoyens. En plus du déclin de la déférence envers les élites, le système politique canadien se voit défié par l'émergence de nouveaux concepts de représentation politique. « De la façon dont il est apparu au Canada », écrit Young (1999, p. 111), « le gouvernement responsable ne s'est pas bien adapté à la représentation des identités politiques qui présente une lacune au niveau de la base territoriale ». Bien que Young insiste sur la sous-représentation des femmes au sein du processus politique, les mêmes préoccupations pourraient être émises au nom d'autres groupes sociaux comme les autochtones, les francophones, les minorités à l'extérieur du Québec, les Canadiens à faible revenu, les gais et autres. La montée de « l'identité politique » signifie que l'identité privée prend une importance prépondérante pour plusieurs personnes, rendant « l'autre » – les comportements et les compromis nécessaires pour arriver à un consensus plus difficile à atteindre.

La *démocratie directe de plébiscite* représente une alternative à la crédibilité des élites politiques qui caractérisent le gouvernement représentatif et responsable. La montée de la démocratie directe reflète l'érosion de la confiance accordée aux politiciens et aux institutions politiques, ce qui fait l'objet de la discussion qui suit. Elle répond aux plaintes à l'effet que le pouvoir est indûment concentré dans les mains du Premier ministre, du Cabinet et des élites non élues au sein de la bureaucratie. Les membres du Parlement (MP) ordinaires, en particulier ceux qui proviennent des périphéries du pays, sont considérés comme manquant d'influence politique. À titre de joueurs loyaux d'une équipe, les MP se retrouvent à représenter Ottawa auprès de leurs circonscriptions électorales, plutôt que l'inverse. Également, des groupes politiquement subtils, bien financés et bien reliés, ainsi que leurs adroits représentants, parcourent les corridors du pouvoir et dominent les étapes stratégiques de formation de la formulation de politiques. Peu importe à quel point ces images illustrent adéquatement le processus politique, elles fournissent une plate-forme séduisante pour le Parti réformiste et pour d'autres qui demandent une démocratie directe pour rendre les politiciens plus réceptifs à l'opinion public, pour les rendre plus responsables pour réduire l'influence des « intérêts spéciaux » de la formulation de politiques nationales et pour contrer l'aliénation publique envers le processus politique. Une variété de mécanismes est proposée pour mettre en œuvre les principes d'une démocratie plus directe : initiatives des citoyens, plébiscites liants, référendums, clauses de rappel, exercices électroniques

de consultation et ainsi de suite.

La promotion d'une plus grande crédibilité face aux outils de démocratie directe n'est pas confinée au Parti réformiste populaire. Dans son livre *Twenty First Democracy* (1997), le politologue Phil Resnick avance que l'utilisation périodique de référendums pourrait avoir une valeur thérapeutique en ce qu'elle aiderait à revitaliser le processus politique. Il soutient que les votes par référendum pourraient mobiliser des sections significatives de la population qui ont perdu la foi en les processus représentatifs traditionnels. Ils pourraient également mener à des coalitions qui croisent les positions officielles des partis et ainsi atténuer la nature souvent artificiellement radicalisée de la plupart des débats politiques. En plus de rétablir les liens entre le public et la politique, et d'assurer une vérification du pouvoir des politiciens, les référendums ont également une fonction de « soupape de sécurité » qui peut prévenir la perte additionnelle de légitimité et les actes destructeurs de désobéissance civile. Resnick demande : « N'est-il pas mieux qu'il (le public) ait un exutoire pour exprimer ses frustrations par un mécanisme tel que le référendum? Doit-on vraiment attendre que la colère surgisse dans les rues ou qu'elle prenne la forme d'une opposition extraparlamentaire qui menace d'éroder les bases mêmes du régime? » (Resnick, 1997, pp. 93-94). Probablement pour Resnick, les réponses à ces questions de pure forme sont évidentes. La disponibilité des nouvelles technologies de l'information et des communications rendent la possibilité d'une démocratie directe plus pratique en raison de la disparition des limites de temps et d'espace. Plus loin dans le document, nous reviendrons à la question, à savoir si le système politique canadien a perdu de sa légitimité au point où nous en serions au bord d'une désobéissance civile étendue. Également, nous examinerons les possibilités et les pièges de l'utilisation de nouvelles technologies pour introduire l'ère de la démocratie directe et électronique.

Un grand nombre de débats sur la nature changeante de la démocratie canadienne ont été radicalisés pour offrir le choix de la démocratie représentative contre la démocratie directe. Les défenseurs de la démocratie représentative soutiennent que les élites politiques peuvent fournir les compromis créatifs nécessaires pour gouverner une société pluraliste uniquement s'ils sont isolés jusqu'à un certain point des pressions d'une opinion publique mal informée et dirigée par les émotions. Les partisans de la démocratie directe insistent sur le fait que l'ignorance publique est une fonction des politiciens qui gardent les choses embrouillées et il n'y a aucune preuve à l'effet que le public, si on lui fournissait les informations et les occasions appropriées, serait plus habilité que les politiciens à trouver des arrangements satisfaisants entre les intérêts concurrentiels et le respect des droits des minorités. Le présent document ne vise pas à régler le débat qui porte autant sur des préférences et croyances philosophiques normatives que sur des évidences empiriques. En outre, dans la même veine que les arguments présentés plus haut sur les valeurs multiples et conflictuelles servies par la démocratie, le présent document soutient que les distinctions entre les différents modèles ne peuvent être absolues. Il pourrait être utile de considérer la démocratie comme des points sur un continuum, tel qu'illustré par le diagramme suivant :

Représentative	Réceptive	Directe
----------------	-----------	---------

Le Canada peut être arrivé à une forme mixte de démocratie qui continue de reposer principalement sur les institutions représentatives, complétée par une plus grande utilisation des mécanismes consultatifs permettant d'obtenir les observations du public et par une utilisation occasionnelle des outils de démocratie directe. Si ce scénario est moins impressionnant et saisissant que les images de cyberdémocratie présentées par les futuristes, il est fondé sur le point de vue que la politique conditionnera la technologie, et non l'inverse. Les structures de pouvoir existantes incorporeront les éléments de démocratie réceptive et directe à une portée nécessaire pour consolider le pouvoir et maintenir la légitimité.

Parce qu'il est si présent dans l'analyse qui suit, le concept de *légitimité* doit être examiné brièvement. En résumé, le terme réfère à la portée à laquelle un système gouvernemental exige le respect et, ainsi, l'appui des gens qu'il sert. Il existe plusieurs sources de légitimité pour les gouvernements, mais elles peuvent être regroupées en sources juridiques, de procédures, substantives et culturelles.

En démocratie, la règle de droit vise à assurer que toutes les actions officielles du gouvernement sont effectuées sur une base juridique, que tous sont égaux devant la loi et qu'on ne peut dénier les droits de personne sans base juridique pour ce faire. Les sources de procédures sur la légitimité incluent les élections équitables et libres, les partis politiques concurrentiels, les allocutions libres, les processus parlementaires et les nombreux autres mécanismes de consultation de l'opinion publique qui servent de base au fait de gouverner.

Même si les politiques et les actions administratives sont adoptées par les valeurs prescrites, elles peuvent présenter une lacune au niveau de la légitimité si elles ne sont pas cohérentes avec les valeurs véhiculées largement et profondément par le public. La légitimité de fond des politiques est subjective, mais elle va au-delà de la simple popularité enregistrée par les sondages d'opinion.

Pour gagner ou maintenir la légitimité, les gouvernements doivent faire preuve de réceptivité continue aux besoins et aspirations du peuple. Il y a aussi un lien, difficilement compris et mesuré, entre l'efficacité des gouvernements et leur légitimité aux yeux du public. Il est difficile de déterminer jusqu'à quel point le rendement d'un gouvernement peut décliner avant que les institutions ne commencent à perdre de leur légitimité. La réponse pourrait dépendre du pays concerné, puisque la légitimité est affectée par les attentes du public face au gouvernement qu'elles soient élevées ou non, optimistes ou pessimistes et ces attentes, à leur tour, font partie de la culture politique de la communauté impliquée.

Un autre ingrédient de la légitimité est la stabilité, la familiarité, la transparence et la

facilité de compréhension de l'ordre constitutionnel et des processus correspondants. Des réseaux d'institutions, d'acteurs et de processus élaborés, compliqués et étendus peuvent bien s'intégrer aux réalités des processus de gouvernance contemporains qui prennent place dans un monde qui se caractérise par la turbulence, l'imprévisibilité, la complexité, l'interdépendance, le partage du pouvoir et le risque accru. Toutefois, dans ces conditions, l'attribution simple et claire de la tâche de l'imputabilité qui appuyait par le passé la compréhension publique et le soutien au gouvernement est perdue.

Les nombreux développements au sein de la société canadienne et du système politique qui ont contribué à la perte de légitimité du gouvernement et les résultats de ses actions sont examinés à la section suivante du présent document. Il semble y avoir plusieurs sources de mécontentement public face au gouvernement et toute cette désillusion peut être décrite aussi gravement qu'une spirale descendante de délégitimation qui mène à un rejet des valeurs démocratiques et des institutions qui expriment ces valeurs. Néanmoins, le niveau de méfiance et de cynisme envers les politiciens et les institutions politiques est inquiétant.

Le présent document porte principalement sur les répercussions des TIC sur les processus de démocratie représentative. Les généralisations sur les relations entre la démocratie et la technologie sont de façon inhérente risquées. Les technologies changent à un rythme étourdissant et elle favorisent une convergence des utilisations et des industries. À ce point, les applications futures possibles des TIC aux processus politiques et administratifs ne peuvent être que vaguement entrevues. En outre, parler en termes généraux des répercussions des TIC est trompeur parce que chaque technologie peut avoir sensiblement des conséquences différentes selon les caractéristiques inhérentes de ces technologies et de la façon dont elles sont appliquées.

De plusieurs façons, la soi-disant révolution des TIC est une combinaison des technologies anciennes et nouvelles. Au cœur de la révolution se trouvent les technologies liées au téléphone, à la télévision et aux ordinateurs, que l'on connaît respectivement depuis 100, 70 et 50 ans. La fonctionnalité de chaque technologie s'est étendue grâce aux récents progrès : fibres optiques, sans fils et satellites pour le téléphone; câbles, satellite et transmission numérique pour la télévision; augmentation de la puissance, des réseaux et des capacités interactives de l'ordinateur. Le reste de ce document utilise le terme TIC pour décrire à la fois les « anciennes-nouvelles » technologies (télécopieurs, boîtes vocales, composition automatisée, numéros 800, entrées de données à clavier, câbles, satellites, etc.) et les « nouvelles-nouvelles » technologies (Internet, Intranet, www, courrier électronique, transactions électroniques, poste d'information multimédia, CD-Rom, Web-télé, etc.) Cette liste de technologies changent à tout le moins annuellement, au fur et à mesure que le pouvoir de la numérisation propulse la convergence des technologies et le développement de nouvelles utilisations. Il est important de noter que ce ne sont pas toutes les utilisations potentielles des nouvelles technologies qui ont des répercussions de libération et de démocratisation. Dans le livre, *Spirit of the Web*, (1997), Wade Rowland utilise la distinction du philosophe Ivan Illich entre technologies « conviviales » (comme le téléphone), qui sont faciles

d'utilisation et démocratisantes, et technologies « non conviviales » (comme la télévision et peut-être l'Internet) qui, tout bien calculé, sont utilisées à des fins de manipulation, comme la création de marchés des entreprises.

Le terme Société d'information (SI) est utilisé ici comme raccourci pour décrire la prolifération de l'utilisation des TIC, de même que les répercussions économiques, occupationnelles, sociales, culturelles et politiques que ces technologies ont sur la société, l'économie et les gouvernements. Comme Frank Webster le soutient dans son livre *Theories of the Information Society* (1995), le concept d'une société d'information présente diverses significations pour divers auteurs, ce qui suggère que c'est un phénomène multidimensionnel et controversé. Au risque d'en faire une description simpliste, les principaux attributs de la nouvelle SI sont : plus interconnectée, plus interactive, plus instantanée, plus riche en informations, plus turbulente et incertaine, moins contrainte par le temps et l'espace, et moins formelle et hiérarchique. Ce sont ces attributs qui suggèrent que les TIC pourraient avoir des répercussions significatives sur le processus démocratique au Canada.

La technologie la plus populaire en termes d'utilisation croissante chez les Canadiens est l'Internet. En juin 1998, on estimait que 35,9 pour cent des ménages canadiens (8,5 millions de gens) utilisaient l'Internet, une hausse par rapport à 1997 où on comptait alors 29,4 pour cent d'utilisation. On prévoit qu'une majorité de ménages canadiens auront un accès résidentiel d'ici 2001 (Oliver Kent, 2000). Déjà plus de 60 pour cent des Canadiens entre 18 et 25 ans ont accès à l'Internet à la maison. Les Canadiens les plus à l'aise, ceux qui gagnent plus de 100 000 \$ par année, sont aussi « bien branchés », approximativement 75 % d'entre eux ayant accès à Internet à la maison. Au niveau des provinces, l'Alberta mène la parade avec 45 pour cent de ménages branchés, comparé au Québec, qui traîne à l'arrière avec seulement 26 pour cent.

Un sondage de Statistiques Canada mené en 1998 a révélé que 22,6 pour cent des ménages canadiens utilisaient régulièrement Internet. Près de 86 pour cent utilisaient le courrier électronique, près de 80 pour cent pratiquaient la « navigation générale », près de 70 pour cent recherchaient des informations à titre de consommateurs, 42 pour cent y recherchaient des renseignements médicaux et 36 pour cent y recherchaient des renseignements sur le gouvernement. Un sondage mené en 1999 par Pricewaterhouse Coopers a révélé que pour le tiers des utilisateurs d'Internet, l'accès à des services du gouvernement était l'une des raisons pour lesquelles ils avaient choisi de passer à l'Internet (Kent 2000). De ceux qui utilisent les sites Web du gouvernement, la plupart (82 pour cent) obtenaient des renseignements sur les programmes et services du gouvernement, recherchaient un numéro de téléphone ou une adresse (54 pour cent) ou cherchaient du travail (52 pour cent). Le même sondage a aussi révélé que les Canadiens utilisent plus les services en direct des gouvernements provinciaux (67 pour cent) que ceux du gouvernement fédéral (59 pour cent) et des autorités locales (23 pour cent). L'aspect pratique était la raison principale pour laquelle les Canadiens communiquaient de plus en plus par voie électronique avec leurs gouvernements.

III Le contexte de l'étude

La confiance dont témoignée par les Canadiens à l'égard des institutions et processus représentatifs traditionnels semble avoir déclinée. Le plus récent sondage (1999) *Repenser le gouvernement*, a déterminé que 83 pour cent des répondants convenaient que les gens élus au gouvernement perdraient bientôt la main. Soixante-sept pour cent croyaient que « nous pourrions probablement résoudre la plupart de nos gros problèmes nationaux si des décisions revenaient à la base au peuple ». Seulement 30 pour cent des répondants avaient une grande confiance face aux dirigeants du secteur public et 34 pour cent évaluaient les connaissances et les habiletés des dirigeants du secteur public comme plus faibles que celles des dirigeants d'entreprises.

Dans le secteur public, le succès organisationnel requiert un leadership à la fois politique et administratif, et l'on ne peut déterminer avec précision ce que les répondants avaient en tête politiciens élus ou fonctionnaires désignés au moment où ils ont répondu à la question sur le leadership. Toutefois, une autre question dans le même sondage a révélé que la confiance accordée aux politiciens était de près de 30 pour cent de moins que la confiance accordée aux fonctionnaires. Également, dans un autre sondage où l'on demandait aux Canadiens de coter diverses occupations, les politiciens étaient cotés avant-derniers, juste avant les vendeurs de voitures usagées. Finalement, la participation électorale a diminué au cours des deux dernières élections fédérales, atteignant un niveau d'après-guerre de 67 pour cent lors des élections générales de 1997. Il faut souligner que tous ces développements ont mené à des interprétations variées, et même contradictoires. Toutefois, il semble y avoir plusieurs signes démontrant que les Canadiens ont énormément perdu confiance aux institutions politiques et aux gens qui y travaillent.

De façon paradoxale, les Canadiens continuent d'exprimer des niveaux élevés de confiance et de fierté pour notre système général comme étant l'un des meilleurs au monde. Les mêmes gens qui expriment un faible niveau de confiance face aux institutions politiques et à leurs membres expriment aussi un appui solide aux normes démocratiques et à la légitimité de ces institutions. Pour comprendre des réponses apparemment si contradictoires, il faut distinguer cinq niveaux différents d'éléments ou de niveau d'appui : appui à la communauté politique, aux valeurs du régime et aux principes du gouvernement, aux institutions, aux acteurs politiques et au rendement. Ces distinctions sont souvent brouillées en pratique lorsque l'on présente des débats sur l'appui aux valeurs démocratiques, aux institutions et aux acteurs.

Les Canadiens n'ont pas entièrement rejeté la démocratie représentative. Ils continuent de voir la politique et les gouvernements comme la voie principale pour faire des choix collectifs et établir les orientations futures au sein d'une société. Toutefois, les gouvernements et les gens qui y travaillent ne sont désormais plus portés sur un piédestal au-dessus de la société. On fait preuve de moins de déférence envers les élites qui œuvrent au gouvernement. On insiste de plus en plus

pour que les gouvernements consultent plus, écoutent plus attentivement et véritablement à ce que les citoyens ont à dire, et qu'ils incluent ces opinions plus valablement à la formulation de politiques et aux activités administratives. Dans les réponses aux sondages, les Canadiens indiquent leur volonté à contribuer davantage en termes de temps et d'idées à l'exercice de leurs droits de citoyens, en particulier si on peut leur assurer que ces dialogues seront authentiques et qu'ils auront une influence en termes de façonnement des politiques publiques et de prestation de programmes. Toutefois, de telles expressions hypothétiques d'engagement à s'impliquer ne sont pas le reflet véritable de la volonté des Canadiens de participer et il faut également déterminer s'ils ont les connaissances et les habiletés pour contribuer de façon constructive aux débats publics sur les politiques.

Comme on peut s'y attendre d'un phénomène aussi compliqué et controversé que la nature et l'état de la démocratie canadienne, il existe plusieurs théories, explications et jugements opposés qui peuvent expliquer ce qui s'est passé récemment. Les résultats sur l'envergure de la désillusion face aux institutions contemporaines doivent être interprétés avec précaution. Tous conviennent qu'il y a un malaise au sein du système politique canadien, mais ce que cela signifie peut faire l'objet de plusieurs débats. Ainsi, plutôt que de les considérer comme nuisibles, les niveaux croissants de scepticisme peuvent être justifiés parce que les gouvernements ont tenté de faire plus pendant la période d'après-guerre, ce qui offrait plus de possibilités d'être déçus de leur performance. La désillusion politique peut servir à hausser les niveaux d'éducation et susciter une plus grande méfiance envers les demandes de gouvernements plus actifs. Finalement, étant donné ce que nous avons dit plus tôt sur le besoin d'identifier différents objectifs d'appui et de confiance de la part du public, nous ne devrions pas voir la popularité actuelle de politiciens, gouvernements ou politiques en particulier comme la seule mesure de l'état de la démocratie.

Une interprétation optimiste est que le sentiment anti-politique ressenti récemment est un phénomène cyclique et que la colère du public retombera lorsque le Canada offrira un meilleur leadership politique, des réponses politiques plus créatives aux défis que doit relever le pays et moins de questions fractionnelles sur les programmes des gouvernements. L'appui de ce point de vue pourrait se retrouver dans les données de sondages qui démontrent que la spirale descendante de confiance face au gouvernement au niveau national a été à son point le plus bas autour de 1993 et qu'en fait, elle a depuis augmenté légèrement. Un gouvernement Libéral prudent et pragmatique, qui a créé des attentes peu élevées, s'est bien sorti des controverses majeures, a ramené le contrôle dans les finances publiques et a bénéficié du manque de partis d'opposition forts et crédibles, pourrait avoir jeté les bases d'une récupération lente mais sûre de la confiance du public face au processus démocratique.

La plupart des auteurs soutiennent, toutefois, que le récent repli de l'appui du public face aux processus publics représente un phénomène plus profond qu'un simple désenchantement au sujet d'un groupe d'acteurs politiques. Le professeur Alain Cairns et d'autres ont avancé que l'adoption de la Charte des droits et libertés a fondamentalement transformé le système politique

canadien. (Cairns, 1993). Son impact a été ressenti à plusieurs niveaux. D'abord, elle a affaibli le rôle des politique, de même que le respect pour de telles institutions représentatives à titre de partis politiques, législatures et cabinets. Ensuite, elle a créé une société plus litigieuse où les actions du gouvernement sont sujettes à davantage de contestations devant les tribunaux. Non seulement les gouvernements ont-ils dépensé plus de temps et d'argent à se défendre eux-mêmes devant les cours, les ministres et les fonctionnaires ont dû développer la législation tout en gardant en tête les difficultés posées par la Charte. Troisièmement, en identifiant certains groupes femmes, autochtones et groupes ethno-culturels à titre de titulaires des valeurs et identités constitutionnellement protégées, la Charte a encouragé l'émergence de nouveaux groupes de pression. Les groupes nommés dans la Charte ont obtenu plus d'influence morale sur le gouvernement; ceci leur a donné une plus grande confiance politique et au tout début, cela a mené à un financement de base des gouvernements. En résumé, la Charte aurait changé le psychisme des Canadiens. Ils considèrent maintenant que l'autorité provient du peuple, et non pas de la Couronne au sommet de la structure constitutionnelle.

Neil Nevitte dans *Decline of Deference* (1995), conteste cette interprétation. Il est peu probable, avance-t-il, que la Charte seule ait déclenché ces changements fondamentaux au sein de la culture politique canadienne. La confiance accordée aux gouvernements a commencé à décliner avant l'adoption de la Charte. La prolifération des groupes de pression est aussi un nouvel élément. En termes comparatifs, la politique de protestation provenant de groupes auparavant inactifs a connu une croissance aussi rapide dans d'autres pays où aucun événement constitutionnel équivalent à l'adoption de la Charte n'est venu intervenir.

Nevitte utilise les données empiriques du World Values Survey pour examiner les conditions canadiennes dans un contexte comparatif. Il interprète les résultats canadiens selon la théorie « post-matérialiste » ou « de nouvelle politique » développée par de nombreux auteurs. De ce point de vue, le désenchantement relatif aux institutions représentatives et l'insistance pour une plus grande participation du public reflète les préoccupations décroissantes au niveau de la satisfaction matérielle et une préoccupation croissante pour des besoins de niveau plus élevé, post-matériels, comme la qualité de vie, les questions d'identité personnelle et collective et la viabilité des activités sociétales actuelles. Ce changement de valeur fondamental mais graduel est attribué à une période de prospérité prolongée des générations d'après-guerre, qui sont également plus éduquées, plus mobiles et ont accès à davantage d'informations que par le passé. Les lacunes au niveau des connaissances et des habiletés entre les différents segments de la société canadienne ont diminué de façon significative et les Canadiens ont commencé à faire preuve de moins de déférence envers les élites de toutes sortes. Les Canadiens les plus jeunes en particulier s'identifient fortement aux valeurs post-matérielles. Ils sont plus laïques, plus permissifs sur le plan moral, plus égalitaires et ont des points de vue plus cosmopolites. Ils acceptent mieux le changement et le besoin de s'adapter. Ils veulent plus de réceptivité et de simultanéité, et sont rebutés par les procédures sclérosées de la démocratie traditionnelle.

De ce transfert subtile mais fondamental et à plus long terme au niveau des valeurs des Canadiens, ont émergé de nouvelles formes de comportements politiques au cours des trois dernières décennies. De nouveaux mouvements sociaux et politiques incluant les femmes, les environnementalistes, les peuples autochtones, la paix, les droits des animaux et autres causes ont apporté de nouvelles valeurs et demandes au processus politique, rendant la tâche d'arriver à un consensus plus difficile. En plus de faire une moins grande utilisation des voies traditionnelles d'implication politique, ces nouveaux mouvements sociaux ont fait état d'autres caractéristiques distinctives :

- Ils insistent sur les questions à plus long terme portant sur la qualité de vie, et non pas sur les divisions gauche-droite sur la redistribution de la richesse et des occasions.
- Les dirigeants des nouveaux mouvements sont souvent mieux éduqués plus sophistiqués sur le plan politique
- Les divers groupes qui pratiquent la « nouvelle politique » ne se fient pas sur les protestations spontanées. Ils utilisent plutôt une gamme sélectionnée de stratégies, tactiques et technologies pour se mobiliser et influencer les gouvernements.

Les technologies de l'information et des télécommunications de l'avenir faciliteront les liens entre et au sein des groupes et leur permettra d'interagir avec le gouvernement plus promptement. Toutefois, de telles interactions ne supposent pas la participation de la « diplomatie discrète » des élites qui ont caractérisé les relations des groupes de pression gouvernementales par le passé. Plusieurs des mouvements sont agressifs, exigeants et ne font pas de compromis au niveau de leurs approches.

Au même moment où de nouveaux clivages apparaissaient dans la société canadienne, l'économie ralentissait et le chômage augmentait. Auparavant, la prospérité et les dépenses publiques qui augmentaient régulièrement avaient permis aux gouvernements de satisfaire à peu près tout le monde. Au début des années 1980, l'économie et la société ont présenté des opérations à « somme nulle » ou du moins c'était la perception qu'ils donnaient. On semblait pouvoir identifier plus promptement les gagnants et les perdants. Les groupes qui étaient auparavant inactifs s'organisaient pour protéger leur part décroissante du gâteau.

Au fur et à mesure que les opérations des gouvernements devenaient plus transparentes et que le travail des groupes de pression était annoncé par les médias, un cycle d'escalade s'est amorcé et de nouveaux groupes se sont amenés. Chacun était moins enclin à faire des compromis. Lorsqu'ils n'obtenaient pas 100 % de ce qu'ils demandaient au gouvernement, les groupes dénonçaient le processus et insistaient sur des réformes orientées vers une plus grande démocratisation du processus politique.

Ce n'était pas seulement les nouveaux groupes voués à une cause unique qui étaient en

colère : La classe moyenne du Canada était de plus en plus anxieuse et troublée. Pour la première fois, des gens vivaient une insécurité économique au fur et à mesure que la technologie, la mondialisation, les opérations commerciales et les coupures dans le secteur public menaient à des licenciements et diminuaient les attentes. Pour rembourser les dettes publiques, les gouvernements demandaient de plus en plus à la classe moyenne de payer plus de taxes et d'accepter moins de services. La main-d'œuvre est devenue plus polarisée entre les « travailleurs intellectuels » qui allaient prospérer au sein de l'économie de l'avenir basée sur l'information et ceux qui seraient laissés pour compte dans les industries « traditionnelles » du passé. Les écarts entre les revenus marchands se sont agrandis et seuls les transferts d'une mesure de protection sociale (qui devenait elle-même de plus en plus éraillée en raison des coupures) a empêché que les écarts de revenus ne s'agrandissent encore plus. Face aux forces inexorables du changement économique et technologique, plusieurs Canadiens sont devenus plus pessimistes face à leur avenir et celui de leurs enfants. Tandis qu'ils reconnaissaient que les gouvernements avaient moins de contrôle que par le passé sur les conditions économiques du pays, ils les blâmaient néanmoins pour les malheurs économiques qui dominaient dans les années 1980 et au début des années 1990, et continuaient de se tourner vers les gouvernements pour faciliter la transition à un nouvel ordre économique et une prospérité renouvelée.

Au cours des trois dernières décennies du 20^e siècle, les programmes des gouvernements canadiens ont été chargés de questions fractionnelles et émotionnelles. Ainsi, le fait de mettre un frein aux dépenses publiques après des décennies d'expansion a été difficile en termes politiques et administratifs. Les évaluations des programmes coûteux lancés au cours des décennies précédentes ont révélé que plusieurs d'entre eux n'avaient pas rempli leur promesses. Des tentatives de rejet ou même de suspension des programmes désuets ou inefficaces ont produit des contrecoups des groupes qui étaient sensés bénéficier de ces programmes. La montée d'un solide mouvement séparatiste au Québec et le développement de gouvernements provinciaux plus agressifs ont créé l'image d'une constante querelle entre le fédéral et le provincial. Des débats extrêmement symboliques et émotifs au sujet de la Constitution ont occupé une grande partie du temps des dirigeants du gouvernement. L'échec à obtenir un accord constitutionnel avec le Québec a mené à un durcissement des attitudes dans le reste du Canada face à cette province et ses représentants élus. Des disputes au sujet des politiques énergétiques et le contrôle des revenus tirés de l'énergie ont produit des divisions régionales profondes au sein du pays. L'adoption d'ententes de libre-échange avec les États-Unis et le Mexique a été une autre question compliquée et émotive qui a divisé les Canadiens et leurs gouvernements sur le plan régional. Bref, les types de questions qui ont dominé les programmes du secteur public ont récemment semblé avoir éprouvé gravement les capacités des gouvernements à établir un consensus et à mobiliser le consentement en vue de l'action.

Une autre avenue d'interprétation suppose la notion de déclin de la société civile et l'érosion du « capital social ». Ces notions ont été rendues populaires par des écrivains comme Robert Putnam, Francis Fukuyama et autres. Ces écrivains décrivent le capital social de diverses

façons pour faire référence à un sentiment d'appartenance chez les citoyens, une volonté et une capacité de collaborer avec d'autres pour régler les problèmes collectifs et le niveau de confiance que ces gens démontrent les uns envers les autres. Ce concept est mesuré par le nombre d'organisations auxquelles les gens prennent part, le nombre de visites aux familles et aux amis, et le niveau d'implication à la vie politique de leurs communautés. Selon Robert Putnam (1995), les Américains ne sont plus impliqués activement dans les communautés si on les compare aux générations passées. Plusieurs organisations civiques ont vécu un déclin soudain, simultané et substantiel de leurs membres. Cette « décapitalisation sociale » a des répercussions négatives sur la démocratie parce que les membres des associations de toutes sortes (église, travail, fraternité, etc.), sont plus enclins que les non-membres à participer à la politique et à exprimer leur confiance envers les autres.

Diverses explications pour le déclin du capital social ont été avancées. Certaines présentent des lacunes en termes de preuves empiriques. Deux tendances qui semblent liées à l'érosion du capital social sont les changements dans l'échelle sociale et économique, en particulier ceux qui transfèrent le centre de gravité des communautés locales à des unités géographiques plus grandes, et les effets « d'individualisation » du transport et des technologies de communication, en particulier la télévision. Les TIC ont peut-être élargi les communautés existantes et même créé de nouvelles communautés, mais la qualité des interactions semble moins bonne et moins significative.

Les institutions faisant partie des communautés qui présentent un antécédent de capital social abondant tendent à bien fonctionner, tandis que les communautés avec un faible capital social tendent à fonctionner pauvrement. Toutefois, la relation entre la disponibilité du capital social et le rendement du gouvernement est faiblement spécifiée à ce point-ci. L'on doit raffiner la compréhension théorique existante de la nature, des origines, des répercussions et des sources de déclin du capital social. Ainsi, les théories actuelles sur le capital social avancent l'idée d'un cycle de renforcement. Un historique de coopération au sein d'une communauté particulière ajoute aux connaissances, habiletés et confiance sociale nécessaires pour favoriser divers types de coopération sociale. En d'autres mots, des gestes de coopération posés aujourd'hui ajoutent à la probabilité de collaboration mutuelle et de soutien dans l'avenir. La façon exacte dont ce cercle débute et pourquoi certaines sociétés bénéficient de niveaux élevés de capital social sont des questions pour lesquelles nous n'avons présentement pas de réponses. Les variations nationales, provinciales et locales du capital social sont-elles fonction de l'histoire, de l'homogénéité culturelle, de l'égalité économique et politique, de la géographie, des structures familiales ou d'autres facteurs?

La relation entre le capital social et le rendement du gouvernement est aussi un élément qui a été faiblement déterminé en termes théoriques (Boix et Posner, 1998). Bien qu'il y ait une corrélation apparente entre le capital social et le rendement institutionnel, les liens précis sont incertains. Des niveaux plus élevés de capital social permettent-ils aux citoyens de devenir des

participants plus sophistiqués et plus efficaces dans le processus de politiques? Favorisent-ils des perspectives plus larges et une réflexion à plus long terme, et réduisent-ils l'opportunisme politique intéressé? Des niveaux élevés de capital social viennent-ils favoriser et appuyer les types de compromis créatifs nécessaires à une société pluraliste où la gouvernance prend place sur une base consensuelle? Que peuvent faire les gouvernements par l'entremise de leurs processus et politiques substantielles pour favoriser le capital social là où il n'existe pas et pour le préserver là où il existe? De quelle façon les développements de TIC et leur utilisation par les gouvernements contribuent ou altèrent la génération ou la préservation du capital social? Quelles sont les répercussions des niveaux variables du capital social sur l'avenir des institutions et processus de la démocratie représentative? Il existe clairement une vaste gamme d'hypothèses et de questions de recherche qui doivent être explorées sur le concept de capital social.

Le « capital politique » pourrait être vu comme une forme particulière de capital social. Les mesures du capital politique incluraient la participation électorale, l'implication au sein des partis, l'allégeance des partis, d'autres formes de participation au processus politique (participation à des réunions, communications avec les représentants, union des groupes d'intérêts, attention portée aux nouvelles politiques, etc.) et la connaissance du système politique et des questions de politiques.

Une partie des préoccupations sur le déclin du capital social supposent la participation de trois niveaux de connaissance publique sur la politique, les institutions politiques et les enjeux publics. Un sondage examinant les résultats des élections de 1993 a dévoilé que seulement un cinquième des répondants pourraient réussir un test de « connaissances politiques », même si la plupart des répondants considéraient important le fait d'être bien informés dans une démocratie. Les Canadiens plus âgés et mieux nantis étaient en général mieux informés. L'étude a aussi démontré que ceux qui étaient moins intéressés et renseignés sur la politique et le gouvernement étaient également moins enclins à voter.

Plusieurs citoyens manquent de connaissances de base sur le système politique canadien. Ils ont peu de connaissances sur la division des responsabilités au sein du système fédéral ou sur les dépenses, sources de revenus et structures de dépense des différents paliers du gouvernement. Selon les données de sondage disponibles, les niveaux d'ignorance publique au sujet du « gouvernement » semblent être demeurés constants ou s'être légèrement améliorés au cours des trois dernières décennies et ceci malgré les niveaux croissants d'éducation et une expansion majeure de la qualité et de la quantité de renseignements disponibles au public à un coût relativement peu élevé. Pendant ce temps, la complexité et la volatilité des enjeux qui font partie des programmes des gouvernements augmentent de façon importante.

De tels résultats soulèvent une question fondamentale, à savoir si les citoyens ont « ce qu'il faut » pour répondre aux exigences « minimum » de la démocratie, comme d'émettre un vote relativement bien informé tous les quatre ans ou presque, et de maintenir les représentants

politiques et administratifs responsables entre les élections. Les résultats ont aussi soulevé des questions plus sérieuses sur la capacité et la volonté des citoyens à participer de façon plus directe et continue au processus de gouvernance. Les opposants à un appui à des outils de démocratie plus directe comme substitut ou complément à une démocratie traditionnelle représentative avancent qu'il est peu probable que le public prenne le temps d'apprendre ce qu'il doit savoir et qu'il utilise une plus grande compréhension pour influencer le processus politique, peu importe que l'information soit peu coûteuse, accessible et sous un format pratique grâce aux répercussions des TIC.

Les citoyens se fient principalement aux mass médias, en particulier à la télévision, pour obtenir des renseignements sur la politique, le gouvernement et les enjeux publics. Le rôle et l'influence des médias au sein du processus politique et de formulation de politiques a connu une croissance incroyable au cours des dernières décennies. Ils aident à modeler la réalité psychique de la façon dont les Canadiens perçoivent la politique, y compris leurs orientations affectives (émotionnelle) et cognitives envers le gouvernement. Les médias aident aussi à modeler le « programme » du gouvernement et la façon dont les questions sont perçues et comprises du public. Il existe une relation symbiotique entre les politiciens et les médias; ils ont besoin l'un de l'autre, mais sont également prudents de peur d'être manipulés par l'autre partie. Les politiciens et leurs conseillers sont devenus très conscients de la nécessité « d'emballer » les questions pour qu'elles répondent aux exigences des médias (en particulier en raison de l'insistance de la télévision pour de « bons effets visuels » et de présenter des idées compliquées de façon particulièrement bien concentrées et souvent avec des « trames de sons » qui portent à la confrontation. Pour protéger leur indépendance, plus d'actions et d'institutions des médias ont adopté une position de confrontation en relation avec le gouvernement, croyant que les politiciens et les fonctionnaires ont leurs propres ressources et occasions de communications pour raconter leurs « bonnes nouvelles ».

La presse avait l'habitude d'être décrite comme le « quatrième domaine » du gouvernement avec l'exécutif, la législature et le judiciaire et était considérée comme indispensable à une démocratie en bonne santé. Toutefois, on a de plus en plus critiqué le rôle joué par les médias dans le processus politique, on soupçonne souvent qu'ils déforment la réalité politique et que leur couverture des affaires publiques est biaisée.

La liste de dossiers « d'accusation » contre les médias est très longue et les plaintes ne sont pas toutes cohérentes ou appuyées par des preuves empiriques. Pour donner une idée des relations possibles entre le rendement du gouvernement et la santé de la démocratie, voici une liste de critiques brièvement décrites sans élaboration ni évaluation :

- Les médias agissent comme bastion du statu quo économique et social en favorisant les valeurs de libre-entreprise et en critiquant toutes les formes

- d'intervention gouvernementale.
- L'accroissement de la concentration horizontale et verticale (convergence entre les frontières de l'industrie de la télédiffusion, des télécommunications et des technologies de l'information, par exemple), soulève la question du pluralisme, tant au niveau de la production que de la distribution. Les médias, qu'ils soient dirigés par leurs propriétaires, diffuseurs, éditeurs ou annonceurs, ont leur propre programme et il pourrait ne pas y avoir de place pour faire entendre d'autres voix et questions dans les délibérations politiques.
- Les journalistes insèrent prétendument leurs propre biais politique dans la cueillette et l'interprétation des nouvelles.
- Plutôt que d'être modelée par les philosophies personnelles des journalistes, la définition de ce qui vaut la peine d'être publié et la façon dont les questions sont interprétées découlent d'un processus interactif entre les journalistes, les éditeurs/producteurs au sein d'un contexte organisationnel et culturel plus vaste. Néanmoins, cela a pour effet de déformer la réalité des événements politiques par une couverture et une interprétation sélectives.
- Dans un environnement où la concurrence va en augmentant, les diverses formes de médias cherchent à protéger ou à augmenter leur part d'auditoire fragmenté en misant sur les conflits, les personnalités, le sensationnalisme et une couverture superficielle des événements qui mène à un monde « d'info-divertissement »; un mélange de nouvelles et de divertissement. Les chercheurs comme Joseph Cappella et Kathleen Jamieson (1997) ont conclu que les programmes les plus sensibles aux ordres d'un journalisme géré par le marché ont les plus grands auditoires et les plus fortes répercussions sur les attitudes politiques.
- Les érudits des médias ont décrit un « jeu » ou un schéma de compte-rendu politique qui a fait son apparition au cours des vingt dernières années. Ce schéma insiste sur l'aspect « hippique » de la politique : la préoccupation centrale est de gagner, le langage de guerre et de compétition prédomine et l'on mise principalement sur les performeurs, les critiques et les auditoires avec un style et des perception qui prévalent sur le contenu substantiel. Autrefois limitée à la couverture des élections, la perspective de « jeux » est appliquée au gouvernement en général et mène à une folklorisation des questions en jeux.
- Les médias n'ont aucun sens de l'histoire et ne réussissent pas à situer les questions dans un contexte donné, ce qui mène à une sur-simplification des questions et à de l'impatience par rapport au processus lent et délibératif de la démocratie.

Une nouvelle génération de jeunes journalistes mieux éduqués sait comment utiliser les nouvelles technologies. Ils pratiquent une forme de journalisme avec l'aide de l'ordinateur, passant de plus en plus de temps branchés là où des quantités immenses de données sont disponibles presque instantanément. Nous avons maintenant la possibilité d'avoir accès à

l'information sur une base mondiale, ce qui n'était auparavant qu'à la disposition des journalistes dans des organisations de grande taille bien financées. L'accès à davantage de sources peut accroître leur base de connaissances, leur permet d'offrir une couverture plus substantielle et d'être plus critiques. Toutefois, les processus de récolte et de compte-rendu de l'information continuent d'être modelés à un degré élevé par le contexte économique, organisationnel, culturel, social et politique du moment, et non pas seulement par les technologies ascendantes impliquées.

Les partis politiques ont toujours été centrés sur la théorie et la pratique de la démocratie représentative, en particulier dans les systèmes politiques qui fonctionnent selon les principes de gouvernement cabinet-parlement. Les partis exécutent diverses fonctions au sein du système politique. Ils aident à modeler et à organiser les opinions au sein de la société en les structurant sous forme de votes et d'autres activités. Ils permettent d'exprimer les diversités régionales ou autres et de les intégrer à une définition de l'intérêt national. Ils agissent comme agence de personnel géante pour le recrutement, l'élection et le placement des particuliers à la fonction publique. Ils exécutent les fonctions du gouvernement et de l'opposition. C'est sur la base de partis concurrentiels et disciplinés que les électeurs sont en mesure de rendre les dirigeants politiques responsables si ces derniers ne réussissent pas à respecter le mandat demandé en temps d'élection. Le parti du gouvernement fournit le leadership au niveau des politiques et une orientation au sein du Parlement tandis que les partis d'opposition fournissent des observations valables pour l'expression des opinions minoritaires et permettent une alternance paisible. La concurrence entre les partis offre une avenue pour l'implication au processus politique pour les petites minorités de citoyens qui ne sont pas satisfaits d'être simplement spectateurs.

Toutes ces contributions à la santé de la démocratie sont possibles et elles ne disent rien de la façon dont les partis exécutent en réalité ces fonctions. Depuis les trente dernières années, les politologues se demandent si les partis politiques connaissent un déclin et dans l'affirmative, si cela pose un problème. Ceux qui appuient la thèse du déclin pointent un certain nombre de changements :

- Le comportement public devient plus privé
- Une diminution de l'allégeance politique se produit, moins de Canadiens déclarent un fort attachement à un parti politique.
- L'érosion de la loyauté aux partis et les forces du changement politique ont poussé les partis vers le centre de la droite sur le spectre de l'idéologie traditionnelle.
- Des étiquettes idéologiques pures sont difficiles à apposer aux partis politiques d'aujourd'hui parce que l'émergence de la « nouvelle politique » suppose des questions « post-matérielles » comme la qualité de vie et l'identité.
- L'ère des partis de masse est passée et les partis politiques d'aujourd'hui sont dirigés par des « professionnels électoraux » près des dirigeants. Les adhésions aux partis vont en décroissant.
- Plutôt que de former des organisations de membres de grande taille, l'objectif

premier des nouveaux partis professionnels est d'utiliser les technologies de campagne moderne (scrutin, groupes de réflexion, publicité télévisée, courrier postal, satellites, etc.) pour gagner les élections.

- La prolifération des groupes de pression et des équipes d'analyses ont détrôné les partis comme sources d'idées politiques.

Bien que l'on ait des preuves pour appuyer la thèse du déclin de partis, il y a aussi certains problèmes au niveau de la théorie. Les partis politiques du Canada n'ont jamais été des partis de masse dans la tradition de ceux des pays européens; ils n'étaient pas non plus fortement idéologiques. Les partis qui réussissent le mieux sont décrits comme pragmatiques et opportunistes. L'attachement des électeurs aux partis a toujours été plus faible au Canada que dans plusieurs autres pays. Bien que les partis aient prétendu représenter tous les segments de la société, ce n'était principalement qu'au niveau des suffrages, et non pas en termes de participation au fonctionnement véritable du parti. Même les allégations de convergence idéologique chez les partis peuvent être exagérées. Le triomphe apparent des idées néo-conservatrices est tout au plus vieux de deux décennies et de nouvelles questions pourraient faire jaillir un « remaniement » de parti (plutôt qu'une « désaffiliation » dans l'avenir. En outre, si l'on considère certaines fonctions habituellement assignées aux partis, ils sont tout aussi forts qu'avant, sinon plus. Ils ont peu de difficultés à attirer des candidats et à amasser de l'argent. Les dirigeants des partis continuent de contrôler la nomination des candidats. Les partis demeurent la force dominante qui dirige les processus du gouvernement et de l'opposition. Le Parlement est organisé et il fonctionne sur la base de partis strictement disciplinés. Au cours des dernières élections, ils ont présenté des énoncés généraux sur leurs intentions politiques en place et ont fait référence à l'accomplissement de ces engagements lorsqu'il cherchaient à être réélus. Si les élections ne correspondent pas parfaitement à l'idéal démocratique, le fait qu'il y ait des partis concurrentiels permet à tout le moins aux électeurs de replacer un groupe de dirigeants politiques par un autre lorsqu'ils ressentent une insatisfaction profonde.

Malgré tout ce qui change autour d'eux, les partis continuent d'être au centre de la politique démocratique. En fait, on pourrait se demander si leur survie continue relativement inchangée n'est pas une plus grande source de préoccupations que leur supposé déclin. Est-il réconfortant d'observer que les partis peuvent se fier moins sur les idées, être la loyauté des électeurs, attirer moins de membres, compter sur les technologies professionnelles et électorales et se détacher des mouvements sociaux importants, et continuer de dominer dans le processus politique démocratique? Il est intéressant de spéculer sur les répercussions qu'auront les développements de TIC sur les fonctions des partis dans l'avenir. Déjà, les technologies de communications et l'informatique ont réduit l'espace entre les électeurs et les dirigeants des partis. Toutefois, la plupart des utilisations des TIC ont été reliées au processus électoral. L'utilisation de télésondages pour déterminer le chef d'un parti et la création de sites Web sur les partis sont deux exemples d'expériences limitées avec les TIC à l'extérieur du contexte d'une élection générale.

Une autre institution de la démocratie représentative que plusieurs considèrent comme ayant perdu du terrain par rapport au processus de politiques est le Parlement. Le thème du déclin du Parlement a fait son apparition bien avant la thèse du déclin des partis. Plusieurs arguments viennent appuyer cette thèse du déclin du Parlement :

- La portée plus étendue et la complexité des activités du gouvernement rendent difficile aux politiciens la tâche de rendre l'expertise politique disponible pour les gouvernements par l'entremise de la fonction publique
- La montée de partis concurrentiels et disciplinés signifie que le Parlement fonctionne principalement le long des positions d'opposition, ce qui limite les possibilités pour les SM et les sénateurs de collaborer entre les positions officielles des partis.
- Le contrôle croissant des dirigeants des partis sur les partisans parlementaires en résultant d'avoir été choisis par conventions nationales (plutôt que par caucus parlementaire) et le fait que les médias misent presque exclusivement sur les dirigeants pour énoncer les positions des partis.
- Dans le cas du parti gouvernant, la concentration accrue de pouvoir aux mains du Premier Ministre sur un grand nombre de facteurs.
- Le besoin de rationaliser le processus parlementaire afin de faire face au volume croissant de législation et d'autres affaires et l'utilisation croissante par les gouvernements successifs des règles du Parlement pour assurer l'adoption expéditive de son programme législatif.
- Un niveau élevé de rotation des SM à chaque élection générale, chaque nouveau Parlement comptant en moyenne 40 pour cent de nouveaux SM qui subissent une formation sur place.
- La nécessité, pour des raisons de temps, de manque de connaissances et de commodité pour le gouvernement que le Parlement adopte la législation cadre globale et qu'il délègue aux ministres et aux fonctionnaires l'interprétation et le raffinement des politiques par une utilisation massive de règlements et discrétion administrative.
- La montée de groupes de pression plus nombreux qui sont souvent consultés à l'avance sur le plan de la législation, d'une façon que les SM et les sénateurs n'ont jamais connue.
- L'émergence d'un vaste réseau de réunions et d'organismes intergouvernementaux où les politiques et les ententes administratives ont été négociées avant que la question n'ait été présentée au Parlement.
- Le déclin de l'attention des médias envers le Parlement qui le considèrent comme « attraction théâtrale » (symbolisée par la Période de questions) et le renforcement que ceci a produit sur l'attitude de plusieurs SM et sénateurs ordinaires à l'effet que le processus parlementaire constitue un exercice futile, même en termes de publicité pour leurs activités.

- Le contrôle de la bureaucratie sur une grande part de l'information et des connaissances, et la résistance traditionnelle à les partager avec les parlementaires (ce que le Commissaire à l'information du Canada, moins charitable, a appelé « culture du secret bureaucratique ») par crainte d'embarrasser les ministres et/ou eux-mêmes.

Au cours des dernières décennies, la Chambre des communes a connu plus d'études et de réformes que jamais dans l'histoire, mais cela a donné des résultats en termes d'influence accrue qui s'est légèrement améliorée. Il y a également eu des études et débats prolongés sur l'avenir du Sénat nommé au Canada, mais jusqu'à maintenant, les obstacles politiques et constitutionnels qui empêchent la tenue de réformes sérieuses et substantielles se sont avérés insurmontables.

La théorie du déclin parlementaire pourrait ne pas être entièrement exacte. D'abord, il n'y a jamais eu dans l'histoire de période de grande force parlementaire à laquelle les réformateurs nostalgiques pourraient se référer. Depuis pratiquement les débuts du pays, le contrôle par l'exécutif politique est le modèle qui a prévalu. Ce qui a changé est la base du contrôle gouvernemental. Au cours des premières décennies de la Confédération, les gouvernements s'appuyaient en grande partie sur le patronage de toutes sortes pour maintenir les SM et les sénateurs du côté des positions du parti. Bien que le patronage demeure de nos jours un élément, les partis parlementaires d'aujourd'hui compte aussi sur plusieurs autres processus pour promouvoir la solidarité du parti; le fait de cultiver une culture de jeu d'équipe, l'utilisation de réunions privées du caucus pour obtenir un consensus et pour étouffer les dissidences ouvertes des partis de l'opposition, l'utilisation périodique de divers dispositifs disciplinaires (retrait des comités parlementaires, délégation de voyages, espace de bureau, etc.) et, dans le pire scénario, l'expulsion du caucus ou le refus de nomination aux élections suivantes. La plus grande part de conformité au sein des parlementaires que les médias attribuent à la discipline est plus le fait d'une autodiscipline : Les SM et les sénateurs reconnaissent que le gouvernement cabinet-parlement ne remet pas en question les partis forts et ils voient les avantages du « jeu d'équipe ».

Un second problème avec la théorie du déclin est qu'elle réfère principalement à la perte perçue de l'influence parlementaire sur la formulation de politiques publiques et ignore les autres fonctions exécutées par le Parlement. Pour évaluer le déclin, les politicologues se sont tournés vers le nombre réduit de projets de lois du gouvernement qui ne sont pas rejetés, modifiés ou reportés en raison d'une résistance parlementaire. Ils ont également souligné le fait que peu de projets de lois parrainés par des membres privés parviennent à traverser le processus du Parlement pour devenir une loi. De telles mesures, toutefois, ne peut saisir l'influence parlementaire dans son ensemble. Les gouvernements rédigent des ébauches de projets de lois tout en tenant compte des réactions des groupes extérieurs et de leurs propres SM. Ils s'attendent à ce que les SM de l'opposition s'y opposent. Au sein du caucus du gouvernement, on a la possibilité d'influencer le contenu de la législation. La plupart des amendements réussis apportés aux projets de lois présentés à l'étape parlementaire proviennent du ministre, mais ces changements peuvent refléter

les pressions des groupes extérieurs qui à leur tour sont repris par les parlementaires. Néanmoins, en ce qui a trait à la législation, le « marquage de points » fondé sur le nombre de défaites ou d'amendements ignore la contribution du Parlement à titre « d'incubateur » des idées politiques qui sont promues et protégées par le travail du comité parlementaire et par des projets de lois des membres privés au cours de plusieurs sessions. À titre de forum visible pour la génération d'idées politiques et pour les débats sur ces idées, le Parlement peut jouer un rôle en établissant les paramètres de ce qui est politiquement acceptable et faisable en termes de politiques publiques.

Alors que la formulation de politiques est habituellement considérée comme la fonction principale du Parlement, en fait, il exécute nombre d'autres fonctions auxquelles on accorde peu de reconnaissance dans la littérature sur le déclin. Le Parlement exécute plusieurs fonctions de représentation importantes par diverses activités : verbaliser les préoccupations des citoyens, clarifier les choix politiques pour le bénéfice des électeurs, traiter avec la bureaucratie au nom des électeurs et développer les talents de leadership. Une autre fonction du leadership peut être décrite comme « entretien – systèmes », ce qui réfère au traitement des demandes et à la production de support au sein de l'environnement politique. En termes généraux, cette fonction englobe le processus parlementaire qui contribue à légitimer les actions gouvernementales, à mobiliser le consentement et l'appui pour des résultats au niveau du processus de politiques, à gérer les conflits et à intégrer et rendre le tout cohérent au sein de la société. Les trois fonctions principales du Parlement – formulation de politiques, représentation et systèmes-entretien – se chevauchent en pratique en termes des activités qu'elles supposent. Le Parlement n'est pas la seule institution au sein du gouvernement ou de la société en général qui exécute ces fonctions.

De toutes les institutions et acteurs impliqués dans le processus de politiques canadien, le Parlement pourrait être l'un de ceux qui a le plus à perdre en termes de répercussions des nouvelles technologies. En termes généraux, les législatures seront de plus en plus coincées entre un public plus exigeant et un exécutif politique et permanent branché. Au fur et à mesure que les nouvelles technologies rendront la démocratie plébiscite et la réactivité bureaucratique de plus en plus possibles, on pourrait se fier de moins en moins à la démocratie représentative. L'affaiblissement ou le renforcement des TIC sur le plan de l'exécution des diverses fonctions du Parlement dépendra de la rapidité et de la façon dont la technologie sera utilisée dans le processus parlementaire.

IV Gouvernance, démocratie et TIC

La présente section donne un aperçu plus global de la façon dont nos conceptions de la gouvernance et de la démocratie semblent changer sous les effets des nouvelles technologies. Les sections subséquentes identifieront plus en détails la façon dont les développements technologiques existants et futurs toucheront les rôles des différentes institutions au sein du processus de politiques canadien. Comme la préoccupation principale est l'avenir de la démocratie représentative, les répercussions sur les élections, les partis politiques et les législatures seront les

éléments sur lesquels nous nous attarderons. Les groupes de pression, la bureaucratie et les médias ont définitivement une influence sur le processus politique canadien, mais ils sont en général considérés comme faisant partie de l'appareil formel du gouvernement représentatif. En conséquences, leurs rôles changeants seront examinés plus brièvement. Selon l'interdépendance entre les divers acteurs et institutions, les changements qui se produiront à un endroit auront des répercussions, souvent de façon imprévisible, sur l'ensemble du processus de politiques. Au même titre que l'incertitude qui entoure l'émergence et l'application des nouvelles technologies, ceci fait des prédictions relatives aux tendances futures au mieux une question de spéculation informée.

Le terme « gouvernance » est récemment devenu très en vogue. En partie, il a acquis un nouveau cachet en raison de son utilisation étendue dans le secteur corporatif pour décrire le besoin de renforcer le rôle des conseils d'administration au niveau de l'établissement d'orientations pour les entreprises privées, afin de les aider à surmonter les tempêtes imprévisibles de la mer économique, et de rendre les cadres d'entreprises responsables de leurs habiletés de navigation.

Probablement peu de cadres d'entreprises actuels savent que le terme gouvernance remonte à la parabole de Platon sur le navire de l'état. Au temps des cités grecques, la gouvernance et la politique ne faisaient qu'un et les deux étaient des activités fort respectées. De nos jours, les auteurs de best-sellers comme *Reinventing Government* et *Banishing Bureaucracy* soutiennent qu'ils écrivent sur la gouvernance, pas sur la politique, suggérant que les deux activités peuvent et doivent être séparées (Thomas, 2000). Cette interprétation reflète le courant actuel de cynisme et de perte de confiance face à la politique et au gouvernement. Tel que discuté à la Section III du présent document, il y a eu une érosion de la légitimité dans les processus de gouvernance traditionnels.

On a commencé à repenser le rôle des gouvernements au sein de la société. Souvent, le débat sur le rôle futur des gouvernements a pris la forme du langage de gestionnariat, déguisant le fait que les valeurs fondamentales et les principes de la démocratie sont en jeu. Les répercussions normatives à long terme des récents changements apportés aux arrangements de gouvernance ne sont que faiblement discernables à ce point et les changements qui se présentent exigeront que de nouvelles questions soient posées et que l'on y trouve des réponses.

De plus en plus, il est possible de parler de gouvernance et de gouvernement comme de deux phénomènes distincts. Les gouvernements ne sont désormais plus seuls au sommet de leurs sociétés, prenant des décisions d'autorité qui attribuent les ressources matérielles à des fins diverses et répartissant la reconnaissance symbolique dans différents groupes. Face aux répercussions du changement sur le plan économique, orienté en grande partie par l'innovation technologique et par les politiques de libéralisation de l'échange adoptées par les gouvernements eux-mêmes, l'on s'appuie de plus en plus sur les forces du marché. Les gouvernements ont moins d'instruments politiques sur lesquels se fier en termes de gestion de l'économie et ils sont moins

enclins, politiquement parlant, à utiliser ceux qui leur restent dans leur boîte à outils de politiques.

De plus en plus, les gouvernements partagent l'autorité et le pouvoir avec d'autres organisations. Ici encore, c'est autant par choix que par nécessité. La gouvernance ne porte plus seulement sur les gouvernements; elle suppose la participation d'autres institutions et acteurs. La gouvernance est devenue une activité multcentrique, kaléidoscopique, compliquée, étendue et interactive à laquelle participent tant des institutions formelles que des réseaux informels. Tandis que l'autorité et le pouvoir au sein des gouvernements demeure centralisé dans les mains du premier ministre et du cabinet, ils ont moins de pouvoir sur le processus d'établissement de programmes du gouvernement et leur liberté de manœuvre sur le plan des politiques devient restreinte par la toile étendue de liens avec d'autres gouvernements et intérêts de la société.

Le défi auquel feront face les gouvernements canadiens dans l'avenir portera sur la façon de gérer une gouvernance décentralisée dans une ère de changements rapides, imprévisibles et fondamentaux. On avait l'habitude de penser que le Canada présentait trois volets de gouvernance : fédéral, provincial et municipal. Toutefois, sous la pression de la mondialisation et des opérations commerciales, le pouvoir a été transféré à des institutions régionales/continentales et globales. Ces institutions ont le pouvoir de forcer les gouvernements à adopter ou rejeter des politiques. Le pouvoir est transféré vers le haut et vers le bas, ce qui se traduit par une structure de gouvernance à cinq volets de façon inégale, contradictoire et imprévisible. Certains observateurs ont suggéré que les tendances de gouvernance viennent « excaver » les rôles des gouvernements nationaux avec des décisions économiques stratégiques qui se changent en forums supranationaux et internationaux, tandis que les gouvernements provinciaux et locaux se voient obligés d'accepter la responsabilité des politiques qui touchent les conséquences économiques et sociales du changement. L'économiste canadien Tom Courchene appelle ce processus « glocalisation ». De nombreux débats se demandent si les gouvernements abdiquent réellement leur pouvoir, mettant de côté certains types d'outils politiques, transférant leur intérêt sur les questions sociales plutôt qu'économiques, ou s'ils ne font que déplacer leurs cartes politiques pour jouer de façon plus avisée dans les nouveaux processus de gouvernance.

Sans vouloir régler ces débats, le présent document avance que les types de questions qui sont au programme des gouvernements ont des répercussions différentielles sur l'influence relative de différentes institutions au sein du processus politique canadien. Par exemple, la politique d'échange international et les relations intergouvernementales ont été des domaines de politiques globales où le Parlement a fait face à de sérieuses difficultés en s'impliquant plus avant, insistant sur le fait que l'exécutif politique prétendait et confessait les ententes auxquels il était parvenu sur la nouvelle scène de formulation de politiques. La gouvernance ne peut être réduite simplement à des marchés et négociations entre les gouvernements. Elle doit porter sur les processus démocratiques, servir les intérêts publics, refléter les valeurs fondamentales de la communauté politique et promouvoir des valeurs démocratiques telles que réceptivité, transparence, légalité, imputabilité, intégrité et moralité dans l'exercice du pouvoir public, en particulier lorsque ce

pouvoir est de plus en plus partagé avec les élites privées.

La technologie est à la fois une force motrice et un outil pratique pour le changement technologique qui prend place au sein des divers processus de gouvernance. Les gouvernements ne font pas que participer à l'émergence de la société d'information, ils la facilitent et auront la responsabilité de faire face à ses conséquences. Comme Bellamy et Taylor (1998, p. 6) l'on fait remarquer : « les gouvernements de niveau international, national et municipal sont vus comme des instruments par lesquels les objectifs sociaux, économiques et pas toujours compatibles de la société d'information seront protégés. » Cet énoncé exagère probablement l'étendue du contrôle direct du gouvernement sur les processus de la société d'information. Les auteurs poursuivent en disant que : « ...il est important de reconnaître que l'ère de l'information est façonnée tant par les arrangements économiques, sociaux et politiques d'où ils ont émergé que par les innovations technologiques sur lesquelles on insiste tant » (Bellamy and Taylor, 1998, p.19). Les différentes TIC ont des propriétés d'information et de communication inhérentes, mais les choix politiques qu'elles présentent sont façonnées par l'environnement plus global et le contexte institutionnel dans lequel elles sont appliquées.

Certains futuristes utilisent des superlatifs et des termes excessifs pour décrire le potentiel démocratisant inhérent des nouvelles technologies. Dans son livre *Growing up Digital : The Rise of the Net Generation* (1996), Don Tapscott avance que les générations futures de citoyens n'accepteront pas l'aspect paralysant des processus liés au fait de gouverner. « Une fois que la génération du Net aura atteint sa majorité », prévoit-il, « la démocratie telle que nous la connaissons sera terminée ». Les gens qui auront grandi dans la société d'information n'accepteront plus les procédures sclérosées de la démocratie représentative, l'appui sur les hiérarchies et les structures autoritaires de prises de décisions. Ils insisteront plutôt sur les réseaux, l'interactivité, la réceptivité et les discussions ouvertes.

La revue pro-commerce/pro-affaires *Economist* (30 octobre 1999, p. 23), a récemment décrit la société d'information comme un « coup du ciel potentiel pour la tradition politique libérale ». Les nouvelles technologies, en particulier l'Internet, sont dans l'esprit du libéralisme du 18^e siècle : liberté de choix, liberté de parole, liberté d'information et dispersion du pouvoir. Selon la vision de *Economist*, le Net amènera les gens à prendre eux-mêmes le pouvoir, leur permettra d'échapper au pouvoir coercitif de la taxation, forcera les gouvernements à limiter leurs tendances expansionnistes, créera des liens et des réseaux économiques globaux qui sont au-delà du contrôle de gouvernements nationaux particuliers, et permettront la création de communautés spontanées, fondées sur des intérêts communs et non pas sur la proximité géographique. Après avoir décrit ce nirvana capitaliste, *The Economist* reconnaît que ce n'est pas inévitable, mais « à tout le moins, l'informatisation permet d'orienter le débat dans la bonne direction : relier leurs libertés de marché aux libertés personnelles plus larges et suggérer que la seule façon pour le gouvernement de continuer à être utile est de se rationaliser lui-même de façon radicale pour une ère plus décentralisée » (*Economist*, 30 octobre 1999, p. 28).

Certains des attributs des TIC qui sont cités comme ayant un potentiel démocratique sont les suivants :

- Ils favorisent l'égalité politique en égalisant l'accès à l'information publique.
- Ils favorisent un gouvernement ouvert; facilitent les observations apportées sur le processus de prises de décisions et par le fait même engendrent un sentiment d'engagement plus fort.
- Ils présentent des occasions de reconstruire les vieilles communautés et de construire de nouvelles communautés qui partagent les mêmes intérêts.
- Ils ont un potentiel éducatif, favorisent un dialogue mieux informé sur les problèmes publics et le développement des gens à titre de citoyens capables s'assumer la responsabilité de leur propre vie.
- Ils facilitent ce qu'on appelle au Royaume-Uni le gouvernement « de rassemblement » où la politique est liée aux opérations, les programmes intégrés horizontalement et les ministères reliés verticalement aux consommateurs par une prestation de service à guichet unique.
- Ils mènent au développement de nouvelles conceptions organisationnelles, à une déstratification des hiérarchies, et à une autonomie accrue pour le personnel de première ligne, leur permettant d'être plus réceptifs à leurs clients.
- Ils favorisent une plus grande imputabilité des politiciens et des fonctionnaires en rendant l'information sur le rendement plus promptement accessible à un auditoire plus important que par le passé.

Bref, les nouvelles technologies représentent une occasion de créer un nouvel ordre démocratique au sein duquel les contraintes traditionnelles de temps, de taille, d'accès et de connaissances sont surmontées ou à tout le moins sérieusement réduites.

Évidemment, tous ne s'entendent pas sur le fait que cette vision d'une société branchée est à la fois inévitable et souhaitable pour la démocratie. À chaque aspect positif susmentionné, correspond une possibilité négative, soit :

- Les TIC élimineront ou réduire le rôle des intermédiaires entre le gouvernement et le peuple, comme les partis politiques et les législatures
- Les personnes isolées deviendront plus exposées à la manipulation par les élites politiques et économiques par l'utilisation d'outils sophistiqués qui saisissent et façonnent l'opinion public sans l'avantage de débats publics.
- Un public cynique ne tirera pas avantage des technologies pour approfondir sa connaissance des questions publiques ni ne fournira d'efforts plus importants pour influencer le processus politique.
- Plutôt que de renforcer le sentiment de communauté, les nouvelles technologies favoriseront la fragmentation et la perte de cohésion sociale tandis que la citoyenneté

- deviendra de plus en plus privatisée.
- Plutôt que de favoriser une plus grande égalité entre la disponibilité d'une autoroute de l'information libre, les TIC deviendront plutôt un outil dispendieux basé sur les frais de l'utilisateur et seuls des groupes bien financés, étroits qui présentent des intérêts spécifiques pourront l'utiliser, renforçant de fait leurs avantages existants au niveau du processus politique.
 - Jusqu'à présent, les politiciens ont démontré très peu d'engagement envers les modèles plus participatifs de démocratie, et choisissent plutôt de restreindre l'utilisation de nouvelles technologies pour améliorer la prestation de services selon une conception peu profonde de la citoyenneté à titre de consommateurisme.
 - Les nouvelles technologies permettent la centralisation du rôle de l'information et des communications, rendant possibles de nouveaux types de surveillance et menaçant la vie privée personnelle qui est une valeur démocratique que l'on chéri.
 - Une plus grande exposition à l'opinion « brute » du public pourrait faire en sorte que les politiciens répondent de façon hâtive; une démocratie véritable suppose une interaction qui demande temps, délibération et patience.
 - Le raisonnement numérique est binaire, il favorise des choix de style « oui ou non », tandis que le raisonnement politique d'une démocratie pluraliste doit être complexe, nuancé et tenir compte des différences.

En résumé, les critiques des nouvelles technologies craignent la montée d'une démocratie majoritaire qui repose sur des plébiscites au sein de laquelle les actions du gouvernement trouveraient leur justification dans les préjugés fabriqués et irréfléchis exprimés par des personnes privées qui font valoir des intérêts privés.

Les points de vue tant optimistes que pessimistes de l'avenir de la démocratie présentés ci-dessus sont fondés sur l'hypothèse que les nouvelles technologies sont d'une certaine façon hors de notre contrôle. Le point de vue présenté par le présent document est que la technologie peut présenter sa propre logique évolutive, il demeure qu'elle peut être arrêtée; il y a des occasions où ses utilisations et ses répercussions peuvent être gérées. La technologie peut aider à la démocratie, mais seulement si elle est programmée pour servir les valeurs démocratiques. Si on la laisse entièrement à la merci du marché, la technologie ne sera que le reflet des impératifs commerciaux. Quelle entreprise se donnera pour tâche d'explorer les possibilités de la technologie? Benjamin Barber illustre ce point de façon persuasive : Le problème avec les fanatiques de la technologie à titre d'instrument de libération technologique n'est pas qu'ils ne conçoivent pas adéquatement cette technologie, mais qu'ils ne comprennent pas la démocratie elle-même. Ils insistent sur le fait que la technologie produite par le marché peut, par elle-même et en l'absence totale de volonté humaine et de coopération politique, produire la liberté, la responsabilité sociale et la citoyenneté » (Barber, 1998-1999, pp. 586-587).

Comme on ne peut connaître les répercussions de la technologie, tant positives que

négligées, les gouvernements devront accepter la responsabilité de surveillance et de gestion des conséquences sociales – peu importe combien difficile et peu à la mode cette tâche puisse sembler aujourd’hui. Pour que les gouvernements puissent exécuter cette tâche, ils devront avoir une meilleure idée du type de démocratie voulu par les Canadiens au 21^e siècle que ce qu’il en savent présentement.

La prochaine section de ce document examine la façon dont les technologies ont été appliquées à ce jour au sein du processus politique. Jusqu’à présent, ces applications ont été extrapolées principalement à partir du modèle du consommateur du marché commercial. Les citoyens pourraient avoir à demander de faire entendre leur point de vue sur la politique technologique pour que le potentiel démocratique des TIC puisse être utilisé.

V Parlement et TIC

À la section III de ce document, la théorie voulant que le Parlement ait perdu du terrain face à d’autres institutions et acteurs au sein du processus politique a été examinée. Diverses explications ont été présentées pour appuyer le thème du déclin du Parlement. Il a été suggéré que le Parlement jouait un rôle puissant, tandis qu’en pratique, dès les débuts du pays, la dominance de l’exécutif politique a été le modèle suivi. Ensuite, la plupart des discours sur le déclin sont fondés sur des tentatives visant à mesurer les contributions directes du Parlement sur l’élaboration de la législation, et de telles mesures peuvent ne pas évaluer l’influence indirecte et diffuse du Parlement (fonctionnant en conjonction avec d’autres institutions et processus au sein de la société), sur les programmes et sur le climat des idées pour la formulation de politiques. Finalement, le fait de se concentrer sur le rôle du Parlement dans l’élaboration de la législation ignore ses autres fonctions importantes de représentation et d’entretien-systèmes au sein du système politique.

Ces trois fonctions globales du Parlement – formulation de politiques, représentation et entretien-systèmes – se chevauchent en pratique en termes des activités actuelles nécessaires. Toutes seront touchées par l’émergence d’une SI et de l’utilisation des TIC, tant à l’extérieur du pays qu’à l’intérieur du processus de politique canadien. De toutes les institutions et acteurs qui participent au processus de politiques canadien, le Parlement pourrait être celui qui a le plus à perdre en termes des répercussions des nouvelles technologies. Bien que les TIC offrent des occasions pour le Parlement de renforcer ses rôles de représentation et de formulation de politiques, l’on se préoccupe également du fait qu’il sera de plus en plus coincé entre un public mieux informé et plus exigeant et un exécutif politique branché et en mesure de surveiller et de manipuler l’opinion publique et une bureaucratie capable d’offrir des services conviviaux, intégrés et instantanés à ses clients. Si les nouvelles technologies font de la démocratie plébiscitaire et de la réceptivité bureaucratique le nouveau modèle prévalent, l’on pourrait se fier de moins en moins aux représentants élus (SM) et nommés (sénateurs) du Parlement à titre de canaux de communication avec le gouvernement et d’agents de liaison avec la bureaucratie au nom des

citoyens.

À cette étape du développement de nos connaissances sur l'utilisation des TIC dans le processus législatif, les énoncés sur les répercussions à grande échelle doivent demeurer de l'ordre de la spéculation. Il n'existe, à ma connaissance, aucun sondage systématique sur l'utilisation des TIC par les législatures et les législateurs individuels au niveau national et provincial au Canada. Au mieux, nous avons des « sondages ponctuels » sur le développement de sites Web par les législatures canadiennes et sur l'utilisation des TIC (comme les sites Web, le courrier électronique, la vidéoconférence sur Internet, etc.) par les législateurs individuels. Les sources disponibles sur ce sujet sont décrites dans la bibliographie sous la rubrique Canadian Parliamentary Review où apparaissent la plupart des articles qui décrivent de tels développements. En l'absence de données canadiennes, les résultats d'autres organismes législatifs nationaux auront fourni les bases de la discussion sur les répercussions possibles des TIC sur le processus législatif canadien.

En 1999, l'Institut pour un gouvernement électronique, financé par IBM Corporation, a sondé 4 506 législateurs de quatorze pays européens sur leur utilisation des TIC (Caldow, 1999). Les échantillons étaient tirés seulement des « législateurs branchés » – ceux qui avaient une adresse de courrier électronique – et le sondage était présenté par courrier électronique. Au total, 436 législateurs de gouvernements nationaux, régionaux et municipaux ont répondu. Voici quelques faits saillants tirés de ce sondage :

- Plus un législateur est « branché », plus il est enclin à s'engager dans des pratiques numériques multiples à des niveaux de plus en plus stratégiques; ainsi 95 pour cent utilisent le courrier électronique pour leurs affaires quotidiennes, mais seulement 47 pour cent possèdent un ordinateur portatif avec une connectivité Internet.
- Une « différence » divise les candidats politiques et leurs campagnes; 39 pour cent des répondants ont des sites Web, mais seulement 31 pour cent ont utilisé leurs sites Web pour leurs campagnes.
- La plupart des législatures n'ont pas développé leurs sites Web institutionnels au-delà du contenu descriptif de style « brochure »; seulement 28 pour cent offrent un certain type de capacités interactives.
- Les représentants élus au niveau national sont « numériquement plus avancés » que leurs confrères de niveaux régional et municipal.
- En dépit d'une incertitude considérable sur les technologies liées au Web à l'échelle du spectre démocratique, les législateurs savent qu'il est important d'aller de l'avant et de faire preuve de leadership.
- Les représentants élus croient que la technologie de l'information mettra en relief la démocratie (près de 75 pour cent des répondants).

Il est important de noter que ces résultats optimistes sont le reflet des réponses des premiers à

adopter les TIC au sein de la population législative d'Europe.

Un examen plus qualifié et mieux équilibré des développements des TIC dans de nombreux organismes législatifs nationaux sont contenus dans la « question thème » du *Parliamentary Affairs : A Journal of Comparative Politics* Vol. 52, 3 juillet 1999. Des articles rédigés par des théoriciens et des parlementaires examinent les développements au niveau des législatures du Danemark, de l'Allemagne, du Royaume-Uni et des États-Unis. Bien que les articles ne soient pas appuyés par des résultats de sondages empiriques comme le rapport IBM, ils présentent une interprétation plus qualitative sur la façon dont les TIC ont de plus en plus, pour le meilleur ou pour le pire, une incidence sur le processus parlementaire. Les éditeurs du volume indiquent que leur préoccupation principale est de savoir si les TIC « accroissent, freinent ou réduisent les occasions démocratiques ». Il n'est pas surprenant de voir que les quatorze personnes qui ont contribué aux sept articles ne parviennent pas du tout à une conclusion univoque et unanime sur cette question fondamentale.

Plutôt que d'essayer de résumer les diverses perspectives, nous ne présenterons ici qu'un échantillon des résultats et observations les plus importants :

- Le cynisme public envers les politiciens et les institutions politiques est causé en partie par une « crise des communications politiques » parce que le public est exposé à des renseignements de faible qualité en ce qui a trait au processus parlementaire.
- L'avènement des TIC est décrit comme une troisième révolution de l'information par les Parlements, les deux autres étant le développement de la presse à imprimer et l'introduction de la télévision et de la radio. D'abord défiées, puis acceptées à contrecœur, puis réglementées, la radio et la télévision sont devenues partie intégrante de l'institution.
- Si les TIC doivent devenir des caractéristiques institutionnalisées de la vie parlementaire, les utilisateurs doivent savoir comment employer la technologie – ceci comprend les parlementaires, leur personnel et les gens avec qui ils interagissent.
- Tandis que la plupart des parlementaires de tous les pays font une utilisation croissante des TIC, plusieurs approchent les nouvelles technologies avec prudence. Plusieurs raisons ont été offertes : croyance en la supériorité et la plus grande acceptabilité des mécanismes traditionnels de communication avec les parties extérieures, habitude, manque de familiarité avec la nouvelle technologie, manque de temps, de personnel et d'argent pour les tâches comme la mise à jour des pages principales; peur du déluge de messages de courrier électronique (diffusion massive de messages); manque d'incitatifs au sein de la législature dominée par l'exécutif en ce qui a trait à l'utilisation des nouvelles technologies pour la recherche sur les politiques, et les demandes limitées des électeurs pour l'accès par voies

électroniques.

En dépit de ces obstacles, au fur et à mesure que les infrastructures de communication qui servent les parlementaires sont modifiées, les dynamiques de la démocratie parlementaires changent aussi.

Les TIC toucheront tant les activités internes qu'externes du Parlement qui appuient ses trois fonctions globales. Une interprétation « interne » par rapport à une interprétation « externe » du comportement parlementaire est ouvertement artificielle puisque la plupart des comportements des SM se produisent avec un œil sur la façon dont ils seront perçus par le public et s'ils mèneront à un appui pour la réélection. En termes d'avantages internes, les TIC pourraient :

- Permettre une meilleure gestion du temps
- Faciliter la conservation des dossiers et la gestion du bureau
- Permettre une plus grande continuité dans le travail lorsque le temps est partagé entre le Parlement et les électeurs; l'utilisation d'ordinateurs portatifs permettra aux parlementaires de se brancher avec la Colline parlementaire ou leurs électeurs à partir de n'importe où sur la planète.
- L'utilisation de technologies comme Internet, Intranet, CD-ROM et autres permettra un accès à des sources intérieures
- Permettre au Parlement et à d'autres législatures en ligne d'avoir accès à des calendriers parlementaires, des débats, comptes rendus des délibérations de comités, état des projets de loi, etc.
- Les rapports sur le rendement de plus de 80 ministères et organismes seront maintenant disponibles en ligne, ce qui fournira une base aux SM/sénateurs pour questionner les ministres et les fonctionnaires de façon plus efficace.

À ce jour, la plupart des utilisations des TIC portait sur des fins internes.

On possède une expérimentation limitée de l'interaction entre la technologie et les parties extérieures. Les SM du Parti réformiste ont utilisé un mélange de téléphone et de télévision pour consulter leurs électeurs :

- En 1994, Preston Manning et quatre autres SM de la région de Calgary ont utilisé une émission de télévision sur les suicides assistés par la médecine avec des experts discutant des deux côtés de la question. Manning a ensuite présenté son point de vue et le public était ensuite invité à téléphoner et à voter. D'un auditoire évalué à 20 000 personnes, 1 533 ont voté par téléphone.
- Plusieurs SM réformistes ont fait des sondages téléphoniques en assignant un NIP

à leurs électeurs et en les invitant à voter sur des questions comme les budgets, le fédéralisme et la Loi sur les jeunes contrevenants. La participation à ces sondages variait de 600 à 15 000 dans les circonscriptions électorales contenant de 80 à 90 000 électeurs.

William Cross (1998a) explique les taux de participation peu élevés par plusieurs faits : l'auditoire réduit des émissions communautaires sur le câble (où le parti Réformiste diffusait son émission), le manque d'accès à l'équipement nécessaire (téléphones à clavier et câblodiffusion), le fait que les répondants le font par libre choix et peuvent être des activistes, et la futilité présumée de l'exercice puisqu'il est présumé que les gouvernements n'écouteront pas.

Les développements futurs pourraient voir la participation de mécanismes suivants pour ouvrir les processus de représentation et de formulation de politiques au sein du Parlement :

- Utilisation plus étendue du courrier électronique et des sites Web par les parlementaires dans le but de rester en communication avec les électeurs.
- L'utilisation des sites Web interactifs et de l'Internet pour obtenir les observations du public sur l'ébauche de législation.
- Des pétitions électroniques, plutôt que des documents écrits, pourraient être reçus et imprimés au Parlement.
- Les voteurs pourraient avoir un accès électronique aux registres sur les votes de façon à mettre en valeur l'imputabilité.
- Des sondages électroniques sur les opinions des électeurs avant que les parlementaires prennent publiquement position sur des enjeux controversés.
- L'utilisation de vidéoconférences pour permettre à des témoins éloignés de présenter des preuves devant les comités parlementaires.
- La fusion de la télédiffusion numérique avec l'équipement de vidéoconférence pour permettre aux membres de suivre le Parlement et ses comités, et même de participer aux débats, à partir de leurs bureaux de comités.
- La distribution des images vidéo numériques des travaux parlementaires sur l'Internet pour permettre aux gens de rester à jour sur les questions et pour solliciter leur opinion.

Pour le moment, ces développements représentent le potentiel des TIC, pas la réalité. Ainsi, les nouvelles technologies ont limité les répercussions sur la façon dont les parlementaires canadiens interagissent avec les électeurs et sur leur rôle au sein du processus politique. Les TIC sont utilisées principalement pour distribuer et recevoir plus de renseignements plus rapidement. Le public continue de préférer les voies traditionnelles de communication avec leurs représentants élus : par téléphone, courrier, et mieux encore, par réunions face-à-face avec leurs représentants. Un accès plus large à des sources d'information permet au gouvernement de relever beaucoup

plus de défis, mais la nature d'opposition du Parlement signifie que plusieurs SM/sénateurs continuent de lier la cueillette et l'interprétation de l'information avec l'objectif de « compter des points politiques » dans les campagnes permanentes d'élection qui constituent en grande partie, mais pas en totalité, l'essence des activités parlementaires.

En résumé, les TIC n'augmenteront pas d'eux-mêmes le rôle de politiques du Parlement. Dans les réunions privées des caucus du parti, des députés d'arrière-plan mieux informés pourraient être en position d'influencer leurs dirigeants et les SM de l'opposition pourraient avoir encore plus de connaissances pour défier les ministres à la Chambre des communes. Toutefois, un rôle accru au niveau politique pour le Parlement nécessitera plus qu'une plus grande disponibilité de l'information; elle exigera un changement dans la culture politique du Parlement. Ceci supposerait, en général, une volonté de la part des gouvernements pour accorder une plus grande influence parlementaire au niveau du modelage des politiques et de la supervision de la bureaucratie et, en retour, l'adoption d'une approche plus constructive par les partis d'opposition pour débattre des questions politiques et administratives.

Chose intéressante, il semble que les Canadiens en général aimeraient voir le Parlement adopter une approche plus consensuelle quant à la prise de décisions; apparemment, ils sont refroidis par l'aspect théâtral négatif des batailles continues des partis qui « semblent » prédominer au Parlement. « Semblent » est le terme exact, parce que la plupart des membres du public tirent leur impression de l'institution à partir d'une couverture hautement sélective présentée par les mass-médias. La plus grande partie de la couverture mise sur les caractéristiques conflictuelles et négatives du processus parlementaire parce que les histoires qui suscitent les désaccords, les accusations, les méfaits et les débats des personnalités conviennent à la définition des médias de ce qui vaut la peine d'être diffusé. La disponibilité de l'accès en ligne aux débats parlementaires pourrait venir équilibrer les perceptions du public, à condition que le gens utilisent les futurs sites Web. Les débats télévisés de la Chambre des communes sont présentés depuis 1977, mais le nombre de Canadiens qui écoutent régulièrement ces débats est relativement bas. Les formes plus interactives de télédiffusion par Internet pourraient attirer un plus grand auditoire. Si la plupart des Canadiens continuent de voir les conflits de partis au Parlement comme dérangeants et non productifs, on ne suivra jamais les diffusions parlementaires peu importe le médium. Toutefois, les désaccords, les conflits et la lutte pour le pouvoir sont à la fois inévitables et bons pour une démocratie, si les choix collectifs d'une société peuvent être faits et si le consentement et l'appui envers de telles actions doivent être établis.

VI Partis politiques et TIC

Les partis politiques sont devenus le centre du processus de démocratie représentative. Les politicologues ont assigné diverses fonctions aux partis : structuration du vote, mobilisation du public de masse, recrutement des leaders politiques, rendement des rôles du gouvernement et de

l'opposition, formation de politique publique et regroupement et représentation des divers intérêts pour encourager les décisions non majoritaires, fondées sur le consensus et le compromis. Bien que les partis politiques n'aient pas toujours été à la hauteur de cette noble définition de leurs fonctions, leur capacité à favoriser la discussion politique, à structurer le débat politique et à représenter les intérêts concurrentiels n'est défiée par aucune autre institution dans la société, comme la bureaucratie, les groupes de pression et les médias, qui partagent de plus en plus l'exercice de ces fonctions (Meisel and Mendelsohn, 1995). Malgré l'importance centrale des partis politiques, ils ont été, jusqu'à tout récemment, peu reconnus par le droit public et sujets à des règlements très limités par l'état. Au cours des trois dernières décennies, le droit électoral et les règles juridiques ont reconnu que les partis sont essentiels à la démocratie représentative, mais le point de vue traditionnel qu'ils sont essentiellement des institutions privées continue d'être promulgué par les élites de partis.

La nature des partis politiques a changé par le passé en réponse à l'émergence des nouvelles technologies. Ceci a été particulièrement évident en relation avec la montée de la télévision comme source principale d'information politique pour le Canadien. La télévision a d'abord été utilisée pour les élections fédérales canadiennes à la fin des années 1950, mais est vraiment devenue un médium de campagne durant les années soixante. Le résultat a été une « privatisation » d'une grande partie de l'expérience politique. Au cours des décennies précédentes, les campagnes consistaient principalement en des événements publics : tournées nationales des dirigeants, échanges politiques, débats de candidats représentant tous les partis, tournées des centres commerciaux et rencontres face-à-face avec les électeurs. De plus en plus, la politique prend place principalement dans les salons privés des Canadiens devant leur télévision. Les événements étaient montés et chorégraphiés avec soin pour répondre aux exigences visuelles de la télévision. La dominance de la télévision a donné lieu à une nouvelle lignée de professionnels politiques spécialistes de sondage, directeurs de la publicité, doreurs d'image qui ont remplacé les élites de partis traditionnels et les activistes locaux bénévoles. Les campagnes étaient de plus en plus centrées sur le leader et son entourage de conseillers rémunérés.

La concurrence pour le contrôle du « cadre » de média dominant autour d'un candidat ou d'une question est l'essence des relations de médias. « Les politiciens se font concurrence les uns les autres, et avec les journalistes, pour contrôler les nouveaux cadres » (Fox, 1999, p. 94). Les comptes-rendus sur les campagnes accordaient de moins en moins d'attention à la position politique des leaders et des partis, et misait plutôt sur les aspects « chevaux de course » des campagnes. Également, la présence des journalistes est devenue plus indiscreète sur le plan de la couverture. Une analyse de la campagne fédérale de 1997 concluait que la trame son des leaders se présentait entre chaque deux ou trois secondes, laissant la plus grande partie du temps d'antenne à la couverture des événements politiques, selon les fantaisies des journalistes (Fox, 1999, p.49). En résumé, la télévision et les nouvelles technologies d'élection (sondage et mise en marché de masse), ont fait des partis politiques canadiens des machines plus électORALES que politiques et aussi plus orientées par le leadership et dominés que par le passé.

L'idée que les partis politiques connaissent un déclin – qu'ils ne servent plus de lien unique ou même primaire entre le gouvernement et les gouvernés – a été examinée à la section III du présent document. Il a été avancé que la thèse du déclin des partis a été surestimée. L'émergence des nouvelles technologies de l'information a été vue comme une occasion pour les partis politiques de se renouveler par des communications améliorées, une plus grande participation interne, un accès à de meilleures connaissances pour la formulation de politiques et la restauration de leur rôle d'intermédiaire principal entre les citoyens et les gouvernements. Un scénario différent, toutefois, serait que les TIC accélèrent la désuétude des partis en permettant aux dirigeants d'interagir directement avec les citoyens, avec des occasions accrues de manipuler l'opinion publique et avec le fait que les candidats se fieront moins à l'organisation des partis pour être élus. La recherche sur les relations entre les partis et la nouvelle technologie a été limitée, mais certaines tendances peuvent fournir la base d'une certaine spéculation informée. Il se pourrait que l'avenir des partis politiques canadiens ne soit ni accéléré, ni diminué, ni renouvelé à titre d'institutions démocratiques de masse, mais que plutôt, ils poursuivent leur évolution pour aller vers des entités menées par le leadership qui atteignent l'électorat directement et ne dépendent pas de leurs membres pour gagner ou conserver le pouvoir. Dans ce scénario, les partis demeurent viables en ignorant l'idéologie et les croyances de leurs membres pour plutôt s'infiltrer, modeler et répondre à l'opinion publique globale au sein de la société en tant que tout.

La politicologue Heather MacIvor (1996-1997) a examiné deux domaines où les partis ont utilisé les TIC : la sélection de dirigeants au sein des partis et les communications entre les organisations des partis et leurs membres. Dix-neuf des principaux partis fédéraux et provinciaux du Canada sont passés à diverses formes de vote universel d'adhésion (VUA) comme substitut au congrès à l'investiture. Il existe plusieurs formes de VUA mais le télésondage à partir du site central du parti est le plus pertinent ici. Conçues ostensiblement pour accroître la participation au processus politique, les nouvelles technologies, selon MacIvor, ont en fait réduit la participation des membres à la sélection des chefs de partis. Elle note un faible taux de participation aux télésondages au sein des partis; le taux le plus élevé de membres admissibles ayant daigné voter étant de 49 pour cent et le taux le plus bas étant de 20 pour cent. Des problèmes techniques et des questions d'admissibilité peuvent être une raison pour ce faible taux de participation, mais MacIvor avance aussi que plusieurs membres pourraient ne pas être intéressés à accomplir une tâche qui ne suppose pas de réunions avec leurs amis politiques.

Un sondage mené en 1993 sur les présidents d'associations de circonscriptions électorales des partis Libéral, Progressiste, Conservateur et Réformiste ont révélé un appui important au vote universel d'adhésion. La moitié des Libéraux, le deux tiers des Réformistes et le trois quart des Conservateurs croyaient que leurs partis devraient introduire l'élection des chefs par vote direct de tous les membres du parti (Cross, 1998, p. 47). Ces résultats aident à expliquer le mouvement subséquent des partis vers diverses procédures visant l'élection directe. Selon Cross (1998), la préoccupation principale au sujet des élections était la perte d'occasions d'établir un consensus découlant du processus de congrès. Par le passé, le fait de réunir les délégués de toutes les parties

du pays permettait aux gens de différents antécédents régionaux, linguistiques et sociaux d'échanger sur leurs perspectives pendant plusieurs jours et d'entendre les points de vue des candidats sur leurs préoccupations particulières. « Dans les partis présentant de profonds clivages régionaux, linguistiques ou ruraux, » écrit Cross, « la perte de cette occasion de prise de décisions collective fait échec aux tentatives d'arriver à un consensus » (Cross, 1998, p. 48).

Une préoccupation des chefs de parti liée au télésondage est la tentation pour les candidats d'ignorer les régions du pays où les partis avaient historiquement été faibles. Pour aborder cette question relativement au Québec, le parti Conservateur progressiste a adopté des règles en vue de l'attribution d'un nombre de votes égal pour chacune des 301 circonscriptions électorales et pour que ces votes soient émis en proportion des préférences de dirigeants des membres du partis de chaque circonscription. En théorie, ceci fournissait à tous les candidats à la direction un incitatif pour aborder les questions de toutes les régions.

Un second mode d'utilisation de la technologie par les partis visait à rester en contact avec leurs membres. À cette fin, les partis ont créé des numéros 1-800, des listes de membres informatisées, des courriers électroniques, des sites Web, des votes électroniques lors des congrès politiques et certaines expériences au niveau des forums électroniques. Une plus grande distribution des TIC au sein de la société et une technologie plus conviviale pourrait favoriser une plus grande participation aux partis politiques, mais en raison des perceptions négatives du public en général relativement aux partis, il faudra plus qu'un accès aux technologies améliorées pour accroître l'adhésion aux partis au-delà des trois pour cent de l'électorat qui existent présentement. Selon des estimés fiables, le taux d'adhésion à des partis canadiens figure parmi les plus bas de l'Occident (MacIvor, 1996-1997, p. 16).

C'est en relation avec les campagnes électorales que les partis politiques du Canada ont fait la plus grande utilisation des TIC. Des sondages bien avisés, combinés à la fusion des diverses bases de données, ont mis en valeur les capacités de partis politiques à faire l'utilisation de la nouvelle technologie rapide, relativement peu coûteuse et ciblée pour segmenter l'électorat. L'objectif premier des sondages de partis n'est pas de déterminer qui est en tête, mais plutôt de déterminer quels types de gens sont pour, contre ou indécis et pourquoi. Les données de sondages peuvent être combinées à des listes « géodémographiques » (offertes par des commissionnaires en publipostage en gros) qui indiquent où sont situés les gens avec des antécédents sociaux différents. À partir de cela, les partis peuvent cibler les messages de leurs campagnes vers différents sous-groupes. Les messages peuvent être conçus pour renforcer ceux qui sont légèrement favorables, pour persuader les indécis ou convaincre ceux qui sont légèrement opposés. Une fois que les sondages et les groupes de réflexion ont révélé ce que les gens pensent, les messages peuvent être conçus pour toucher toutes les cordes sensibles, et la technologie de publipostage permet aux parties d'émettre des messages différents à des auditoires différents (Armstrong, 1988). Le publipostage a été décrit comme le « tueur silencieux » parce qu'il permet aux partis/candidats d'attaquer leurs opposants sans qu'ils ne le sachent nécessairement. Des

lettres extrêmement personnalisées, d'un ton familier, qui portent sur des « outils de participation (sondages, télécopies à retourner, présents, etc.) sont utilisées pour recruter des membres et amasser des fonds. Le développement de systèmes de publications informatisées peu coûteux et faciles à utiliser peuvent être reliés à des listes géodémographiques pour faire apparaître une tornade de lettres provenant soi-disant du chef du parti ou d'un autre flambeau de parti.

Les technologies sophistiquées de télémarketing ont aussi été adoptées par les partis. Presque tous les ménages canadiens ont le téléphone, ce qui rend la couverture beaucoup plus importante que les messages de courrier électronique ou les télécopies. L'utilisation de la technologie informatique, appelée composeur automatique prédictif, signifie que toute la composition est effectuée automatiquement et qu'elle contourne les répondeurs. Une fois que le voteur est en ligne, le travailleur du parti suit un script soigneusement rédigé qui laisse souvent l'impression que le voteur parle à quelqu'un qui est près du sommet de la structure de la campagne. Des lettres de suivi peuvent être envoyées immédiatement aux voteurs instables.

Les partis utilisent rapidement l'Internet et les sites Web durant les campagnes d'élection. Au cours de l'élection fédérale de 1997, tous les principaux partis canadiens ont monté leur « page principale » présentant une biographie des leaders, les programmes du parti, les listes de candidats et les réponses aux tout derniers événements étaient présentées. Selon le spécialiste de sondage Libéral, on a fait une utilisation modérée du site du parti et la plupart des utilisateurs provenaient des médias. Par le passé, les représentants des médias utilisaient les services d'agences de transmission pour obtenir de l'information, mais les nouvelles étaient maintenant disponibles à même la source. Les sites Web peuvent aussi être utilisés pour la souscription des membres et pour amasser de l'argent. Les chefs de partis ont également répondu en ligne à une séance de questions-réponses. Les partis utiliseront vraisemblablement de plus en plus les sites Web qui leur permettent de faire directement appel aux voteurs sans le filtre sceptique des médias qui interprètent chaque position et énoncé.

À ce jour, les principaux partis du Canada ont offert une résistance à une utilisation plus étendue des nouvelles technologies pour encourager les formes directes de démocratie. On a avancé que la démocratie directe est incompatible avec la tradition de notre Parlement, avec un gouvernement responsable, avec un fédéralisme responsable et avec la nécessité d'une « politique de médiation » au sein d'une communauté qui est divisée par des facteurs régionaux, linguistiques, ethniques, économiques et autres. Dans un pays fractionné comme le Canada, il est souvent suggéré que les partis doivent accepter que leur fonction principale soit la promotion de l'intégration nationale par la formulation de politiques fondée sur les compromis et les consensus. Par l'intermédiaire des partis qui fonctionnent par des élections, des congrès de partis, un Parlement, des caucus de partis et des intérêts de Cabinet. En incluant le intérêts des minorités aux structures de prise de décisions, les partis aident à assurer que les majorités n'excluent pas systématiquement les préoccupations des autres. Une crédibilité étendue sur l'opinion publique non raffinée, qui n'a pas été informée et peut-être modérée par un débat collectif, pourrait affaiblir

ce rôle d'intermédiaire que jouent les partis politiques.

Il faut reconnaître que les partis politiques canadiens n'ont jamais rempli l'idéal élevé de formuler des politiques qui transcendent les différences de la société. À certains moments, les partis ont fait l'utilisation d'attraits régionaux et gagné du terrain politique en attaquant d'autres parties du pays. Par exemple, la perception du principe excessif de la majorité de la démocratie parlementaire et la dominance du processus national de politiques découlant des préoccupations des provinces les plus peuplées de l'Ontario et du Québec a mené au cours des années à l'émergence de plusieurs partis de protestation dans l'ouest du pays. Il y a aussi le fait que les partis traditionnels ont connu le plus de succès à réunir les intérêts au niveau des votes; ils ont moins bien réussi à exprimer les valeurs et intérêts liés à la pluralité que l'on retrouve au sein des opérations internes de la société. Par exemple, les délégués aux congrès des partis traditionnels provenaient par le passé des groupes fondateurs anglais et français et de classe moyenne et plus élevée. Les types de politiques d'action positive des partis ont en quelque sorte changé la situation. Finalement, les partis n'ont pas encouragé une démocratie interne et forte en termes de débat continu sur les politiques et face au fait d'imputer la responsabilité aux dirigeants des membres d'arrière-ban. Les partis sont devenus de façon prédominante des machines à élections et même en période d'élection, le pouvoir a été de façon croissante centralisé entre les mains de nouveaux professionnels qui sont efficaces et se servent des nouvelles technologies électorales.

William Cross (1998) et Matthew Mendelsohn (1996) ont soutenu que les partis politiques traditionnels canadiens, en mettant en valeur leur rôle de facilitateur de concertation au profit d'une participation plus active des membres, ont contribué à l'insatisfaction des électeurs face au processus de prise de décisions dominés par l'élite. Les deux auteurs s'entendent sur le fait que les partis politiques peuvent et doivent accroître les possibilités de participation significative de leurs membres au niveau de l'élaboration de politiques, de sélection de dirigeants et de nomination de candidats sans mettre en jeu leur capacité à favoriser la concertation.

Pour appuyer cet argument, Cross (1998) fait référence à l'approche hybride de la sélection de dirigeants adoptée par le Parti Libéral de l'Ontario, où tous les membres votent pour indiquer leur choix de dirigeant et pour les délégués au congrès. Tandis que les délégués sont désignés au premier tour du scrutin selon les résultats du vote des circonscriptions électorales, les tours subséquents du scrutin sont libres d'obligations pour refléter le sentiment local et peuvent répondre à la dynamique de médiation du congrès si cela se présente.

Le fait de vivre près des États-Unis donne aux Canadiens la fausse impression de la façon dont la démocratie directe doit fonctionner, selon Mendelsohn (1996). « Les qualités principales de la démocratie directe américaine sa structure majoritaire, non délibérative et désorganisée va à l'encontre de la culture politique du Canada et de son histoire institutionnelle » (p. 463). Il offre une proposition qui revitaliserait en théorie les partis par l'inclusion de l'implication du citoyen. Il défend l'utilisation des outils d'initiative comme moyen par lequel les citoyens peuvent inscrire les

enjeux aux programmes des gouvernements. Plutôt que ce soit les groupes d'intérêt spécialisés et étroits qui ébauchent les initiatives, ils doivent être rédigés et débattus par les congrès du parti et ensuite soumis au public. Mendelsohn décrit ceci comme la « démocratie directe ' façon canadienne ' » : plus d'organisation, de médiation, d'intermédiaire, de délibérations et vérifications de la volonté momentanée de la majorité » (p. 463).

Il existe clairement un terrain d'entente possible entre le modèle de politique de médiation des partis politiques qui sont orientés par l'élite et dépendent largement du consentement passif de leurs membres et un modèle de démocratie directe qui recherche la participation plus continue de ses membres par des processus sans médiation comme les initiatives, les référendums et les clauses de rappel. Les TIC peuvent jouer un rôle dans le développement de modèles mixtes de démocratie intra-parti si c'est l'orientation qu'ils choisissent.

VII Autres institutions dans le processus politique – Groupes de pression, médias et fonction publique

Les *groupes de pression* ont toujours été des acteurs influents au niveau du processus de politiques canadien, mais l'on reconnaît aujourd'hui le rôle important qu'ils peuvent jouer sur le plan du façonnement de la législation, des politiques budgétaires et des décisions administratives. Bien qu'ils ne fassent pas officiellement partie du gouvernement, les groupes de pression jouent un rôle central pour la démocratie représentative et la gouvernance. Ils accomplissent plusieurs des mêmes fonctions que les partis politiques à l'exception qu'ils ne tentent pas de faire élire leurs membres à des fonctions publiques et qu'ils ne réunissent pas leurs intérêts au-delà du segment de la société qu'ils représentent.

Le nombre de groupes de pressions qui tentent d'influencer les membres au nom de leurs membres a augmenté pour plusieurs raisons :

- L'évolution d'une société plus compliquée, spécialisée et interdépendante.
- L'émergence de nouveaux clivages au sein de la société.
- Le rôle plus étendu du gouvernement.
- L'insatisfaction au niveau des mécanismes représentatifs traditionnels d'élection, de partis, du Parlement, etc.
- L'encouragement reçu des gouvernements par la création de réseaux consultatifs et le concours des groupes à titre de partenaires.
- L'attention plus importante accordée par les médias au rôle joué par les groupes de pression qui provoquent la formation de nouveaux groupes.

- Les technologies de communications améliorées.

Le dernier point meilleur accès à l'information et la capacité à communiquer rapidement et à peu de frais a sans contredit contribué de façon significative au cours des dernières années à la prolifération et au renforcement des groupes de pression. Plusieurs des soi-disant nouveaux mouvements sociaux groupes de femmes, environnementalistes, handicapés, organisations gaies, droits des animaux, paix et autres ont profité tout particulièrement des nouvelles technologies parce qu'ils sont diffus, faiblement structurés, souvent faiblement financés et qu'ils transfèrent le centre d'intérêt de leurs préoccupations. Le succès perçu de ces nouveaux mouvements sociaux reflètent et renforcent le déclin de la déférence envers les élites et a augmenté l'intérêt du public pour l'amélioration des mécanismes qui tiennent les représentants publics responsables et pour la création de nouvelles possibilités de participation directe.

Les stratégies et tactiques utilisées par les groupes qui réussissent le mieux n'ont pas changé de façon draconienne en raison des nouvelles technologies. Les groupes établis reposent principalement sur l'interaction continue avec les ministres et les fonctionnaires sur la base d'une philosophie sous-jacente de prise en charge et d'appui mutuel. Comme ils ont gagné un statut institutionnel en termes d'action avec les représentants officiels, les groupes de pression sont prêts à faire des compromis sur les enjeux et de renoncer aux attaques publiques envers le gouvernement lorsque leurs demandes sont rejetées afin de préserver cet accès continu aux preneurs de décisions stratégiques. Les hauts fonctionnaires sont la cible préférée des efforts de pression politique, encore plus que les ministres. Ce modèle reflète le fait que la politique est formulée au niveau du travail au sein d'un ministère et que, pour maximiser leurs répercussions, les interventions doivent se produire tôt dans le cycle d'élaboration, au moment où la politique prend forme. Les représentants de groupes riches et puissants peuvent prendre leur téléphone et organiser une rencontre avec un représentant public pertinent afin d'établir sa position dans les corridors du pouvoir. Ils utilisent rarement des alertes par courrier électronique ou par Internet pour mobiliser la coalition lorsqu'ils sont pris de court par une initiative politique du gouvernement.

Les nouveaux mouvements sociaux participent moins aux discussions sur une politique aux étapes parlementaires. Ils se fient moins sur la diplomatie modérée et discrète du peuple dans les cercles internes du gouvernement. Souvent, c'est la nature historique et symbolique de leur cause comme les autochtones et les droits des femmes qui exigent le plus d'influence morale auprès des preneurs de décisions du gouvernement. Toutefois, pour qu'une telle influence fonctionne, il faut de la publicité pour la cause par la participation aux comités parlementaires et autres auditions, par les campagnes médiatisées et les activités de protestation de toutes sortes. Les nouvelles technologies ont probablement raccourci le temps de réaction des nouveaux mouvements sociaux, facilité la formation de coalitions et permis de submerger les gouvernements avec les communications de leurs membres.

Le succès de groupes à influencer les politiques publiques dépend d'un grand nombre de facteurs :

- Les valeurs, objectifs et tactiques généraux doivent être compatibles avec la culture politique du pays et de ce fait être perçus comme légitimes.
- La popularité de la question sur laquelle ils font campagne à ce moment.
- Le statut du groupe dans la société, mais en particulier sa réputation auprès des représentants du gouvernement.
- La cohésion et la continuité du groupe.
- Les ressources (y compris l'argent pour acheter les connaissances) et les capacités organisationnelles du groupe.
- La sophistication politique du groupe, en particulier ses connaissances du processus politique et de l'appareil gouvernemental.
- La faculté d'adaptation du groupe; sa volonté et sa capacité à adapter ses objectifs, stratégies et tactiques en réponse aux circonstances changeantes.

De façon générale, les TIC n'ont pas altéré les facteurs de succès. Ils ont permis l'accès à de nouvelles voies plus rapides de communication avec les gouvernements et au sein des groupes eux-mêmes. L'information au sujet des organisations et programmes du gouvernement sont disponibles plus promptement sur les sites Web. Ceci pourrait réduire les demandes de services pour des soi-disant lobbyistes « à l'emploi ». Les clients seront moins enclins à payer de telles firmes pour rassembler l'information qui est déjà disponible sur Internet. Toutefois, la capacité des lobbyistes à identifier et à avoir accès aux preneurs de décisions ce qui semble être leur atout principal ne devrait pas être négativement touchée dans un avenir assez rapproché. Leur connaissance de qui est en charge de quoi, la façon dont le système fonctionne et la meilleure manière de structurer les messages pour obtenir un maximum d'impact continuera d'être une ressource importante et ce, en particulier pour les groupes qui ne peuvent se permettre une représentation à temps plein à Ottawa.

Tel que susmentionné, la fonction publique est la cible préférée des pressions politiques exercées par les groupes de pression organisés, ce qui est le reflet du fait que les fonctionnaires jouent un rôle d'influence au cours de toutes les phases du cycle d'élaboration des politiques – à partir de l'identification du problème et du diagnostic, jusqu'à la mise en œuvre des programmes et projets et à l'évaluation de leurs progrès. Toutes les fonctions principales de la fonction publique sont touchées par les nouvelles technologies.

En termes de données apportées au processus de politiques, les TIC facilitent la cueillette de renseignements et la synthèse des rôles joués par les fonctionnaires. Elles constituent des sources plus nombreuses et plus promptement accessibles d'intelligence politique mise à la disposition des fonctionnaires par l'utilisation du courrier électronique, des sites Web, de

l'Intranet avec le gouvernement, etc. Les interactions avec les autres paliers du gouvernement, avec les groupes de pression et avec les partis privés engagés dans la prestation commune de projets et programmes sont facilitées par les nouvelles technologies. La fonction publique est exhortée à devenir une organisation d'apprentissage capable de prévoir les changements et de s'adapter rapidement. Cela suppose que l'ancienne structure interne de pouvoir fondée sur l'autorité et le contrôle doit faire place à la puissance des nouvelles connaissances et des nouvelles idées politiques. Le travail politique deviendra moins axé sur les disciplines individuelles; plutôt, des groupes de travail multidisciplinaires interorganisationnels dont le centre d'intérêt et la composition sont modifiés deviendront la norme. L'influence de la bureaucratie au sein du processus de politiques a toujours été très dépendant des quantités importantes d'information et de connaissances qu'elle possédait, et les nouvelles technologies viennent renforcer cet avantage, en particulier à l'étape où les nouvelles technologies ne sont pas distribuées de façon égale parmi les divers segments de la société.

Les nouvelles technologies permettent une diffusion plus large et plus immédiate de l'information provenant des gouvernements et offrent le potentiel de créer de nouveaux forums de consultation avec les citoyens au sujet des questions politiques et administratives. Il est souvent prétendu que les TIC provoqueront un éloignement des hiérarchies contrôlées de façon centrale pour aller vers des réseaux informels, décentralisés et moins structurés. Une formulation de politiques décentralisée serait plus ouverte, réceptive et donc démocratique. Ce sont là deux énoncés à noter. D'abord, plusieurs études suggèrent que la politique d'un contexte organisationnel plus grand joue un rôle crucial dans la détermination de l'utilisation des TIC. Pour les questions de politiques stratégiques de nature délicate, la structure de pouvoir existante contrôlée par le Premier ministre et le Cabinet ne pourraient vraisemblablement pas appuyer des approches consultatives décentralisées. Ensuite, l'acte de décentralisation en lui-même ne mène pas à une plus grande participation du public ou à une plus grande démocratie, même si les barrières à l'accès sont éliminées, et elles ne pourraient être éliminées pour tout le monde en même temps. Même si la majorité des gens ont accès à une communication en ligne, la qualité de l'information qu'ils reçoivent et leur capacité à l'utiliser varie de façon importante.

Un troisième ensemble de répercussions des TIC sera d'appuyer la coordination politique et administrative, l'intégration des programmes et la gestion du rendement. Au Royaume-Uni, le gouvernement du Travail de Tony Blair a créé la phrase « Joignez-vous au gouvernement » pour décrire l'utilisation des TIC dans le but d'atteindre l'orientation et la cohérence à l'échelle du cycle d'élaboration de politiques. Bien que plutôt vague, la phrase « Joignez-vous au gouvernement » semble faire référence à trois types globaux d'intégration :

- Se joindre aux preneurs de décisions sur les plan des volets opérationnels du gouvernement à un moment où plus de programmes sont offerts par des organismes semi-indépendants ou par des tierces parties sur une base contractuelle
- Se joindre horizontalement aux organismes ministériels et non ministériels pour

- attaquer le soi-disant problème « d'effet de silo » de la spécialisation fonctionnelle qui empêche les gouvernements de traiter les problèmes de façon « holistique ».
- Se joindre aux organisations sur une base verticale au sein et entre les paliers de gouvernements pour fournir de meilleurs services aux clients par des mécanismes comme les « guichets uniques » et l'accès électronique (Bellamy, 1999).

Dans le cadre de ce processus de réforme administrative, les TIC font aussi la promesse de réduire les coûts et d'améliorer la qualité de la prestation de services. L'information sur les programmes et les exigences d'admissibilité peuvent être diffusés plus largement et plus promptement. On peut facilement faire des recherches sur les kiosques électroniques et les sites Web. Les transactions électroniques peuvent éliminer la frustration des longues files d'attente, des relais téléphoniques et de la lenteur des bureaucraties. Des mécanismes de recours qui fonctionnent plus rapidement peuvent être créés. Les TIC permettent également aux gouvernements d'établir des objectifs ou attentes de rendement, de mesurer ce qui a été accompli et de rendre publics les résultats. La satisfaction au niveau des services peut être mesurée plus facilement par les sondages électroniques. Avec le temps, si le rendement est amélioré et les normes de services sont haussées, plus de gens auront un sentiment positif de leurs rencontres avec la fonction publique; l'image du gouvernement et de la fonction publique pourrait alors être améliorée. Une bureaucratie plus accessible et conviviale, qui traite « la personne en entier » plutôt que de demander aux gens de naviguer à travers le labyrinthe juridique, pourrait réduire le rôle des parlementaires à titre d'agents de liaison (une image d'ombudsman) au nom de leurs électeurs.

Les *médias* sont importants dans la société d'information parce qu'ils recueillent, interprètent et diffusent l'information. Dans ce processus, ils aident à cadrer les questions et à établir les programmes de la société. La révolution numérique et l'émergence de nouvelles TIC viennent défier et transformer les « anciens » médias et provoquent des convergences chez des industries auparavant séparées. Il y a toujours eu des modèles et des interprétations conflictuels sur le rôle des médias au sein de la société et du processus politique. Les controverses ont été soulignées par les récentes tendances des systèmes de médias. Des prédictions contradictoires sont faites sur la direction que prennent les médias et sur leurs répercussions sur la démocratie. Seuls les thèmes globaux qui émergent de ces débats peuvent être soulignés ici; l'objectif n'est pas d'explorer ces controverses en profondeur.

La structure des systèmes de mass-médias canadiens et la concentration croissante de la propriété soulève des préoccupations sur le libre discours et sur la pluralité des voix au sein d'une société démocratique. Tel qu'illustré par les récentes crues de mégafusions, on connaît une croissance horizontale et verticale de la concentration des médias, soulevant les questions de pluralisme tant au niveau de la production que de la distribution. Qu'ils soient dirigés par les propriétaires, les diffuseurs, les éditeurs, les journalistes, les annonceurs publicitaires, ou les goûts de l'auditoire saisis par les groupes de réflexion (laquelle de ces sources de « contrôle » est

controversée), les médias ont souvent leur propre programme et leur propre interprétation des événements. Ils font plus que simplement tenir un miroir au devant des événements de la société. Leur préoccupation découlant de la concentration de la propriété des médias et de la propriété réciproque envers d'autres industries, est qu'à titre d'institutions qui établissent les programmes, les médias limiteront les débats publics à des questions « sécuritaires » qui ne posent pas de défis au statu quo économique et social, qu'il provienne de la droite ou de la gauche.

Les gouvernements et leurs organismes de réglementation semblent avoir abandonné tout rôle de limitation au niveau de la concentration des médias sur la base que la technologie et l'intense concurrence globale rendent ceci impossible. Plutôt, le CTTC s'est engagé plus tôt dans une déréglementation des industries de la diffusion et des télécommunications et a annoncé en 1999 qu'il n'essaierait plus de réglementer l'Internet. Ironiquement, cette technologie était développée dans la fonction publique et était rejetée par le secteur privé; dans le cas du Canada, Ca*net est devenue CANARIE sous le contrôle de Bell Canada. Les critiques suggèrent également que les modifications apportées par le gouvernement à la loi sur les droits d'auteur, les brevets et les marques de commerce ont changé la connaissance en propriété intellectuelle pour les géants comme Rogers, Hollinger ou les firmes multinationales comme AOL-Time Warner, auxquelles sont liées des entreprises canadiennes.

Face aux nouvelles technologies, les enthousiastes insistent à l'effet que les nouveaux médias défient la réglementation et que la nature inventive des gens et la facilité d'entrée mèneront toujours à de nouveaux défis pour les géants existants. Ces optimistes insistent également sur le fait que les nouvelles technologies sont de façon inhérente démocratisantes; elles produisent plusieurs sources de médias, avec des contenus divers, présentés à des auditoires fragmentés et actifs. Les médias de grande diffusion seront obligés de partager leurs programmes établissant les rôles de la société.

Selon le critique de médias David Shenk, il existe un risque de multiplication des sources de médias. L'Internet, selon lui, cause un « éclatement culturel. Il favorise les tribus, les sous-cultures, mais pas les communautés » (tiré de Fox, 1999, p.195). La définition territoriale de la société devient beaucoup moins importante. Les gouvernements feront face à des électors aux points de vue plus étroits. Ils auront diverses attentes, demandes, normes et attachement aux valeurs communes traditionnelles et les institutions pourraient subir un certain déclin.

Ces enthousiastes face aux nouvelles technologies suggèrent qu'ils vont entièrement retourner le domaine de la collecte des informations. Il y aura moins d'obstacles et plus de fournisseurs et d'utilisateurs de l'information. Plutôt que d'attendre après de soi-disant sources d'autorité, comme les réseaux de télévision et les journaux pour leur dire ce qui vaut la peine d'être diffusé, les membres de l'auditoire peuvent créer leurs propres nouvelles et les diffuser à un coût limité. Déjà, le cycle des nouvelles s'est accéléré, comme on peut le voir avec les services voués 24 heures sur 24 à la diffusion de nouvelles. Non seulement ce rythme particulièrement

rapide mène-t-il à un manque de précision, cela signifie aussi que les gouvernements sont obligés de répondre plus rapidement aux événements. Des canaux qui diffusent uniquement des nouvelles signifient plus de discours et plus de travail pour les doreurs d'image du gouvernement. Réflexion, délibération, substance et patience – toutes les qualités que l'on considèrerait comme importantes pour les démocraties tendent à être compromises par cette atmosphère de serre chaude.

Les satellites, les ordinateurs, les téléphones cellulaires et l'Internet ont changé la façon dont les journalistes travaillent. D'abord, il y a moins de journalistes, de producteurs et d'éditeurs. On s'appuie plus sur les services en commun, en particulier pour la couverture internationale des événements, ce qui signifie que les événements qui se produisent outre-mer ne sont pas présentés d'un point de vue « canadien ». Les journalistes sont forcés de s'accommoder des nouvelles technologies. En théorie, ils peuvent avoir accès à une plus grande gamme de sources que par le passé et réduire leur dépendance aux « sources officielles » du gouvernement. Toutefois, la communauté journalistique continue de miser sur des institutions et processus traditionnels (conférences de presse du Premier Ministre et Période de questions). Elle continue de favoriser les nouvelles qui sont disponibles immédiatement (communiqués de presse électroniques), reproduisant ce que les autres canaux de médias couvrent (mentalité de troupeau) et qui est promptement compréhensible pour leurs auditoires et lecteurs. En plus de changer les méthodes de cueillette des informations, les organisations de médias ont elles-mêmes passé à l'ère nouvelle par la création de leurs propres sites Web qui présentent l'information d'arrière-plan de leurs histoires.

En théorie, le nouvel environnement riche en information offre aux nouveaux consommateurs plus de choix. Toutefois, comme les domaines des nouvelles et du divertissement deviennent de plus en plus près au niveau de la propriété et de la philosophie de fonctionnement, l'objectif de maximiser les auditoires et les revenus des publicitaires force les médias à s'arrêter surtout aux nouvelles dramatiques, en particulier les mauvaises nouvelles. Fred Friendly, un ancien directeur des nouvelles télévisées à CBS, maintenant décédé, avait déjà fait observer que parce que « la diffusion commerciale peut profiter tellement du fait de faire pire, elle ne peut souvent se permettre de faire mieux » (Friendly, 1967). Plutôt que d'aider à informer et à mobiliser les gens, les organisations de nouveaux médias peuvent contribuer à aggraver le « malaise » face aux médias en favorisant le cynisme envers le gouvernement ou simplement en fournissant une évasion divertissante qui fait diversion par rapport aux réelles questions auxquelles fait face la société.

La surcharge d'information vécue aujourd'hui par la plupart des gens empirera dans l'avenir. Pour faire face à cette mer d'informations, les gens ont développé des « stratégies de traitement de l'information » (Graber, 1988). Par exemple, ils ne portent pas attention à une question jusqu'à ce qu'il soient saturés de la couverture de cette question. Ensuite, ils se forment un point de vue fondé sur la quantité de petits bouts d'informations qu'ils ont reçus, principalement des nouvelles télévisées. Puis, ils évaluent les nouvelles en termes d'orientation

négative ou positive et même s'ils demandent qu'elles ne soient pas diffusées, les nouvelles négatives captent plus leur attention que les histoires positives. Dans le monde futur des divers canaux d'information qui se feront concurrence, le jugement de la crédibilité et de l'objectivité des sources et de l'information seront de plus en plus un défi pour les consommateurs de nouvelles.

En résumé, tous les développements en termes de société d'information et de TIC placent plus de demandes envers les citoyens sur le plan des connaissances et de l'engagement envers le processus démocratique. Le public, toutefois, se sent déjà surchargé de travail, stressé, pressé et surchargé d'informations. Il n'a pas une haute estime du gouvernement et plusieurs sont cyniques lorsqu'on leur dit que leur opinion compte. Si la tendance future suit la voie prédite par les gourous des TIC, l'espace politique entre les citoyens et leurs représentants élus va rétrécir. Les élites auront moins d'espace politique pour manœuvrer et pour composer avec les intérêts concurrentiels si l'opinion publique commence à jouer un rôle décisionnel sur le plan de la formulation de politiques. Dans un monde de démocratie digitale, la qualité des citoyens et de la citoyenneté comptera au moins autant, sinon plus, que la qualité des institutions représentatives et de leurs membres. La dernière section du présent document tentera de synthétiser les résultats et de fournir une interprétation de l'orientation future probable de la démocratie représentative canadienne.

VIII Conclusion

Qui ne se souvient pas de l'observation de Winston Churchill « La démocratie est la pire forme de gouvernement, à l'exception de tous les autres ». La démocratie sera toujours controversée, assiégée par les amis comme les ennemis, parce que les valeurs fondamentales mises en jeu sont à la fois importantes, ouvertes à diverses interprétations et en pratique, pas nécessairement cohérentes les unes avec les autres. Dans le Massey Lecture de 1993, le philosophe politique Jean Bethke Elshtain a déclaré que dans un monde de paradoxe, d'ambiguïté et d'ironie, « La façon démocratique modération avec courage, ouverture aux compromis avec un principe de base est le fruit rare mais de temps à autres réalisable de l'imagination démocratique et, en action, du citoyen démocratique » (Elshtain, 1994, p. 90).

En évaluant la santé de toute démocratie large, complexe et pluraliste, l'insistance sur le principe pur et les pratiques parfaites produira déception et découragement. L'être humain a une tendance naturelle à voir les vertus démocratiques comme des modèles étrangers de démocraties et à faire une interprétation idéale de notre modèle cabinet-parlement de démocratie représentative.

Comme on l'a suggéré au début du présent document, il existe de nombreux modèles différents de démocratie, chacun insistant sur une différence importante dans les valeurs et principes fondamentaux. Un modèle *communautaire* insiste sur l'importance d'un processus démocratique envers l'intégration sociétale, et sur le développement d'un sentiment de

communauté. À partir de la théorie de la démocratie classique, les modèles *participatifs* avancent que la participation aux affaires publiques sert de moyen vital au développement intellectuel, émotionnel et moral menant au plein développement des capacités des particuliers à titre de citoyens actifs. La reconnaissance des limites qui découlent de la distance, du temps, de la technologie disponible et de la connaissance des citoyens ordinaires a mené à une reformulation de la théorie de la démocratie classique pour insister plus sur le consentement des citoyens plutôt que sur la participation directe. Les modèles *représentatifs* de la démocratie ont reconnu les obstacles et les élites concurrentielles sont devenus les bases d'un ordre démocratique. Dans sa tentative célèbre pour rendre la théorie démocratique plus réaliste, Joseph Shumpeter a écrit : La méthode démocratique est cet arrangement institutionnel pour arriver à des décisions où les particuliers acquièrent le pouvoir de décider par une lutte concurrentielle pour obtenir le vote du peuple » (Shumpeter, 1976 p. 50). De ce point de vue, le gouvernement démocratique est réduit au choix de représentants stratégiques au cours d'élections libres périodiques. La fonction de l'électorat est de légitimer les actions du gouvernement en accordant son consentement; son rôle n'est pas d'initier ou de décider des politiques. La participation directe à la politique est limitée à quelques-uns. Pour les autres, le gouvernement peut mieux servir à titre d'expert et d'administrateur de « l'intérêt public. »

Certains écrivains ont poussé l'étroitesse de la signification de démocratie encore plus loin. Ils soutiennent que les citoyens individuels n'ont pas à être particulièrement bien informés ou politiquement actifs pour remplir leurs obligations démocratiques. (Voir l'excellente discussion de ces questions dans les questions thèmes sur « l'ignorance publique » dans *Critical Review* 12, 4, Automne, 1998). Dans tous les segments de la société, il existe des leaders d'opinion qui ont la dure tâche de connaître les programmes du parti, les candidats et les enjeux politiques. Ce qui est important pour la démocratie c'est que peut-être cinq pour cent des voteurs sont des activistes et des adeptes des nouvelles qui portent une attention particulière aux événements et sonnent l'alarme si quelque chose est vraiment grave dans le pays. À l'aide des indices de tels leaders et malgré le manque d'informations de base sur la politique et le processus de politiques, la majorité du public peut remplir sa tâche démocratique minimale en votant tous les quatre ans. Dans cette reformulation « réaliste » du modèle démocratique, la politique n'est pas le centre des processus sociaux, elle n'est qu'un moyen de gérer les questions publiques et les véritables occasions de développement des gens à leur potentiel maximum provient des sphères non politiques de la vie.

Si l'on croit aux superlatifs et à la publicité tapageuse des gourous de la technologie, la montée d'une société SI et la distribution étendue des TIC permettra de remplacer les procédures sclérosées et discréditées de même que les institutions de la démocratie représentative par une participation directe plus continue, inclusive, informée et significative des « netoyens » (autrefois citoyens), qui sont branchés sur les gouvernements à tous les niveaux. Cette étude conclut que, pour un certain nombre de raisons, cette image d'une démocratie électronique future a été exagérée et que les développements accomplis à ce jour ont probablement réduit la démocratie plutôt que de la renforcer. Chacun des courts paragraphes qui suivent résumet et synthétisent les

arguments présentés tout au long du présent document.

D'abord, le fait de parler des TIC en termes généraux ne permet pas de tenir compte des différences entre les technologies, de leur maturité en termes de caractéristiques inhérentes, de leur distribution et des usages auxquels ils sont présentement soumis. Par exemple, le courrier électronique accélère la communication mais demeure un moyen principalement « privé ». Les sites Web sont potentiellement des forums plus « publics », peu de visiteurs de ces sites proposent présentement des discussions en ligne. Également, les sites Web politiques parlent principalement aux « véritables partisans »; ils ne sont pas démocratiques au sens d'encourager les débats entre les gens qui ont des points de vue différents. L'accès en ligne et l'utilisation de l'Internet connaissent une croissance rapide mais son potentiel interactif n'est pas développé au maximum et les consultations sur le Web fonctionnent mieux avec des petits groupes bien informés qu'avec le grand public. Le manque de bons logiciels pour analyser et synthétiser les grandes quantités de données provenant du public et les limites actuelles des capacités des larges bandes à des coûts raisonnables sont présentement une contrainte. Même avec une technologie améliorée et très dispersée, les gens qui sont les mieux éduqués, ont des revenus plus élevés, font partie d'organisations très solides et ont un plus grand sens de l'efficacité politique, auront accès à de l'information de plus grande qualité et sauront comment en faire le meilleur usage que les gens économiquement et politiquement marginaux de la société. Bref, les TIC ne constitueront pas une force égalisatrice dans le processus démocratique. En fait, elles pourraient renforcer les avantages de ceux qui ont déjà le pouvoir.

Les TIC peuvent réduire les coûts liés à la cueillette, à l'analyse et à l'évaluation de l'information de façon importante. La recherche empirique révèle que le niveau de connaissances des questions politiques des électeurs moyens est relativement bas. Pour que les citoyens ordinaires tirent avantage des nouvelles technologies pour obtenir plus d'information et de compréhension d'un gouvernement, une amélioration de leur perception négative de la politique et du gouvernement sera nécessaire, de même qu'un ensemble plus clair d'incitatifs pour motiver leur participation.

Au début de ce document, il a été noté que les systèmes politiques démocratiques servaient des principes et valeurs multiples et pas toujours cohérents. Différentes interprétations des répercussions de la révolution des TI sur la démocratie accordent plus de poids, souvent de façon implicite, à certains de ces principes et valeurs au dépens des autres. Par exemple, certains commentateurs voient la révolution des TI comme une façon de promouvoir une plus grande liberté économique, un gouvernement limité et un contrôle moins centralisé sur la société. Ce point de vue élève le choix individuel sur le plan du marché économique au-dessus du choix collectif sur le plan du marché politique. Pour d'autres commentateurs qui favorisent un rôle continu significatif pour les gouvernements dans la société d'orientation, la révolution des TI représente les dangers d'une fragmentation sociétale, d'un plus grand individualisme et d'une ouverture des différences entre les « avoir » et « ne pas avoir » de l'information.

À ce jour, les gouvernements ont insisté sur les avantages concurrentiels et commerciaux des nouvelles technologies. Leur seconde priorité était l'utilisation des TIC dans les domaines administratifs pour promouvoir l'intégration des programmes, et la qualité et l'efficacité sur le plan de la prestation de services. Les avantages démocratiques potentiels que représentent les TIC constituent une priorité tertiaire beaucoup moins importante.

Les sections précédentes examinaient les relations interactive des technologies et des réformes gouvernementales. La technologie en elle-même ne déterminera pas automatiquement l'avenir du processus politique canadien, mais elle aura nécessairement une énorme influence sur les divers acteurs et institutions impliqués. Tout dépendra de la façon dont la technologie est utilisée, par qui et à quelle fin. Les développements probables de chacune des institutions principales impliquées sur le plan de la démocratie représentative seront discutés.

Les *partis politiques* sont discrédités mais la démocratie représentative ne peut fonctionner sans partis. Jusqu'à présent, les partis politiques ont utilisé les TIC à des fins électorales. Les partis politiques sont passés d'un effort bénévole axé sur l'aspect communautaire à une organisation à temps plein menée par des professionnels embauchés. Les partis ont évité un engagement sérieux envers la participation subalterne de peur qu'un plus grand engagement des membres viennent compromettre leur fonction d'intermédiaire dans la formulation de politiques qui peuvent convenir à des intérêts divers.

Le *Parlement* est organisé et fonctionne sur la base de partis politiques disciplinés. Il continue de fonctionner sur la base d'un contrôle important de la part du parti dirigeant. Pour plusieurs raisons, l'approche du Parlement envers l'adoption et l'utilisation des TIC a été prudente, reflétant à la fois la résistance des gouvernements à accroître le rôle de l'institution dans le processus de politiques et le manque de connaissances technologiques chez les parlementaires. La disponibilité à plus long terme des TIC permettra au Parlement d'imputer plus facilement la responsabilité aux gouvernements. Elles permettront aux parlementaires de rester en contact avec leur électeurs et avec l'opinion publique en général. En plus d'autres pressions, les TIC viendront affaiblir les liens des partis à long terme. Également, les opérations internes du Parlement seront plus efficaces grâce à l'utilisation de la technologie.

L'influence des *Groupes de pression* continuera d'augmenter sur le plan de la communication avec les gouvernements et jusqu'à un certain point dans leur rôle de rivaux des partis politiques et du Parlement. Les TIC faciliteront les efforts de pression, tant en termes de cueillette d'informations, de communication avec les gouvernements et de mobilisation des partisans pour faire pression sur le gouvernement. Au lieu d'égaliser la lutte entre les groupes de pression principaux bien établis et les nouveaux mouvements sociaux, le processus de lobbying en entier pourrait devenir plus transparent et favoriser la prolifération de groupes qui font pression pour leurs demandes sur les gouvernements. Arriver à un consensus qui servira de base à la politique publique deviendra plus difficile.

Les *médias* continueront de jouer un rôle de diffusion de l'information sur le processus politique aux citoyens et auront encore la fonction d'établir le programme au sein de la société. Au fur et à mesure que les technologies convergeront (comme la proposition de prise de contrôle du réseau de télévision CTV par BCE), il y aura plus de pression pour fusionner les valeurs liées à l'information et celles liées au divertissement. Cette tendance pourrait compromettre le rôle potentiel de médias mieux informés dans le processus global qui vise à imputer la responsabilité aux gouvernements.

La *bureaucratie* profitera de la disponibilité des nouvelles technologies pour appuyer ses fonctions principales d'analyse et de conception des politiques, de coordination et de suivi des pratiques administratives et de la prestation de services de qualité et efficaces. Les innovations des TI dans le domaine administratif auront des répercussions potentielles plus importantes sur notre culture politique, nos conceptions de la citoyenneté, la nature de la représentation, nos définitions de l'espace et du temps politiques, de la distribution du pouvoir et de la façon dont les politiques sont formulées et mises en œuvre.

Les citoyens de la nouvelle démocratie électronique se verront offrir plus de possibilités de participation, mais ils feront face à un défi difficile au niveau de l'obtention de la compréhension nécessaire à l'utilisation des nouvelles technologies interactives pour apporter une contribution constructive au processus de politiques. Dans l'état cynique où ils se trouvent présentement, et si les gouvernements ne procurent aucun encouragement pour qu'ils deviennent plus informés, il est probablement que seule une minorité de Canadiens prendra le temps d'apprendre ce que tous devraient savoir. Aussi, par le biais des nouvelles technologies, les citoyens seront plus exposés au risque de voir leurs opinions manipulées par les élites politiques et administratives.

Jusqu'à présent, les TIC n'ont pas renforcé le processus démocratique au Canada. Elles pourraient en fait altérer la démocratie d'une certaine façon. Dans l'avenir, les TIC auront un potentiel démocratique inhérent. L'actualisation de ce potentiel dépendra plus de facteurs humains et politiques que des obstacles technologiques. Si l'on en croit les prévisionnistes technologiques, la plupart des limites techniques actuelles seront éliminées au cours des prochains cinq ou dix ans. Les obstacles réels à la pleine réalisation du potentiel démocratique des TIC sont politiques et humains :

- Le rôle puissant que jouent les élites privées et publiques au niveau des processus de politiques actuels
- Le manque de volonté politique à ouvrir réellement le processus de prise de décisions à des joueurs de l'extérieur
- Le manque d'intérêt, de connaissances et de volonté du public en général à prendre part au processus politique
- Le facteur « générationnel », qui est en fait le manque de familiarité et d'aisance

avec les TIC dont font preuve les dirigeants du secteur public et le public en général.

Seul le dernier facteur est appelé à disparaître au fur et à mesure que la génération plus jeune étant habilitée à utiliser les ordinateurs assumera des postes de pouvoir au sein de la société et du gouvernement.

Finalement, ce qui ressort d'une grande partie de la littérature sur les répercussions de la révolution des TI pour la politique est que les Canadiens font face à un choix fondamental entre la revitalisation de la démocratie représentative par une réforme des institutions qui sont discréditées; et l'application des nouvelles et futures technologies pour se ruer dans l'ère de la démocratie digitale. En théorie, nous pourrions avoir des débats publics de plus grande portée sur les mérites et les difficultés de la démocratie représentative par rapport à la démocratie directe avant de prendre des décisions sur la façon de réformer ou de remplacer les institutions et procédures existantes. En pratique toutefois, les sociétés choisissent rarement leurs dispositions constitutionnelles, institutionnelles et procéduriales d'une façon si directe et rationnelle, en particulier lorsqu'il existe un ordre politique dans lequel les institutions et les particuliers ont acquis un intérêt direct. Aussi, le scénario le plus probable est celui de l'émergence d'une forme mixte de démocratie où les citoyens ne feront pas que sélectionner ceux qui gouvernent en leur nom, mais aussi ceux qui participeront plus directement à la formulation de lois et politiques qui les gouverneront. Idéalement, ce sera une forme plus délibérative de démocratie où les TIC seront utilisées pour favoriser un dialogue informé plutôt que pour simplement enregistrer les préférences, basées sur les intérêts personnels des gens. La démocratie fondée sur l'interaction sociale et les discussions semblera, comparée à la vitesse et à la simultanéité du monde de la TI, désordonnée, encombrante, exigeante au niveau du temps, exigeante et peu divertissante, mais elle servira pleinement les valeurs démocratiques fondamentales.

IX Sujets de recherche futurs

Le présent document a examiné l'avenir de la démocratie représentative en termes d'émergence d'une société d'information et d'utilisation de divers types de technologies de l'information. Un nombre de sujets de recherche possibles pour la recherche se sont présentés au cours de l'analyse présentée ci-dessus.

Le thème d'intégration de ce document était que l'utilisation et les répercussions des TIC seront conditionnées par les forces sociales, économiques et politiques. De ce point de vue, plusieurs questions globales liées au programme de recherche sur la gouvernance du CCG peuvent être identifiées :

1. Les gouvernements ont-ils abordé la question de la gouvernance d'une perspective trop « gestionnelle » sans tenir suffisamment compte de la vaste gamme d'idées,

- d'intérêts et d'institutions pouvant être impliqués?
2. Certaines des idées provenant de la réforme gestionnelle ont-elles été anti-politiques au niveau de leur contenu et de leurs répercussions?
 3. Le mouvement de réforme de la gestion a-t-il suffisamment tenu compte de la façon dont les nouvelles approches s'agencent aux traditions, pratiques et cultures politiques existantes des partis et du régime de Cabinet-parlement?
 4. La nature de contestation du gouvernement cabinet-parlement altère-t-elle l'apprentissage qui est au cœur d'une gouvernance réussie en période de changement rapide?
 5. Comment des relations plus constructives et coopératives peuvent-elles être établies entre les dirigeants politiques et administratifs?
 6. Au fur et à mesure que les méthodes d'engagement des citoyens sont adoptées, les processus traditionnels seront-ils minés?
 7. Si la fonction public devient plus accessible et réceptive, et qu'elle offre des services plus satisfaisants, le rôle des représentants élus à titre d'agents de liaison avec le gouvernement sera-t-il réduit?
 8. Comment trouver le juste équilibre entre l'ouverture, la communication bilatérale et les exigences continues de confidentialité, d'anonymat et de neutralité au sein de la bureaucratie?

Sans nul doute, il existe plusieurs autres sujets de recherche possibles.

BIBLIOGRAPHIE

- Alexander, Cynthia et Leslie A. Pal, 1998. *Digital Democracy : Policy and Politics in the Wired World*. Toronto : Oxford University Press.
- Atkinson, Michael M., 1994. « What Kind of Democracy Do Canadians Want? » *Canadian Journal of Political Science*. XXVII : 4 (décembre) p. 717-746.
- Armstrong, Richard, 1988. *The Next Hurrah : The Communications Revolution in American Politics*. New York : Beech Books.
- Barber, Benjamin R., 1998. *A Passion for Democracy : American Essays*. Princeton, NJ : Princeton University Press.
- Barber, Benjamin R., 1998-1999. « Three Scenarios for the Future of Technology and Strong Democracy », *Political Science Quarterly* 11, 4.
- Barbour, Michael, 1999. « Parliament and the Internet : The Present and the Future », *Canadian Parliamentary Review* 22, 3 (automne) p. 23-25.
- Bellamy, Christine et John A. Taylor, 1998. *Governing in the Information Age*. Buckingham : Open University.
- Bellamy Christine, 1999. « Joining Up Government in the UK : Towards Public Services for an Information Age », *Australian Journal of Public Administration*, 58, 3 (septembre) p. 89-96.
- Boix, Carles et Daniel N. Pasner, 1998. « Social Capital : Explaining Its Origins and Effects on Government Performance », *British Journal of Political Science*. (Hiver) p. 686-692.
- Brathwaite, Valerie et Margaret Levi, dir., 1998. *Trust and Governance*. New York : Russel Sage Foundation.
- Caldow, Janet, 1999. « The Virtual Ballot Box : A Survey of Digital Democracy in Europe », Institute for Electronic Government, www.ieg.ibm.com, 1999
- Canadian Study of Parliament Group, 1994. « Accommodating Mechanisms of Direct Democracy in the Parliamentary System », Ottawa, CSPG.

- Canadian Study of Parliament Group, 1996. « Interactive Government : Sorting Out the Fads and Fundamentals », Ottawa, CSPG.
- Capella, Joseph N. et Kathleen Hall Jamieson, 1997. *Spiral of Cynism : The Press and the Public Good*. New York : Oxford University Press.
- Cross, William, 1998. « The Conflict Between Participatory and Accommodative Politics : The Case for Stronger Parties », *International Journal of Canadian Studies* 17, 1 (printemps) p. 37-56.
- Dobell, Peter et Byron Berry, 1992. « Anger at the System : What Canadians Think About Their Political System », *Parliamentary Government* 39, p. 3-20.
- Duschene, Pierre, 2000. « Form Democratizing Information to Computerizing Democracy », Présentation à Legislature Presiding Officers Conference, Winnipeg, MB, janvier.
- Elshtain, Jean Bethke, 1993. *Democracy on Trial*. Concord : Anasi Press.
- Eulau, Heinz et Paul D. Karps, 1977. « The Puzzle of Representation : Specifying the Components of Responsiveness », *Legislative Studies*, 11, 3, p. 233-254
- Fox, Bill, 1999. *Spinwars : Politics and the New Media*. Toronto : Key Porter Books.
- Friendly, Fred, 1977. *Due to Circumstances Beyond Our Control*. New York : Random House.
- Greer, John G., 1996. *From Tea Leaves to Public Opinion Polls : A Theory of Democratic Leadership*. New York : Columbia University Press.
- Graber, Doris, 1988. *Processing the News*. New York : Longman.
- Graves, Frank, 1999-2000. « Rethinking Government As If People Mattered : From 'Regonomics' to 'Humanomics' dans Leslie A. Pal, dir., *How Canada Spends : Shape Shifting : Canadian Governance Towards the 21st Century*. Don Mills : Oxford University Press, p. 37-74.
- Graves Frank et Paul Reed, 1999. « Canadians and Their Public Institutions », *Optimum : The Journal of Public Sector Management* 28, 4, pp. 1-8
- Graber, Doris, 1988. *Processing the News*. New York : Longman.

- Grossman, Lawrence K., 1995. *The Electronic Republic : Reshaping Democracy in the Information Age*. Toronto : Penguins Books.
- Hirst Paul et Sunil Khilnani, dir., *Reinventing Democracy*. London : Blackwell.
- Holmes, Davis, 1997. *Virtual Politics : Identity and Community in Cyberspace*. London, Thousand Oaks, Calif : Sage Publications.
- Katz, Richard S., 1998. *Democracy and Elections*. Oxford : Oxford University Press.
- Keane, John, 1998. *Civil Society : Old Images, New Visions*. Oxford : Polity.
- Kent, Oliver, 2000. « The Voice of the Electronic Majority », *Canadian Government Executive* 6, 1, p. 24-25.
- MacIvor, Heather, 1996-1997. « Some Reflections on Technology and Politics », *Canadian Parliamentary Review* 19, 4 (hiver) p. 14-19.
- Meisel, John et Matthew Mendelsohn, 1995. « Meteor? Phoenix? Chameleon? The Decline and Transformation of Party in Canada » dans Hume Thorburn, dir., *Party Politics in Canada*. Scarborough : Prentice Hall.
- Mendelsohn, Michael, 1998. « Public Brokerage : Constitutional Reform and the Accommodation of Mass Publics ». Document présenté à la réunion annuelle de la Canadian Political Science Association. Ottawa : juin.
- Mendelsohn, Matthew, 1996. « Introducing Deliberative Direct Democracy in Canada : Learning from the American Experience », *American Review of Canada Studies* 26, 3 (automne) p. 449-468.
- Morell, Michael E., 1999. « Citizens, Evaluation of Participatory Democratic Procedures : Normative Theory Meets Empirical Science », *Political Research Quarterly*, 52, 2 (juin) p. 293-322.
- Mulgan, Geoff, 1998. *Convexity : Responsibility, Freedom, Business and Power in the New Century*. London : Vintage.
- Nevitt, Neil, 1996. *The Decline of Deference*. Toronto : Broadview Press.

Norris, Pippa, dir., 1999. *Critical citizens : Global Support for Democratic Governance*. Cambridge, Mass : Harvard University Press.

« Numéro spécial : 1998. Public Ignorance and Democracy », *Critical Review : An Interdisciplinary Journal of Politics and Society* 12, 4 (automne).

Nye, Joseph S., Philip Zelikow et David C. King, dir., 1997. *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, Mass. : Harvard University Press.

Osborne, David et Peter Plastrick, 1997. *Banishing Bureaucracy : The Five Strategies for Reinventing Government*. Don Mills : Addison-Wesley Publishing.

« Parliament in the Age of the Internet », 1999. *Parliamentary Affairs*, 52, 3 (juillet). Numéro complet.

Percy-Smith, Janis, 1996. "Downloading Democracy? Information and Communications Technologies in Local Politics", *Policy and Politics* 24, 1, p. 43-56.

Pitkin, Hanna F., 1997. *The Concept of Representation*. Berkley : California University Press.

Putman, Robert, 1995. « Bowling Alone : America's Declining Social Capital », *Journal of Democracy* 6, p. 65-78.

Resnick, Phil, 1997. *Twenty-first Century Democracy*. Vancouver : University of British Columbia Press.

Rosell, Steven, dir., 1995. *Charging Maps in a World of Rapid Change*. Ottawa : Carleton University Press.

Rowland, Wade, 1997. *The Spirit of the Web : The Age of Information from Telegraph to Internet*. Toronto : Sommerville House Books.

Schumpeter, Joseph, 1996. *Capitalism Socialism and Democracy*. New York : Harper and Row.

Seidle, F. Leslie et Louis Massicote, dir., 1999. *Taking Stock of 150 Years of Responsible Government in Canada*. Ottawa : Canadian Study of Parliament Group.

Seidle, F. Leslie, 1994. « The Angry Citizenry : Examining Representation and Responsiveness in Government », *Policy Options* 15, 6, p.75-80.

Snellen, I. Th. M. et W.B.H.J. vande Donk, dir., 1998. *Public Administration in an Information Age*. Amsterdam : IOS Press.

Street, John, 1997. « Remote Control : Politics, Democracy and ‘ Electronic Democracy ‘ », *European Journal of Communication* 12, 1 (mars) p. 27-42.

1999. *Sustaining Growth, Human Development and Social Cohesion in the Global World*. Une mise à jour d’une recherche préparée par Policy Research Initiative. Ottawa : février.
« Rekindling Hope and Investing in the Future ».

Tapscott, Don, 1997. *Growing Up Digital : The Rise of the Net Generation*. Toronto : McGraw-Hil.

Thomas, Paul G., 2000. « Change, Governance and Public management : Driving Forces and Missing Links ». Ottawa : Public Policy Forum.

Webster Frank, 1995. *Theories of the Information Society*. London : Routledge.

Zussman, David, 1997. « Do Citizens Trust Their Government? », *Canadian Public Administration* 40, 2 (été) p. 234-254.

LES RÔLES DU GOUVERNEMENT DANS LA GOUVERNANCE

Vincent Lemieux
Département de science politique
Université Laval (Québec)

Introduction

Le but ultime de ce rapport est de suggérer un certain nombre de recherches qui pourraient être entreprises pour améliorer nos connaissances sur les rôles du gouvernement dans cette nouvelle forme de gouverne qui est désignée par le terme de « gouvernance ». Comme le précise le mandat qui nous a été confié, ces recherches doivent découler des lacunes tenant à l'état de nos connaissances sur le rôle changeant du gouvernement dans la gouvernance.

Dans une première partie, nous définirons les concepts de gouverne, de gouvernance et de gouvernement, tels que nous les utiliserons dans ce rapport. Nous proposerons aussi, en premier lieu, les caractéristiques propres aux acteurs gouvernementaux dans les processus de gouverne et plus spécifiquement de gouvernance.

La deuxième partie présentera quatre modèles explicatifs qui donnent des images différentes du rôle des acteurs gouvernementaux dans la gouvernance. Selon les modèles, ce rôle est défini comme celui d'un « instrument », d'un « acteur parmi d'autres », d'un « utilisateur de symboles », ou d'un « entrepreneur ».

Dans une troisième partie, ces modèles seront confrontés à des processus concrets de gouvernance, tels qu'ils ont été étudiés par des spécialistes des politiques publiques au Canada et dans d'autres pays.

Les résultats de nos analyses seront mis en relation, dans une quatrième partie, avec les modèles et avec les caractéristiques des acteurs gouvernementaux telles qu'elles auront été établies dans la première partie. Nous en tirerons des considérations sur les rôles du gouvernement dans la gouvernance et sur les caractéristiques des politiques publiques qui sont reliées aux variations observées dans ces rôles.

La dernière partie suggérera au Centre canadien de gestion des recherches susceptibles d'éclairer les zones d'ombre constatées dans le rapport.

I. Gouverne, gouvernance et gouvernement

Les trois concepts de gouverne, de gouvernance et de gouvernement sont au centre de ce rapport. Il s'agit en effet de définir les rôles du gouvernement dans cette forme particulière de gouverne qu'est la « gouvernance ». Le concept de « gouverne » est le plus général des trois, et c'est pourquoi nous le définirons en premier lieu.

La gouverne

Notre définition de la gouverne est proche de celle de Kooiman (1993 :2), qui écrit :

« In terms of working definitions : by governing we mean all those activities of social, political and administrative actors that can be seen as purposeful efforts to guide, steer, control or manage (sectors or facets of) societies ».

Pour définir la « gouverne », nous parlerons plus généralement de processus de régulation de situations problématiques au sein d'une collectivité en ajoutant que, comme l'indique Kooiman, des acteurs sociaux, politiques et administratifs peuvent participer à ces processus. On peut considérer les processus de régulation comme des politiques publiques, et y distinguer les sous-processus d'émergence, de formulation et de mise en œuvre.

Les concepts de gouverne ainsi d'ailleurs que ceux de gouvernance et de gouvernement peuvent être étendus à la régulation des collectivités autres que politiques. Ainsi on parle de gouverne d'un hôpital, d'une université, d'une entreprise, etc. Toutefois, nous nous tiendrons dans ce rapport qu'à la gouverne des collectivités politiques.

La gouvernance

Il règne encore beaucoup de confusion autour du concept de gouvernance. Deux points font un certain consensus : la gouvernance est une nouvelle forme de gouverne, et le rôle du gouvernement n'y est pas le même que dans les anciennes formes de gouverne.

Rhodes (1996) et Stoker (1998), parmi d'autres, ont tenté de cerner les caractéristiques de la gouvernance. Certaines d'entre elles apparaissent circonstancielles, comme par exemple le rapport entre la gouvernance et l'État minimal ou encore le nouveau management public. D'autres sont contestables, dont en particulier la présomption que la gouvernance serait une forme de gouverne supérieure aux formes plus traditionnelles. Nous n'adopterons pas cette vue normative. Pour nous la gouvernance est une forme particulière de gouverne, qui n'est pas nécessairement supérieure à d'autres formes.

Stoker et Rhodes insistent sur une caractéristique qui nous semble plus spécifique. La gouvernance serait le fait de réseaux auto-organisés d'acteurs du secteur privé et du secteur public, incluant les acteurs gouvernementaux, sans que ceux-ci n'occupent la position centrale qu'ils occupaient dans des formes plus traditionnelles de gouverne.

La gouvernance ainsi définie désigne des phénomènes observés depuis quelques décennies par les spécialistes des réseaux de politique publique, et qui ont été considérés plus récemment comme des phénomènes de gouvernance. Le terme est récent mais les phénomènes qu'il recouvre le sont beaucoup moins.

Dans la suite du rapport nous adopterons le terme de gouvernance pour désigner les processus de gouverne qui seront étudiés, même s'ils ne correspondent pas toujours à la définition qui vient d'être donnée.

Depuis les années 1980, en particulier, les réseaux de politique publique ont donné lieu à de nombreux travaux dont les résultats nous éclairent sur les caractéristiques de la gouvernance. Les quatre points suivants nous apparaissent tout particulièrement significatifs.

1) La composition des réseaux de politique publique varie selon les secteurs d'activités concernés. Cette composition n'est pas la même selon qu'il s'agit d'une politique financière, d'une politique de santé, d'une politique environnementale, d'une politique culturelle, etc. Toutefois, si les acteurs administratifs et les groupes d'intérêts ne sont pas les mêmes d'une politique à l'autre, les acteurs gouvernementaux, eux, sont présents dans toutes les politiques, ce qui n'est pas suffisamment souligné dans les travaux qui ont porté sur les réseaux de politique publique.

2) Il arrive que plus d'un réseau intervienne dans le déroulement d'une politique publique, ce qui a été noté entre autres par Sabatier et Jenkins-Smith (1993) dans leur ouvrage sur les coalitions « plaidantes ».

3) Lorsqu'un seul réseau intervient dans un secteur donné d'activité, la composition de ce réseau n'est pas nécessairement la même d'une politique publique à l'autre. Par exemple, les centrales syndicales pourront faire partie d'un réseau dans certaines politiques en matière de santé, et ne pas intervenir dans d'autres politiques. Les spécialistes des réseaux de politique publique distinguent à cet égard les communautés faites d'un petit nombre d'acteurs, liés entre eux de façon stable, et les réseaux thématiques, variables d'une politique à l'autre, qui comprennent d'autres acteurs que ceux de la communauté (sur ce point, voir en particulier Rhodes et Marsh, 1995).

4) Les réseaux de politique publique, dont Rhodes et Stoker disent qu'ils sont auto-organisés, comprennent des acteurs qui ont des relations de coopération entre eux, mais non sans qu'il subsiste des éléments de conflit, comme c'est généralement le cas dans toutes les coalitions. Ainsi des groupes environnementaux dans un réseau n'auront pas tous les mêmes positions, ou encore deux administrations impliquées dans une politique de développement économique seront divisées sur certains points, même si elles font partie du même réseau.

Le gouvernement

Dans ce rapport nous désignerons par les termes de gouvernement, ou d'acteurs gouvernementaux, les élus et leur entourage qui occupent les postes d'autorité suprême dans une société. Concrètement il s'agit dans le système politique canadien du Conseil des ministres, des organismes centraux – le Bureau du Conseil privé et le Conseil du Trésor – ainsi que de l'entourage politique du premier ministre et des ministres, y compris les élus de leur parti.

Nous traiterons donc du gouvernement et non de l'État, en considérant les administrations et les organismes autonomes comme des acteurs administratifs plutôt que gouvernementaux. Nous excluons aussi du gouvernement les parlementaires des partis d'opposition.

Comme nous l'avons déjà signalé, les acteurs gouvernementaux, au sens où nous les entendons, ont cette caractéristique de faire partie de tous les processus de gouverne, même si la place qu'ils occupent dans la gouvernance est moins importante que celle qu'ils occupaient dans les processus plus traditionnels de gouverne. À cette caractéristique sont rattachés un certain nombre d'avantages. D'un point de vue normatif, selon les principes de la gouverne démocratique des collectivités, trois avantages du gouvernement sont généralement soulignés.

1) Les acteurs gouvernementaux, assistés en cela par les parlementaires de leurs partis, sont les plus représentatifs de l'ensemble de la collectivité et auraient pour cela une légitimité plus grande que celle des autres acteurs qui participent aux processus de gouvernance. Cette légitimité est cependant variable d'un gouvernement à l'autre, et elle est également variable à l'intérieur du mandat d'un gouvernement donné. Si des sondages d'opinion publique ou d'autres signaux indiquent une baisse importante de popularité d'un gouvernement, sa représentativité et sa légitimité effectives seront réduites et il perdra ainsi un de ses principaux atouts de pouvoir.

2) La conséquence principale de la légitimité supérieure du gouvernement, par rapport aux autres acteurs politiques, est le fait qu'il a le dernier mot dans les processus de gouvernance par lesquels sont produites les politiques publiques. Autrement dit, le gouvernement dispose de l'autorité suprême, il est autorisé à prendre les décisions finales que ce soit dans l'émergence, dans la formulation ou dans la mise en œuvre des politiques publiques, à moins qu'il ait délégué cette autorité à d'autres acteurs. Même là le gouvernement peut revenir sur des décisions prises par ces acteurs.

3) Le fait que les acteurs gouvernementaux soient les seuls à participer à tous les processus de gouvernance leur permettrait de veiller à la coordination des politiques publiques et à leur cohérence. Il s'agit d'une tâche complexe étant donné le grand nombre de politiques publiques, et les multiples facettes du déroulement de chacune d'entre elles. Il demeure que seul le gouvernement peut accomplir cette tâche, ou du moins en prendre charge, même s'il est assisté par d'autres acteurs.

Ces principes sont aujourd'hui contestés par ceux qui prétendent que des groupes d'intérêt public en matière de santé, d'environnement, de développement économique, d'aide internationale, etc., ont dans leur domaine une légitimité aussi grande, sinon plus grande, que le gouvernement. Ces principes sont aussi contestés par ceux qui doutent que le gouvernement ait toujours le dernier mot ou qu'il exerce vraiment la capacité qu'il a de coordonner les politiques publiques.

Il y a là un domaine de recherche fascinant, mais qui déborde l'objet de ce rapport. L'examen qui sera fait, dans les deux parties suivantes, d'un certain nombre de modèles et de quelques processus concrets de gouvernance permettra cependant de faire quelques constats qui pourraient alimenter le débat.

En conclusion de cette première partie, nous proposerions de définir ainsi – les uns par rapport aux autres – les termes de gouverne, de gouvernance et de gouvernement, qui ont fait l'objet de nos réflexions.

La *gouverne*, ce sont des processus par lesquels des acteurs politiques, administratifs ou sociaux cherchent à apporter des solutions à des problèmes qui concernent une société. Traditionnellement, le rôle du gouvernement est considéré comme central dans ces processus.

La *gouvernance*, ce sont des processus de gouverne par des réseaux de politique publique, comprenant des acteurs du secteur public et du secteur privé. Le gouvernement est un de ces acteurs, mais il ne joue pas nécessairement un rôle central.

Le *gouvernement* se réfère aux élus (et leur entourage) qui occupent les postes d'autorité suprême dans une société.

II. Le rôle du gouvernement : des modèles en compétition

Les avantages institutionnels qui viennent d'être présentés sont de nature normative. Ils découlent de principes visant à assurer le fonctionnement démocratique des collectivités. Comme nous venons de le noter, ces principes sont contestables. Dans les faits, le gouvernement n'a pas nécessairement les trois avantages institutionnels qu'on lui reconnaît. Son action peut apparaître comme plus ou moins légitime. Il a le dernier mot, mais il lui est parfois soufflé à l'oreille par d'autres acteurs. Et il arrive que la cohérence qu'il cherche à établir entre les politiques soit insuffisante.

Des auteurs qui ont observé l'action des gouvernements dans les politiques publiques ont proposé différents modèles de cette action et de celle des autres acteurs. Nous en présenterons quatre, tirés d'un article de Dunleavy (1990) sur l'affaire Wesland, en 1985-1986. Cette affaire provoqua une crise importante à l'intérieur du gouvernement britannique, dirigé alors par

Margaret Thatcher.

Après avoir rappelé dans le détail le déroulement de la crise, Dunleavy l'interprète au moyen de quatre modèles dont il compare la valeur explicative. Ces modèles peuvent être vus comme des représentations diverses du processus de gouvernance et du rôle des acteurs gouvernementaux dans ce processus.

Le *premier modèle* est inspiré de l'ouvrage classique d'Allison (1971) sur la crise des missiles de Cuba, et des développements ultérieurs qui ont été apportés au modèle (Allison et Szanton, 1976). Ce modèle, qui combine celui des « organisations bureaucratiques en compétition » et celui des « leaders politiques en action », a été désigné par Allison comme un modèle de « politique bureaucratique ». Dunleavy en parle comme d'un modèle de la politique gouvernementale. Le modèle met surtout en scène les acteurs gouvernementaux et les acteurs administratifs. Selon Allison, ces acteurs participent à des processus complexes, où rien n'est décidé au cours de rondes successives. Les acteurs défendent les intérêts et les procédures des organisations auxquelles ils appartiennent, mais ils ont aussi des intérêts personnels, qui inspirent les positions qu'ils adoptent. Leur habileté à utiliser les ressources dont ils disposent et les arguments qu'ils font valoir comptent pour beaucoup dans les résultats atteints. Cette habileté se manifeste en particulier dans les négociations auxquelles ils participent et dans les alliances ou contre-alliances qu'ils réussissent à former ou auxquelles ils se joignent.

Comme le note Dunleavy, il s'agit là d'une vue pluraliste du jeu politique. Il n'y a pas d'acteur dominant, ou même d'acteur qui donne une direction au processus. Les résultats atteints sont indéterminés et dépendent de facteurs contingents, propres à la situation.

Les acteurs gouvernementaux sont toujours présents dans les processus de gouvernance, ce qu'on retrouvera d'ailleurs dans les trois autres modèles, mais là s'arrête l'avantage du gouvernement. Dans le modèle d'Allison, la plus grande légitimité du gouvernement n'est pas prise en compte non plus que sa capacité d'avoir le dernier mot, et son incapacité à assurer la cohérence interne des politiques auxquelles il participe laisse supposer qu'il est également incapable d'assurer leur cohérence externe.

Notons dès maintenant deux limites de ce modèle, selon la définition que nous avons adoptée de la gouvernance. D'abord, les acteurs du secteur privé n'y sont pas inclus, même si rien n'empêche de le faire en les considérant comme des organisations bureaucratiques comme les autres. Ensuite, tout se passe comme si les processus de gouvernance étaient assimilés à des situations de crise. On peut se demander s'il en est bien ainsi et si certains des traits caractéristiques du modèle d'Allison se retrouvent dans des situations autres que de crise.

Le *deuxième modèle* conçoit le gouvernement comme un « instrument », selon le schéma marxiste (voir à ce sujet, Miliband, 1969). Il diffère en plusieurs points du modèle précédent. Non seulement les acteurs privés sont inclus dans le modèle, mais certains d'entre eux, dont les entreprises, sont les acteurs *dominants* du processus de gouvernance. Le modèle marxiste cherche aussi à expliquer les divisions qui existent à l'intérieur de l'ensemble des acteurs économiques par la notion de fraction de classe. Dans le cas de l'affaire Westland comme dans d'autres cas, la division existe entre les grandes entreprises internationales et des entreprises nationales ou régionales. On retrouve ces entreprises dans des réseaux différents, en alliance avec des acteurs gouvernementaux ou administratifs, par rapport auxquels elles sont en position de dominance.

À la différence du *premier modèle*, de nature pluraliste, le gouvernement apparaît donc dans le modèle marxiste comme l'instrument des intérêts économiques dominants, et en particulier des grandes entreprises. C'est le gouvernement qui a le dernier mot, mais ses positions sont influencées par les acteurs les plus puissants du secteur privé. La plus grande légitimité des acteurs gouvernementaux n'est pas prise en compte, sinon comme un moyen de donner plus d'autorité à des positions décidées par d'autres. Quant à la coordination entre les politiques que doivent assurer les acteurs gouvernementaux, il ne faut pas y compter, étant donné que le gouvernement ne fait qu'entériner des pressions venant d'autres acteurs.

Le *troisième modèle* est celui de l'entrepreneur en politiques publiques. Il est bien différent du modèle précédent. Un peu comme les entrepreneurs dans le secteur privé, les entrepreneurs en politiques publiques donnent du leadership aux organisations auxquelles ils appartiennent et cherchent ainsi à augmenter leur prestige et leur pouvoir personnel (Frohlich, Oppenheimer et Young, 1971). Les entrepreneurs sont généralement des acteurs gouvernementaux, mais il arrive parfois que ce soit des acteurs administratifs ou même des leaders de groupes d'intérêts. On trouve une version particulière de ce modèle dans l'ouvrage de Kingdon (1995), où les entrepreneurs relient des courants dont le couplage est nécessaire pour qu'émerge et soit formulée une politique publique. Une version plus normative et plus volontariste se retrouve dans l'ouvrage d'Osborne et Gaebler (1992) sur la réinvention du gouvernement, dont le sous-titre est « How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector ». Cet ouvrage propose dix principes dont doit s'inspirer l'entrepreneur pour réinventer l'art de gouverner. À la différence du modèle plus général de l'entrepreneur en politiques publiques, le modèle d'Osborne et Gaebler mise surtout sur les acteurs gouvernementaux et administratifs pour assurer le leadership dans la gouvernance.

Dans le modèle de l'entrepreneur en politiques publiques et plus particulièrement dans la version d'Osborne et Gaebler, les avantages spécifiques du gouvernement dans la gouvernance sont signalés implicitement, et parfois explicitement. Les acteurs gouvernementaux assistés des acteurs administratifs sont les plus susceptibles d'agir comme des entrepreneurs, parce qu'ils sont mêlés à toutes les politiques publiques : parce qu'ils voient là un moyen d'asseoir leur légitimité, puisque de toute façon ils auront à dire le dernier mot; et parce que le leadership consiste à

coordonner ce qui ne le serait pas autrement. Comme on le voit, il s'agit d'une conception du rôle du gouvernement qui est très différente de celle des deux premiers modèles.

Le *quatrième modèle* est le plus proche du précédent. C'est celui du caractère symbolique de la politique. Il a d'abord été formulé par Edelman (1964), avant d'être repris et développé par d'autres auteurs, dont Elder et Cobb (1983). Ce modèle est centré comme le précédent sur les leaders gouvernementaux, mais ils sont vus comme des utilisateurs de symboles plutôt que comme des entrepreneurs en politiques publiques. Les leaders, étant donné les postes de direction qu'ils occupent, ont une grande capacité potentielle de provoquer des sentiments très émotifs dans la population, soit en la rassurant soit en la menaçant. Pour que le système politique apparaisse légitime les leaders doivent donner l'impression qu'ils contrôlent l'appareil étatique. Pour leur part, les médias cherchent à donner une représentation personnalisée de l'appareil et de ses politiques, qui permette de simplifier des phénomènes qui autrement paraissent très compliqués.

Dunleavy note que ce modèle est difficilement mis en pratique. Le modèle a cependant le mérite d'insister sur un aspect négligé par les autres modèles, soit la nature symbolique de l'action politique. Cette action est ainsi rendue accessible à des publics qui autrement n'y comprendraient pas grand-chose. Comme dans le modèle précédent, les acteurs gouvernementaux cherchent à asseoir leur légitimité, mais par l'utilisation des symboles plutôt que par des actions concrètes. Les acteurs dominants sont limités aux principaux dirigeants élus, alors que le modèle de l'entrepreneur en politiques publiques est plus ouvert à cet égard. Quant aux avantages institutionnels des acteurs gouvernementaux qui résident dans leur capacité d'avoir le dernier mot et de coordonner les politiques publiques, ils apparaissent plus incertains dans le modèle du caractère symbolique de la politique que dans le modèle de l'entrepreneur en politiques publiques.

Dans l'ensemble, c'est le modèle de l'entrepreneur en politiques publiques qui fait la part la plus importante au rôle du gouvernement dans la gouverne, suivi du modèle du caractère symbolique de la politique, du modèle de la politique gouvernementale et du modèle marxiste du gouvernement comme instrument. Mais qu'en est-il dans les faits? Nous allons chercher à répondre à cette question en recensant un certain nombre d'études empiriques qui ont porté sur la gouvernance par des réseaux de politique publique ailleurs qu'au Canada d'abord, et au Canada ensuite.

III. Les modèles confrontés à des cas concrets de gouvernance

Nous n'avons pas la prétention de faire un recensement exhaustif des études empiriques sur les processus de gouvernance où des réseaux de politique publique ont été à l'œuvre. Nous cherchons plutôt à présenter une certaine variété de cas, pris dans des secteurs différents de politiques publiques et dans des systèmes politiques différents, dont le système canadien.

Au terme de cette troisième partie, nous ferons le bilan de la conformité des cas étudiés aux modèles qui viennent d'être présentés.

Les cas non-canadiens

Nous commencerons par traiter des cas non-canadiens avant de passer aux cas canadiens. Dans chacun des deux sous-ensembles nous avons retenu six cas, pour un total de douze cas.

La politique de l'énergie nucléaire aux Pays-Bas

Zijlstra (1979) a traité de façon originale de la politique de l'énergie nucléaire aux Pays-Bas, qu'il a étudiée sur une longue période. Il s'est intéressé tout particulièrement à l'échange d'information entre les acteurs faisant partie du réseau concernant cette politique publique. Ce réseau comprend des acteurs gouvernementaux, à la tête de trois ministères différents, le parlement, plusieurs acteurs administratifs et plusieurs acteurs du secteur privé.

Zijlstra montre que l'échange d'information entre ces acteurs n'est pas toujours symétrique. Dans certaines relations un des acteurs reçoit plus d'information de l'autre acteur qu'il en donne, et dispose ainsi d'un avantage stratégique sur l'autre.

Il ressort des analyses de Zijlstra que le réseau a un caractère pluraliste. Des acteurs du secteur privé y tiennent une place aussi importante sinon plus importante que les acteurs gouvernementaux et administratifs, qui ne sont pas pour autant des instruments pour les acteurs du secteur privé. Le caractère très technique de l'énergie nucléaire explique en bonne partie cette situation.

Le rôle du gouvernement dans cette politique correspond assez bien au premier modèle de Dunleavy, celui d'un acteur parmi d'autres dans un réseau de pouvoir pluraliste.

Une politique de l'enseignement secondaire en Écosse

Dans un article où il discute longuement des réseaux de politique publique, Raab (1992) illustre certains de ses propos par une brève étude de cas qui traite des politiques de réforme de l'enseignement secondaire en Écosse. Dans les réseaux concernant ces politiques on retrouve des acteurs gouvernementaux, des acteurs administratifs et des acteurs privés, dont des associations de professeurs et de parents.

Raab montre que le rôle du gouvernement varie selon le parti qui le dirige. Du temps des

travailleurs le gouvernement était surtout un arbitre entre les différents groupes d'intérêts du secteur privé. Avec l'arrivée du gouvernement Thatcher, les acteurs gouvernementaux se comportent comme des entrepreneurs qui transforment les relations entre les acteurs du réseau, insistent sur la nécessité d'évaluer le système de l'enseignement secondaire et diminuent l'autonomie des groupes professionnels.

Si le rôle du gouvernement conservateur correspond au troisième modèle de Dunleavy, celui de l'entrepreneur, le rôle des acteurs gouvernementaux du temps des travailleurs échappe aux quatre modèles de cet auteur. Le gouvernement n'est ni un acteur parmi d'autres, ni un instrument, ni un entrepreneur, ni un manipulateur de symboles, mais un arbitre. Il y aurait donc lieu de formuler un cinquième modèle, à supposer que l'action du gouvernement travailliste ne soit pas un cas exceptionnel.

Deux politiques dans le secteur chimique et dans le secteur des télécommunications en Allemagne

Schneider (1992) a étudié de façon comparative deux réseaux de politique publique en Allemagne, un premier qui s'occupe du contrôle des produits chimiques, et un deuxième qui s'intéresse à des réformes institutionnelles dans le domaine des télécommunications.

Les deux principaux acteurs dans le premier réseau sont les acteurs gouvernementaux ainsi que le parlement, et des acteurs privés reliés à l'industrie chimique. Schneider, qui distingue dans son article les réseaux corporatistes, les réseaux pluralistes et les réseaux clientélistes, estime que le réseau de contrôle des produits chimiques est de nature corporatiste, aussi bien dans l'émergence des politiques que dans leur formulation. L'Association des producteurs dans le secteur de la chimie est d'autant plus puissante qu'elle monopolise la représentation des intérêts privés. Quant au rôle du gouvernement il est double. Il est à certains égards un instrument entre les mains de l'Association des producteurs, dont il dépend pour ce qui est des informations techniques qui lui sont inaccessibles. Mais il est aussi un arbitre qui a le pouvoir d'établir des normes et des règlements qui contraignent l'industrie chimique.

La situation est très différente dans le secteur des télécommunications. Le réseau de politique publique aurait un caractère pluraliste et clientéliste à la fois. Les principaux acteurs du réseau sont les entreprises privées ainsi qu'un organisme autonome, créé par le gouvernement. Il y a aussi un organisme consultatif comprenant des élus, le ministre des finances ainsi que des employés et des associations d'autres ministères. Les acteurs gouvernementaux jouent un rôle de surveillance et de tutelle, sans prendre une part active dans le déroulement des politiques.

Ce cas illustre assez bien les situations où le gouvernement ne joue pas un rôle important dans la gouvernance, sans pour autant être tout à fait absent, puisqu'il délègue et surveille en plus d'avoir la capacité de modifier la composition du réseau. On pourrait parler d'un rôle de

supervision, nouveau lui aussi, comme le rôle d'arbitrage, par rapport aux quatre modèles de Dunleavy.

Une politique de santé en Grande-Bretagne et aux États-Unis

Smith (1993) a étudié sur une longue période les politiques de santé en Grande-Bretagne et aux États-Unis.

En Grande-Bretagne les principaux acteurs des réseaux de politique publique sont le ministre de la Santé, le ministère qu'il dirige et les groupes de médecins. Au moment de la création du National Health Service, dans les années 1940, le gouvernement et les médecins font partie d'un réseau pluraliste qui rend la prise de décisions possible, élimine des problèmes qui ne conviennent pas aux acteurs dominants, réduit le nombre de revendications et augmente l'autonomie du gouvernement et des médecins.

L'arrivée du gouvernement Thatcher à la fin des années 1970 a le même effet que dans le domaine de l'enseignement secondaire. D'un acteur parmi d'autres dans un réseau pluraliste, le gouvernement devient un entrepreneur, qui impose ses contraintes aux médecins.

Les différences entre le système politique américain et le système britannique font que les élus du Congrès tiennent une place beaucoup plus importante dans les réseaux de politique publique en santé que les membres de la Chambre des Communes en Grande-Bretagne. Le Président a un pouvoir d'initiative, mais il est toujours susceptible de se buter au veto des médecins, des compagnies privées d'assurance et du Congrès. Il arrive que le Président joue un rôle d'entrepreneur, qui réussit à l'occasion, mais le plus souvent il est un acteur parmi d'autres dans un réseau pluraliste de gouverne.

Des politiques agro-environnementales au Danemark et en Suède

Daugberg (1998) a comparé des politiques agro-environnementales au Danemark et en Suède, pour montrer que le rôle du gouvernement était différent dans les deux pays.

Au Danemark le réseau de politique publique en matière agricole est très intégré. Il est centré autour du ministère de l'Agriculture et comprend un conseil de l'agriculture, regroupant les différentes associations agricoles. Le ministère et le conseil ont des liens avec d'autres acteurs administratifs et privés. Quand l'Agence de protection environnementale propose et obtient que des mesures soient prises pour combattre les nitrates, elle se bute au réseau des organisations agricoles et de leurs alliés, qui dispose de plus d'information technique que l'Agence. Les acteurs gouvernementaux et administratifs du domaine de l'agriculture imposent finalement leur arbitrage.

Il en résulte une politique compliquée, dont les objectifs sont imprécis et les échéances peu réalistes, ce qui convient assez bien aux intérêts des membres du réseau des organisations agricoles.

En Suède, un réseau des organisations environnementales se forme à partir des années 1960. Il est appuyé par le parti gouvernemental (le Parti social-démocrate) ainsi que par le Parti du centre. Des organisations coopératives et patronales ainsi que des organisations de consommateurs se joignent au réseau. Si bien que des mesures de protection de l'environnement sont formulées au cours des années 1970 et après. Le réseau concurrent des organisations agricoles ne parvient pas à s'opposer aussi efficacement qu'au Danemark à ces mesures.

On peut considérer que les acteurs gouvernementaux en Suède jouent un rôle d'entrepreneur et d'arbitre, alors qu'au Danemark ils ne jouent qu'un rôle d'arbitre.

Des politiques concernant les trains à haute vitesse en France et en Allemagne

Dunn et Perl (1994) ont comparé des réseaux qui, en France et en Allemagne, ont participé à des politiques concernant les trains à grande vitesse. En France le réseau qui est à l'origine du projet de créer des trains à grande vitesse (TGV), au début des années 1970, est restreint. C'est le gouvernement qui est l'instigateur du projet, avec les experts qui le conseillent. La Société nationale des chemins de fer (SNCF) adhère au projet. Par contre des précautions sont prises pour que les entreprises industrielles et les groupes environnementaux qui auraient pu s'opposer au projet ne puissent participer au débat. Peu d'information est donnée sur le projet, jusqu'au moment où il est trop avancé pour être remis en cause.

Les acteurs gouvernementaux sont des entrepreneurs, même si c'est dans un sens différent de ce que proposent Osborne et Gaebler. Il semble que cette situation est fréquente dans les politiques publiques qui sont produites en France.

Il en va autrement en Allemagne, où deux projets de trains à grande vitesse sont développés. Le premier projet prévoit que les trains circulent sur des voies qui servent aussi aux trains de marchandise. De nombreux acteurs gouvernementaux, administratifs et privés, reliés en un réseau, participent au débat, dont des acteurs du palier des États fédérés (les landers). Les acteurs gouvernementaux sont donc des acteurs comme les autres dans un réseau pluraliste.

Le deuxième réseau comprend d'autres acteurs gouvernementaux, administratifs et privés. Il s'agit de créer des trains plus rapides, selon la technique de la lévitation magnétique. Les acteurs gouvernementaux et administratifs du ministère de la Science et de la Technologie sont à l'origine du processus, mais le Chancelier et le cabinet, au palier fédéral, interviennent pour créer un réseau permettant la concertation entre les acteurs gouvernementaux, administratifs et privés.

Les acteurs gouvernementaux agissent comme des entrepreneurs au début du processus, puis comme des arbitres dans la suite.

Les cas canadiens

Parmi les six cas que nous avons retenus, certains concernent des politiques fédérales, d'autres des politiques provinciales et d'autres des politiques qui concernent le palier fédéral et le palier provincial. Certains secteurs de politiques sont les mêmes que dans les cas non-canadiens, ce qui nous permettra de comparer le rôle des gouvernements au Canada et ailleurs qu'au Canada.

Deux politiques environnementales au palier fédéral

L'article de Harrison et Hoberg (1991), sur la mise à l'agenda de politiques concernant les substances toxiques que sont la dioxine et le radon, est intéressant à plusieurs égards. C'est une des rares études à porter sur l'étape de la mise à l'agenda, elle touche à deux politiques différentes bien que reliées entre elles, et elle compare la situation au Canada avec celle des États-Unis.

Même si les auteurs ne traitent pas des réseaux de politique publique, ils notent dans le cas de la dioxine l'alliance en Colombie-Britannique entre Greenpeace, d'autres groupes environnementaux et des experts, dont des juristes. Du côté des acteurs gouvernementaux et administratifs, les ministères fédéraux des Pêches et des Océans, de l'Environnement, et de la Santé et du Bien-Être contribuent, par leurs analyses sur la présence de dioxine dans certains produits et chez des poissons, à la mise à l'agenda du problème. Dans le cas du radon, c'est le ministère de la Santé et du Bien-Être qui intervient le plus. Dans les deux cas, les entreprises concernées se montrent plutôt coopératives, ce qui s'explique en partie, selon les auteurs, par les préoccupations environnementales qui sont présentes dans l'opinion publique.

Les auteurs montrent qu'aux États-Unis le Congrès prend une part active dans la mise à l'agenda, alors qu'au Canada le rôle de la Chambre des communes est négligeable.

C'est évidemment le gouvernement qui décide finalement de mettre à l'agenda des mesures visant à réduire la nuisance des deux substances toxiques. Bien que les deux auteurs ne font guère la distinction entre les acteurs gouvernementaux et les acteurs administratifs, on peut déduire de leurs analyses que le gouvernement fédéral, par la voie des ministères impliqués, a été, selon le modèle pluraliste, un acteur parmi d'autres dans le processus, même s'il a pu jouer à certains moments un rôle d'arbitre.

Les politiques des pêches sur la côte est

Pross et McCorquodale (1990) ont étudié plusieurs politiques dans le secteur des pêches sur la côte est du Canada. Ils ont montré que de nombreux acteurs participaient à ces politiques et que la composition des réseaux thématiques était variable, selon les différents sous-secteurs des politiques (allocation de la ressource, utilisation de la ressource, développement des marchés etc.). On y retrouve de nombreux acteurs gouvernementaux et administratifs au palier fédéral mais aussi au palier des provinces maritimes, des groupes d'intérêts ainsi que des experts et des consultants, des groupes préoccupés du développement local, etc.

À partir de 1977, le ministère des Pêches et Océans et en particulier les acteurs gouvernementaux qui le dirigent prennent une part plus active dans l'élaboration des politiques. Le ministère est désormais séparé de celui de l'Environnement, et le ministre se considère dorénavant comme un entrepreneur et un arbitre, plutôt que comme un simple avocat des pêcheurs. Il est présent dans chacun des réseaux qui correspondent aux sous-secteurs de politiques distingués par les auteurs, ce qui n'est le cas d'aucun des autres participants aux différents réseaux.

Mais quand, au début des années 1980, une crise secoue l'industrie de la pêche, des négociations intergouvernementales sont entreprises avec les provinces. Le ministère des Pêches et Océans n'est qu'un acteur parmi d'autres dans ces négociations.

Ce cas est intéressant, en ce qu'il montre que les acteurs gouvernementaux peuvent jouer selon les circonstances plusieurs des rôles que nous avons distingués. Les acteurs gouvernementaux, assistés des acteurs administratifs sont, dans le cas des pêches, des avocats de groupes d'intérêts, des entrepreneurs et des arbitres, ou encore des acteurs parmi d'autres dans un réseau pluraliste.

Les politiques agro-environnementales en Ontario et au Québec

Montpetit et Coleman (1999) ont comparé les politiques agro-environnementales de l'Ontario et du Québec, pour montrer que les réseaux de politique publique étaient différents dans les deux provinces.

Au Québec deux réseaux sont en compétition, étant donné que la loi autorise le ministère de l'Environnement à participer à la formulation des politiques agro-environnementales. Ce ministère fait partie d'un premier réseau avec des groupes environnementaux, alors que le deuxième réseau est formé du ministère de l'Agriculture et de l'Union des producteurs agricoles, un puissant groupe d'intérêts qui regroupe tous les producteurs agricoles du Québec.

En Ontario, le ministère de l'Environnement n'a pas de compétence à propos des politiques agro-environnementales. Le ministère de l'Agriculture fait partie d'un réseau où se

trouvent aussi les organisations agricoles. Les groupes environnementaux ne participent pas au réseau.

Les auteurs montrent qu'en Ontario les négociations dans le réseau sont centrées sur la résolution des problèmes agro-environnementaux et que des terrains d'entente sont trouvés de façon relativement facile. Les acteurs gouvernementaux sont des acteurs comme les autres dans un réseau qui semble conforme au modèle pluraliste.

Il en va autrement au Québec, où la distribution des coûts et des bénéfices entre les producteurs agricoles et les groupes environnementaux fait l'objet de négociations souvent difficiles entre les participants aux deux réseaux. Les acteurs gouvernementaux sont appelés pour cela à jouer des rôles d'arbitres entre les deux réseaux.

Les politiques de sécurité sociale

Haddow (1990) s'est intéressée aux réseaux actifs dans les politiques publiques de sécurité sociale, au Canada, depuis les années 1950. Il s'agit de vastes réseaux, qui ont varié à travers le temps et qui comprennent des acteurs gouvernementaux, des acteurs administratifs et de nombreux acteurs du secteur socio-communautaire.

Haddow insiste sur le rôle joué par les partis politiques dans l'émergence de ces politiques. La sécurité sociale a souvent été un enjeu important des campagnes électorales fédérales. Les acteurs gouvernementaux, issus des élections, ont joué un rôle d'entrepreneur dans l'émergence des politiques.

Il en va autrement dans la formulation. Même si les acteurs gouvernementaux ne sont pas absents, les acteurs administratifs, dont le ministère des Finances, sont les principaux acteurs depuis le début des années 1980. Les groupes communautaires et les organisations qui les appuient, dont le Conseil du développement social et celui du bien-être, exercent peu d'influence sur le processus. Ils sont pour la plupart dépendants du gouvernement fédéral pour ce qui est de leur financement, et ils n'ont pas des ressources informationnelles aussi importantes que celles des acteurs administratifs.

Dans la formulation, les acteurs gouvernementaux, assistés des acteurs administratifs, jouent des rôles d'entrepreneur et d'arbitre. Ces rôles, où le gouvernement a l'initiative dans les politiques publiques, sont favorisés par le pouvoir restreint dont disposent les acteurs du secteur socio-communautaire.

Les politiques concernant la surfacturation par les médecins

Dans son article sur la question de la surfacturation par les médecins, Tuohy (1988) n'utilise pas l'approche des réseaux de politique publique. Elle montre cependant que les acteurs gouvernementaux et administratifs, soutenus par l'opinion publique et par plusieurs groupes sociaux, s'opposent aux organisations de médecins, dans ce qu'on peut considérer comme deux réseaux distincts de politique publique.

Nous avons retenu son étude parce qu'elle insiste sur le caractère symbolique des politiques publiques. Elle est la seule à le faire dans les études de cas qui ont été présentées jusqu'ici. Tuohy fait la distinction entre l'autonomie entrepreneuriale et l'autonomie clinique des médecins, et montre que si l'interdiction par les gouvernements de la surfacturation restreint l'autonomie entrepreneuriale des médecins elle touche peu à leur autonomie clinique.

Le gouvernement libéral, à Ottawa, en perte de popularité en 1984, s'attaque à la surfacturation par les médecins de l'Ontario. Il apparaît comme un utilisateur de symboles qui veut protéger la population contre les frais supplémentaires imposés par les médecins. Il en est de même du gouvernement libéral de l'Ontario, élu en 1985. L'utilisation des symboles n'empêche pas des négociations avec les médecins, qui visent à fournir à ceux-ci des compensations monétaires en échange de leur abandon de la surfacturation. Les négociations échouent et des mouvements de grève sont déclenchés. L'intervention du Collège des médecins permet de trouver un terrain d'entente. Il n'y aura plus de surfacturation, mais les médecins continuent d'obtenir des montants d'argent supplémentaires par des charges dites « administratives ».

Les gouvernements sont, selon Tuohy, des utilisateurs de symboles, dans les politiques touchant la surfacturation. Mais dans les négociations concrètes avec les médecins ils apparaissent plutôt comme des acteurs parmi d'autres.

La politique de désengorgement des urgences au Québec

Comme Tuohy, Demers et Lemieux (1998) n'utilisent pas explicitement l'approche des réseaux de politique publique pour traiter de la politique de désengorgement des urgences au Québec. Mais il est évident à la lecture de leur texte que cette politique est produite par un vaste réseau fait du ministre de la Santé et des Services sociaux, des fonctionnaires de son ministère, des conseils régionaux de la santé et des services sociaux ainsi que des régies régionales qui leur ont succédé, de deux groupes d'intervention sur les urgences créés par le ministre, des hôpitaux ainsi que de différentes organisations médicales. Le parti d'opposition peut aussi être considéré comme un participant au réseau.

Cette politique, qui s'est déroulée en différentes phases, depuis le début des années 1980, a été étudiée dans les processus d'émergence, de formulation et de mise en œuvre. Il en ressort des images différentes du rôle des acteurs gouvernementaux, selon le processus concerné. Dans l'émergence et la ré-émergence de la politique, suite aux échecs des premières mises en œuvre, le

ministre apparaît comme un acteur central qui joue un rôle d'entrepreneur, en particulier pour porter le problème à l'ordre du jour du gouvernement. Dans les formulations successives de la politique, les acteurs gouvernementaux apparaissent davantage comme des arbitres qui ont le dernier mot au terme de débats et de négociations parfois complexes. Dans la mise en œuvre, le gouvernement n'est plus qu'un acteur parmi d'autres, alors que des acteurs administratifs, les hôpitaux ainsi que les groupes d'intervention sur les urgences créés par le ministre décident en bonne partie du sort des mesures adoptées.

Cette conclusion rejoint d'autres auxquelles nous sommes arrivés, à propos du rôle différent que joue le gouvernement d'un processus à l'autre du déroulement des politiques publiques.

IV. Les principaux constats découlant des études de cas

Plusieurs constats sur le rôle du gouvernement dans la gouvernance découlent des douze études de cas qui viennent d'être présentées. Nous commencerons par discuter de la pertinence des modèles adoptés pour interpréter le rôle du gouvernement, avant de faire quelques considérations sur les variations dans le rôle du gouvernement selon un certain nombre de dimensions. Il est bien évident que nos constats reposent sur une base limitée d'études de cas. Cette base n'en présente pas moins une variété suffisante pour dégager quelques conclusions significatives.

La pertinence des modèles adoptés

Nous avons retrouvé très fréquemment dans les études de cas deux des rôles du gouvernement, définis dans les modèles de Dunleavy, soit celui d'un acteur parmi d'autres et celui d'un entrepreneur. On le voit bien dans le tableau 1, qui présente les résultats de nos interprétations.

Dans beaucoup de cas le gouvernement joue plus d'un rôle. Cela est dû à des variations dans le temps, ou encore dans les aspects des politiques publiques qui sont considérés.

Le gouvernement joue le rôle d'un acteur parmi d'autres dans huit des douze cas que nous avons présentés, soit dans trois cas non-canadiens et dans cinq cas canadiens. Le rôle d'entrepreneur est joué sept fois, soit dans quatre cas non-canadiens et trois cas canadiens.

Les deux autres rôles définis dans les modèles de Dunleavy ont été retrouvés beaucoup moins souvent. Le rôle d'instrument n'apparaît que deux fois, une fois dans un cas non-canadien et une fois dans un cas canadien. Quant au rôle d'utilisateur de symboles, il apparaît une seule fois, dans un cas canadien, et encore est-ce parce que l'auteur de l'étude de cas a construit sa propre interprétation à partir du modèle d'Edelman. Les auteurs des autres études de cas n'ont pas utilisé de façon aussi explicite un des quatre modèles distingués par Dunleavy.

Le modèle du gouvernement comme utilisateur de symboles apparaît distinct des trois autres, en ce qu'il n'est pas incompatible avec l'un ou l'autre d'entre eux, alors que ces autres modèles sont incompatibles entre eux. Un gouvernement qui utilise des symboles peut agir en pratique comme un acteur parmi d'autres, comme un instrument ou comme un entrepreneur, alors qu'à un moment donné dans le déroulement d'une politique publique, un gouvernement peut difficilement être à la fois un acteur parmi d'autres et un instrument, un acteur parmi d'autres et un arbitre, un instrument et un arbitre.

D'autres modèles

Les quatre modèles de Dunleavy sont insuffisants pour rendre compte de l'action des acteurs gouvernementaux. Un autre rôle, celui d'arbitre, est joué fréquemment, sans qu'on puisse le réduire à l'un ou l'autre des quatre rôles définis par Dunleavy. Dans huit des douze études de cas nous avons constaté ce rôle, quatre fois dans des cas non-canadiens, et quatre fois dans des cas canadiens. C'est donc le rôle le plus fréquent avec celui où le gouvernement est un acteur parmi d'autres.

Nous avons aussi identifié, dans une des études de cas non-canadien, un rôle de surveillant joué par le gouvernement. Ce rôle est joué dans une politique de nature très technique, où le gouvernement délègue ses pouvoirs à un organisme administratif et se limite à le surveiller.

Il est possible que ce rôle soit plus fréquent que ce que révèlent nos études de cas. De même, il est possible que les gouvernements jouent d'autres rôles que ceux qui ont été recensés. On parle souvent du « gouvernement accompagnateur », du « gouvernement catalyseur », etc. pour décrire des rôles qui ne correspondent pas tout à fait à ceux que nous avons retenus. Seul un plus grand nombre d'études de cas, couvrant des secteurs plus variés, permettrait de voir s'il s'agit là de rôles effectivement joués, ou plutôt de rôles encore peu fréquents de la part des gouvernements.

Tableau 1

Les rôles du gouvernement dans douze études de cas non-canadiens et canadiens

CAS NON-CANADIENS	RÔLES DU GOUVERNEMENT
1. Politiques de l'énergie nucléaire aux Pays-Bas	Acteur parmi d'autres
2. Politiques de l'enseignement secondaire en Grande-Bretagne	Entrepreneur ou arbitre
3. Politiques en matière de chimie et de télécommunications en Allemagne	Chimie : instrument ou arbitre Télécommunications : surveillance
4. Politiques de santé	Grande-Bretagne : Acteur parmi d'autres ou entrepreneur États-Unis : Entrepreneur ou acteur parmi d'autres
4. Politiques agro-environnementales	Danemark : Arbitre Suède : Entrepreneur et arbitre
5. Politiques des trains à grande vitesse	France : Entrepreneur Allemagne : Acteur parmi d'autres, entrepreneur ou arbitre
CAS CANADIENS	RÔLES DU GOUVERNEMENT
6. Politiques environnementales en Colombie-Britannique	Acteur parmi d'autres
7. Politiques des pêches sur la côte est	Acteur parmi d'autres, instrument, entrepreneur ou arbitre
8. Politiques agro-environnementales	Ontario : Acteur parmi d'autres Québec : Arbitre
9. Politiques de sécurité sociale	Entrepreneur ou arbitre
10. Politiques de surfacturation par les médecins en Ontario	Utilisateur de symboles ou acteur parmi d'autres
11. Politiques de désengorgement des urgences au Québec	Entrepreneur, arbitre ou acteur parmi d'autres

Des rôles différents selon les systèmes politiques

Le tableau révèle des différences entre les rôles joués par les gouvernements d'un système politique à l'autre. Ces différences sont particulièrement intéressantes quand des études comparatives ont été faites entre deux systèmes politiques, à propos d'un même secteur de politiques publiques.

Dans le quatrième cas étudié, celui des politiques de santé, il y a peu de différence significative entre la Grande-Bretagne et les États-Unis, mais des différences apparaissent en Grande-Bretagne selon le parti qui dirige le gouvernement. Les travaillistes jouent un rôle d'arbitre, alors que les conservateurs du temps de Margaret Thatcher, jouent plutôt un rôle d'entrepreneur. La même différence apparaît entre les partis de gouvernement à propos du deuxième cas, celui des politiques de l'enseignement secondaire.

Il y a trois autres cas d'étude comparative entre des systèmes politiques différents. Dans le cinquième cas, portant sur des politiques agro-environnementales, le gouvernement du Danemark joue un rôle d'arbitre, alors que celui de la Suède joue un rôle d'entrepreneur et d'arbitre. Dans le sixième cas, concernant les trains à grande vitesse, le gouvernement français se comporte, comme un entrepreneur, alors que le gouvernement allemand joue trois rôles différents, selon les projets et leur phase de réalisation. Au Canada, les politiques agro-environnementales, étudiées dans le neuvième cas, révèlent une différence entre le gouvernement de l'Ontario qui apparaît comme un acteur parmi d'autres, et celui du Québec qui joue plutôt un rôle d'arbitre.

Rappelons que même si les nombres sont trop petits pour être significatifs, les gouvernements au Canada apparaissent un peu plus comme des acteurs parmi d'autres et un peu moins comme des entrepreneurs, quand on les compare aux gouvernements des autres pays. Il n'y a pas de différence, par contre, pour ce qui est du rôle d'arbitre.

Les différences selon les secteurs de politiques publiques

La différence entre le Québec et l'Ontario en matière agro-environnementale tient, comme nous l'avons vu, aux règles officielles du jeu qui excluent le ministère de l'Environnement des politiques agricoles en Ontario, alors qu'elles l'incluent au Québec. Le secteur n'est donc pas tout à fait le même, si on considère les acteurs gouvernementaux, administratifs et privés qui y sont impliqués.

Le tableau 1 tend aussi à montrer que dans les secteurs très techniques, où les entreprises ont une expertise que ne possèdent pas les acteurs gouvernementaux et administratifs, le rôle du gouvernement est rarement celui d'un entrepreneur. Il est plutôt celui d'un arbitre, d'un surveillant, d'un acteur parmi d'autres ou même d'un instrument. Il en est ainsi des politiques de l'énergie nucléaire aux Pays-Bas (premier cas), et des politiques en matière de chimie et de télécommunications en Allemagne (troisième cas), et à certains égards des politiques

environnementales contre la dioxine et le radon au Canada (septième cas). On pourrait s'étonner qu'il n'en soit pas ainsi dans les politiques des trains à grande vitesse en France et en Allemagne (sixième cas), mais il faut se rappeler que dans les deux pays et surtout en France il existe des organismes autonomes importants (la SNCF en particulier) qui apportent aux acteurs gouvernementaux une grande expertise.

Dans les secteurs de politiques sociales comme l'enseignement, la santé et la sécurité sociale, il arrive plus souvent que les acteurs gouvernementaux, assistés des acteurs administratifs, jouent des rôles d'entrepreneur ou d'arbitre.

Les différences selon les processus

La plupart des auteurs des études de cas que nous avons utilisées ne se sont pas intéressés à tous les processus selon lesquels se déroulent les politiques publiques. Si on reprend la distinction commode entre l'émergence, la formulation et la mise en œuvre des politiques, on constate que beaucoup d'auteurs se sont concentrés sur la formulation, sans traiter de l'émergence et de la mise en œuvre.

Lorsque la distinction est faite implicitement ou explicitement entre les trois processus, ou deux d'entre eux, on constate généralement que le gouvernement joue des rôles différents d'un processus à l'autre. Il en est ainsi dans les politiques agro-environnementales en Suède, où le gouvernement joue successivement un rôle d'entrepreneur et d'arbitre, et dans la deuxième des politiques concernant les trains à grande vitesse en Allemagne, où la succession des rôles est la même qu'en Suède.

Des cas canadiens révèlent eux aussi des différences d'un processus à l'autre. Dans les politiques de sécurité sociale, le gouvernement agit comme un entrepreneur dans l'émergence et comme un arbitre dans la formulation. Il en est de même dans la politique québécoise de désengorgement des urgences, où la mise en œuvre montre que les acteurs gouvernementaux ne sont plus que des acteurs comme les autres.

On peut se demander s'il n'en est pas ainsi dans beaucoup de politiques publiques. Le gouvernement commence souvent par être un entrepreneur dans l'émergence, il devient un arbitre dans la formulation, et il n'est plus qu'un acteur parmi d'autres dans la mise en œuvre.

V. Les recherches à entreprendre

Pour faire suite aux questions qui ont été soulevées dans ce rapport, et en particulier dans la partie précédente, nous voudrions proposer trois domaines de recherche sur les rôles du gouvernement dans la gouvernance. Ces domaines concernent :

- les facteurs qui conditionnent les rôles du gouvernement
- les rôles du gouvernement selon les processus
- Les relations entre les acteurs gouvernementaux et les autres acteurs.

À propos de chacun de ces domaines nous formulerons un certain nombre de questions qui pourraient faire l'objet de projets de recherche. À l'étape actuelle de la planification des recherches sur la gouvernance, nous nous limiterons à la formulation des questions, sans préciser les stratégies et les méthodologies requises pour mener à bien les projets de recherche qui pourraient répondre aux questions.

Les facteurs qui conditionnent les rôles du gouvernement

À partir de la typologie de Dunleavy et de l'examen de nos douze études de cas, nous avons retenu six rôles différents qui peuvent être joués par le gouvernement dans la gouvernance, en ajoutant que d'autres rôles pourraient sans doute être distingués.

Si on considère que les rôles d'« entrepreneur », d'« utilisateur de symboles », d'« arbitre », de « surveillant », d'« acteur parmi d'autres » et d'« instrument » peuvent être joués par les gouvernements, il serait important que des recherches éclairent les conditions favorables et défavorables à l'accomplissement de ces rôles, à commencer par les transformations historiques qui ont rendu ces conditions possibles.

1) Parmi les conditions qu'il faudrait explorer dans la recherche, il y a d'abord la nature des systèmes politiques. Au Canada, qu'en est-il du système fédéral si on le compare à celui des provinces, et des systèmes des provinces quand on les compare entre eux? Par exemple, observe-t-on partout la concentration du pouvoir constatée par Donald J. Savoie (1999) au palier fédéral? Est-ce que les institutions, la culture politique et le pouvoir des principaux acteurs sont tels que les gouvernements sont amenés à jouer tel rôle plutôt que tel autre?

2) Les secteurs de politiques publiques conditionnent eux aussi le rôle des gouvernements. Comme nous l'avons noté, dans les secteurs très techniques il semble difficile pour le gouvernement de jouer des rôles d'entrepreneur ou d'arbitre, alors qu'il joue plus facilement ce rôle dans les politiques sociales. Est-ce toujours le cas, et s'il y a des exceptions, pourquoi?

3) Enfin, on peut se demander si les partis font une différence. Ce semble être le cas dans certaines des politiques non-canadiennes que nous avons étudiées. En est-il de même au Canada et dans les provinces?

Les rôles du gouvernement selon les processus

Le deuxième domaine de recherche que nous proposons concerne les rôles joués par les gouvernements d'un processus à l'autre de la production des politiques publiques, c'est-à-dire de l'émergence à la formulation et de la formulation à la mise en œuvre.

La plupart des études de cas que nous avons examinées se sont concentrées sur la formulation des politiques publiques. Cela s'explique par au moins deux raisons. D'une part il s'agit du processus central, entre l'émergence et la mise en œuvre, et on a souvent l'impression que c'est le processus le plus déterminant. D'autre part, beaucoup d'activités qui se déroulent dans le cadre de la formulation ont un caractère public, ce qui les rend plus faciles à étudier. Il ne faut pas pour autant négliger l'étude des deux autres processus.

1) Il nous semble important en effet que la recherche sur le rôle du gouvernement dans la gouvernance porte davantage sur l'émergence et surtout sur la mise en œuvre des politiques. Dans presque tous les cas où nous avons de l'information sur les trois processus, le gouvernement joue un rôle d'entrepreneur dans l'émergence, un rôle d'arbitre dans la formulation et un rôle indifférencié d'acteur parmi d'autres dans la mise en œuvre. En est-il toujours ainsi, ou y a-t-il des exceptions à cette tendance?

2) Le rôle d'acteur parmi d'autres dans la mise en œuvre, qui se dégage aussi de l'étude classique de Pressman et Wildavsky (1984), fait que dans l'application des politiques le gouvernement n'observe aucun des trois principes sous-jacents aux avantages institutionnels dont il dispose. Pourquoi en est-il ainsi, et ces défauts ne risquent-ils pas d'être aggravés si le gouvernement est limité, dans la mise en œuvre, à un rôle d'acteur comme les autres ou encore de surveillant?

La recherche sur la mise en œuvre des politiques est compliquée, parce qu'elle varie selon les régions, selon les mesures appliquées à l'intérieur d'une politique et selon les relations qui s'établissent entre administrateurs et administrés. Mais cette recherche est nécessaire pour bien comprendre dans quelle mesure le gouvernement maîtrise les applications concrètes des mesures qu'il adopte.

Les relations entre les acteurs gouvernementaux et les autres acteurs

À plusieurs occasions dans la présentation des études de cas, nous avons noté que les acteurs gouvernementaux agissaient en coopération avec les acteurs administratifs, ou encore que des acteurs privés avaient des liens avec les acteurs gouvernementaux. Dans la plupart des études de cas, les relations entre les acteurs dans les réseaux demeurent vagues, et bien souvent on se demande si les acteurs faisant partie d'un prétendu réseau forment vraiment un réseau, ou ne sont pas tout simplement juxtaposés les uns aux autres.

1) Les relations entre les acteurs gouvernementaux et les acteurs administratifs sont tout particulièrement importantes par rapport aux différents rôles que peut jouer le gouvernement. Celui-ci peut-il agir comme un entrepreneur, sans que des acteurs administratifs lui fournissent les contenus nécessaires à ce rôle? Quand le gouvernement agit comme un arbitre, dans quelle mesure prend-il ses distances avec les avis de ses administrations? Quand il est un acteur parmi d'autres, est-ce parce que des acteurs administratifs en compétition ou en conflit avec lui le réduisent à ce rôle?

2) Si l'on pense que les acteurs gouvernementaux joueront de plus en plus un rôle de surveillant auprès d'organisations autonomes ou privées, ayant une large autonomie dans la mise en œuvre des politiques publiques, en quoi au juste doit consister ce rôle? Dans quelle mesure les acteurs gouvernementaux doivent-ils demeurer imputables des actions posées par ces organisations? Est-ce qu'un rôle d'arbitre ne doit pas être joué, en plus de celui de surveillant?

3) Ce sont généralement des acteurs du secteur privé qui réduisent le gouvernement à un rôle d'instrument, mais pourquoi les administrations ne permettent pas alors au gouvernement de sortir de son impuissance? Quand le gouvernement agit comme un utilisateur de symboles, le fait-il de connivence avec les médias ou de façon autonome?

Les réponses que la recherche pourrait apporter à ces questions et à celles des deux domaines précédents nous aideraient à mieux comprendre les processus de gouvernance, et les relations de réseau qui inclinent le gouvernement à jouer tel rôle plutôt que tel autre dans ces processus.

BIBLIOGRAPHIE

- Allison, G.T, 1971. *Essence of Decision*, Boston, Little Brown.
- Allison, G.T. et P. Szanton, 1976, *Remaking Foreign Policy*, New York, Basic Books.
- Daugberg, C., 1998, « Linking Policy Networks and Environmental Policies : Nitrate Policy-Making in Denmark and Sweden 1970-1995 », *Public Administration*, vol. 76 : 275-294.
- Demers, L. et V. Lemieux, 1998, « La politique québécoise de désengorgement des urgences », *Administration publique du Canada*, vol. 41 : 501-528.
- Dunleavy, P., 1990, « Reinterpreting the Westland Affair : Theories of the State and Core Executive Decision Making », *Public Administration*, vol. 68 : 29-60.
- Dunn, J.A. et A. Perl, 1994, « Policy Networks and Industrial Revitalization : High Speed Rail Initiatives in France and Germany », *Journal of Public Policy*, vol. 14 : 311-343.
- Edelman, M., 1964, *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana, The University of Illinois Press.
- Elder, C.D. et R.W. Cobb, 1983, *The Political Uses of Symbols*, New York, Longman.
- Frohlich, N.J., J.A. Oppenheimer et O.R. Young, 1971, *Political Leadership and Collective Goods*, Princeton, Princeton University Press.
- Haddow, R., 1990, « The Poverty Policy Community in Canada's Liberal Welfare State », dans Coleman, W.D. et G. Skogstad, dir., *Policy Communities and Public Policy in Canada*, Mississauga, Copp, Clark, Pitman : 212-237.
- Harrison, K. et G. Hoberg, 1991, « Setting the Environmental Agenda in Canada and the United States : The Cases of Dioxin and Radon », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 24 : 3-27.
- Kingdon, J.W., 1995, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Harper Collins.
- Kooiman, J., dir., 1993, *Modern Governance*, London, Sage.
- Miliband, R., 1969, *The State in Capitalist Society*, London, Weidenfeld et Nicolson.

- Montpetit, E. et W.D. Coleman, 1999, « Policy Communities and Policy Divergence in Canada : Agro-Environmental Policy Development in Quebec and Ontario », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 32 : 691-714.
- Osborne, D. et J. Gaebler, 1992, *Reinventing Government*, Reading, Addison-Westley.
Pressman, J.L. et A. Wildavsky, 1984, *Implementation*, Berkeley, University of California Press.
- Pross, P. et S. McCorquodale, 1990, « The State Interests and Policy-Making in the East Coast Fishery », dans Coleman, W.D. et G. Skogstad , dir., *Policy Communities and Public Policy in Canada*, Mississauga, Copp, Clark, Pitman : 34-58.
- Raab, C.D., 1992, « Taking Networks Seriously : Education Policy in Britain », *European Journal of Political Research*, vol. 21 : 69-90.
- Rhodes, R.A.W., 1996, « The New Governance : Governing Without Government », *Political Studies*, vol. 44 : 652-667.
- Rhodes, R.A.W. et D. Marsh, 1995, « Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne », dans P. Le Galès et M. Thatcher, *Les réseaux de politique publique*, Paris, L'Harmattan : 31-68.
- Sabatier, P.A. et H.C. Jenkins-Smith, dir., 1993, *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press.
- Savoie, D.J., 1999, *Governing from the Centre*, Toronto, University of Toronto Press.
- Schneider, V., 1992, « The Structure of Policy Networks. A Comparison of the "Chemical Control" and "Telecommunications" Policy Domains in Germany », *European Journal of Political Research* : 109-129.
- Smith, M.J., 1993, *Pressure, Power and Policy. State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Stoker, G., 1998, « Governance as Theory : Five Propositions », *International Social Science Journal*, no 155 : 17-28.
- Tuohy, C., 1988, « Medecine and the State in Canada : The Extra-Billing Issue in Perspective », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 21 : 267-296.

Zijlstra, G.J., 1979, « Networks in Public Policy : Nuclear Energy in the Netherlands », *Social Networks*, vol. 1 : 359-389.

***LA FONCTION PUBLIQUE
COMME ORGANISATION APPRENANTE :
Maintenir le mouvement de réforme
dans la fonction publique***

Peter Aucoin

Collaborateur émérite
Centre canadien de gestion
Professeur McCullough en sciences politiques
Professeur en administration publique
Université Dalhousie

INTRODUCTION

Ce document vise à accroître notre compréhension de la mesure dans laquelle la fonction publique canadienne peut, et en fait doit, fonctionner comme une « organisation apprenante » afin de maintenir le mouvement de réforme dans la fonction publique. J'affirme que la réforme de la fonction publique ne consiste pas simplement à adopter les ordonnances de la « nouvelle gestion publique » par opposition aux méthodes traditionnelles d'administration publique. Je suggère plutôt qu'il existe quatre grands paradigmes de la réforme de la gestion publique subsistant dans les systèmes anglo-américains : ce que j'appelle les paradigmes de la politisation, de la privatisation, de la mesure du rendement et de la fonction publique professionnelle. Et je conclus que le modèle canadien, pour diverses raisons spécifiques au régime fédéral canadien, est fondé principalement sur le paradigme de la fonction publique professionnelle. Le succès de ce modèle exige que la fonction publique fonctionne comme une organisation apprenante.

Ce document est divisé en cinq parties. La première partie établit le contexte de la réforme de la fonction publique. La seconde donne les grandes lignes des quatre paradigmes notés précédemment et cherche à illustrer comment les réformes de régimes étrangers se sont fondées sur ces paradigmes. La troisième examine ce qu'on appelle le « modèle canadien » et vise à démontrer comment le paradigme de la fonction publique professionnelle a été dominant. La quatrième examine l'idéal de l'organisation apprenante du point de vue de son évolution comme concept de fonction gouvernementale et de gestion, la dynamique politique du changement dans des organisations où la connaissance est essentielle à la mission, l'idée d'apprentissage comme science sociale appliquée, les exigences organisationnelles d'une organisation apprenante en ce qui concerne les ressources, les systèmes et les réseaux, et le lien crucial entre les processus organisationnels et l'apprentissage organisationnel. La cinquième donne un aperçu de trois approches de recherche possibles pour traiter la question de l'amélioration de la fonction publique comme organisation apprenante.

LE CONTEXTE DE LA RÉFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE

La réforme de la fonction publique constitue un effort concerté pour traiter les exigences changeantes de la fonction gouvernementale et de la gestion publique. Au Canada, comme ailleurs, une importante partie de la réforme au cours de la dernière décennie a été motivée par le besoin d'un gouvernement abordable (Aucoin et Savoie, 1998). Bien qu'il soit peu probable que cette exigence deviendra moins importante étant donné les attentes et les besoins continus des citoyens et les responsabilités du gouvernement, de nombreuses autres exigences sont indépendantes de ce qu'on appelle les impératifs financiers (Peters et Savoie, 1995). En conséquence, il est nécessaire d'insister sur le fait que l'amélioration des circonstances

budgetaires ne modifiera pas de façon fondamentale la dynamique des transformations importantes qui ont lieu dans le contexte de la fonction gouvernementale et de la gestion publique. Il ne s'agit pas ici de discuter ces transformations en détail, mais un certain nombre de points doivent être notés étant donné qu'ils touchent la réforme de la fonction publique.

Premièrement, les citoyens ont accru leurs attentes par rapport à la qualité des services publics et la qualité du service. Ils s'attendent également de plus en plus à ce que leurs impôts soient utilisés pour une meilleure fonction publique. Et ils sont moins enclins à s'en remettre au gouvernement ou à la fonction publique pour leurs besoins et leurs préférences quant aux services publics et aux mécanismes de prestation de services. En même temps, les citoyens sont maintenant plus divisés en ce qui concerne le rôle que le gouvernement devrait jouer dans l'ordre socio-économique, ont un faible niveau de confiance dans le gouvernement, et tolèrent et acceptent moins la partisanerie dans l'administration des affaires publiques. Ils s'attendent à davantage d'ouverture et de transparence dans le gouvernement, particulièrement pour établir l'obligation de rendre compte au public des fonctionnaires élus, et même nommés.

Deuxièmement, les leaders gouvernementaux ont accru leurs attentes relatives à la réceptivité de la fonction publique face à leur agenda politique. Ils s'attendent également à ce que la fonction publique soit plus efficiente et plus efficace dans son utilisation des ressources publiques et dans la prestation de services. De plus, ils sont plus enclins à exiger que la fonction publique démontre que les résultats sont, en fait, atteints. En même temps, il existe une plus grande division au sein des partis politiques concernant le rôle du gouvernement, étant donné l'effondrement du consensus sur la gestion économique et l'État providence après la Seconde Guerre mondiale. Il y a également une concentration accrue de pouvoir au centre pour le gouvernement, ne serait-ce qu'en ce qui concerne les enjeux considérés d'importance stratégique du point de vue politique ou des politiques.

Troisièmement, les fonctionnaires s'en remettent moins à l'autorité, en général, et acceptent donc moins la hiérarchie comme norme pour le travail de la fonction publique. Ils veulent également plus d'opportunités d'affectations intéressantes, de développement personnel et de reconnaissance. En outre, ils s'attendent à un plus grand engagement envers un lieu de travail de qualité. En même temps, il y a une diversité accrue dans l'effectif de la fonction publique. La fonction publique est également moins attachée à l'idée de la fonction publique comme carrière de toute une vie, plusieurs de ses membres considérant leurs choix en dehors de la fonction publique.

Quatrièmement, les méthodes et les systèmes administratifs de la gestion publique et de la prestation de services publics ont été transformés de façon importante par les développements des technologies de l'information et des communications. Ces technologies ont des incidences dramatiques non seulement sur la gestion interne mais également sur les relations entre les citoyens et l'État et entre le gouvernement et la fonction publique. Ils constituent de nouveaux

« outils » qui permettent la réalisation de nouvelles choses et la réalisation de choses traditionnelles de façon nouvelle.

La nature de ces changements illustre, mieux que toute théorie n'ait pu le faire, la mesure dans laquelle les réformes de la fonction publique sont modelées par leurs environnements. Toutefois, ce n'est pas le seul facteur à considérer. C'est un fait que différentes réformes entraînent différents environnements, pour le meilleur ou pour le pire, parce que les réformes deviennent partie intégrante de leur environnement. Bien qu'il soit possible d'identifier et d'analyser les idées, les valeurs et les pratiques d'une fonction publique renouvelée en termes abstraits, les réformes sorties de leur contexte perdent une dimension importante de leur signification. Cela se produit dans la mesure où il n'est pas reconnu que les réformes d'un système donné sont inscrites dans un paradigme en particulier (ou une combinaison de paradigmes) de la réforme de la fonction publique.

C'est pour cette raison que les transformations des environnements de la fonction gouvernementale et de la gestion publique mentionnées ci-dessus ne devraient pas être considérées de façon abstraite comme si elles étaient des déterminants universels du changement dans une direction unidimensionnelle. Le contexte varie selon la juridiction et conséquemment les réformes de chaque juridiction également, quel que soit le nombre de similitudes dans ce qui est tenté et même lorsque les réformes se fondent sur des paradigmes communs.

QUATRE PARADIGMES DE LA RÉFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE

Afin de situer l'approche canadienne de la réforme de la fonction publique dans son contexte, et donc de comprendre ce qui est nécessaire pour maintenir le mouvement, il est important de comprendre le(s) paradigme(s) de base de la réforme de la fonction publique au Canada dans un contexte comparatif. Bien que cette analyse doive nécessairement être brève, nous devons comprendre que la réforme de la fonction publique telle que nous la retrouvons dans le contexte international n'est pas un bloc monolithique, nonobstant l'universalisme souvent revendiqué pour le mouvement de « nouvelle gestion publique ». Non seulement existe-t-il d'importantes variations dans ce que différentes juridictions recherchent, mais il existe également, et de façon plus essentielle, d'importantes différences dans les paradigmes actuels – les idées, les valeurs et les pratiques sous-jacentes – que l'on retrouve dans différentes juridictions, même lorsqu'elles semblent utiliser le même langage de la nouvelle gestion publique (ou pour « réinventer le gouvernement »).

Afin de simplifier les choses, je suggère qu'il existe quatre principaux paradigmes subsistant dans les régimes anglo-américains à l'heure actuelle. Ils sont ce que j'appellerai les paradigmes de la politisation, de la privatisation, de la mesure du rendement et de la fonction publique professionnelle. Ces paradigmes sont des modèles de type idéal en ce qu'ils ne correspondent pas exactement à ce que l'on peut retrouver dans le monde réel dans tout contexte

de fonction publique donné. Néanmoins, dans tout contexte de fonction publique donné (à tout le moins lorsque les réformateurs ne tirent pas dans toutes les directions à la fois, ce qui risque d'être le cas dans certaines juridictions), on retrouve un ou deux paradigmes prépondérants, bien que des éléments d'autres paradigmes puissent rivaliser également.

Politisation

Le paradigme de la politisation découle d'une vision selon laquelle la réforme de la fonction publique a le plus de chances de se réaliser lorsqu'il y a une solide conviction politique concernant ce qui doit être fait. Il est présumé que l'incitation à la réforme ne peut être attendue de la fonction publique elle-même parce que la fonction publique est jugée comme ayant un intérêt direct dans le statu quo. Le changement doit donc provenir de l'extérieur. Cela signifie que les leaders politiques doivent imposer le changement eux-mêmes et mettre en place des adjoints qui les aideront à accomplir ces fins. Cela nécessite un ensemble de conseillers d'état-major et/ou de gestionnaires nommés par la voie politique provenant de l'extérieur de la fonction publique, ou, à tout le moins, un cadre de fonctionnaires nommés par la voie politique qui sont prêts à s'associer à la direction politique du gouvernement et à son programme de réforme. Dans ce dernier cas, les fonctionnaires supérieurs engagés politiquement agissent essentiellement, si l'on utilise le langage des systèmes de Westminster, comme « ministres de second rang ».

L'apprentissage organisationnel de la fonction publique comme institution dans ce contexte ne constitue pas réellement une condition de réforme; ce qui doit être fait, ou ce qui est perçu comme devant être fait, est déjà déterminé. L'agenda est peut-être inspiré par l'idéologie partisane ou par une théorie abstraite; et il peut s'inscrire ou non dans l'éventail complet de circonstances du contexte en question. Dans tous les cas, il est imposé de façon arbitraire. Bien qu'il soit fort possible que le leadership politique désire coopter la fonction publique non partisane au service de son agenda, il est vraisemblable qu'il cherchera plutôt à ne pas en tenir compte. Cette approche est la plus vraisemblable étant donné qu'une approche politisée de la réforme doutera de la volonté de la fonction publique non partisane à mettre en œuvre un programme de réforme sans une orientation politique constante.

Privatisation

Le paradigme de la privatisation découle de la vision selon laquelle la réforme de la fonction publique a le plus de chances de se réaliser lorsque l'éventail complet des fonctions de la fonction publique est soumis aux forces concurrentielles du marché. Bien que la privatisation signifie habituellement, et de façon plus appropriée, le transfert complet des entreprises de la fonction publique au secteur privé, j'utilise ici le terme afin de mettre en évidence la présomption exécutoire dans ce paradigme. Cette présomption juge que la fonction publique

traditionnelle, comme institution, est un arrangement non idéal pour conseiller le gouvernement et pour administrer les services. Elle est jugée inférieure aux arrangements par lesquels les services publics, y compris les conseils en matière de politiques, sont fournis par des organisations du secteur privé qui sont soumises à la concurrence du marché ou, au moins, lorsque des organisations de la fonction publique doivent être en concurrence avec des organisations privées. À tout le moins, les organisations de la fonction publique doivent être encouragées à s'associer à des organisations du secteur privé. Bref, selon cette conception, la prestation de services publics par le truchement de la fonction publique traditionnelle est considérée essentiellement comme un arrangement institutionnel de dernier recours.

Ce paradigme fait valoir que la sous-traitance des services publics assure l'économie et l'efficacité parce que la gestion, tout particulièrement la gestion du secteur privé, obéit à l'incitatif de produire la plus grande valeur à partir des ressources fournies. Dans ce contexte, l'apprentissage organisationnel est essentiellement axé sur les questions de gestion d'économie et d'efficacité. L'efficacité des services est donc prise pour acquis parce que les enjeux relatifs aux politiques sont considérés comme élément fourni dans les résultats précisés comme devant être accomplis en vertu du contrat. Dans la mesure où quel qu'apprentissage que ce soit survienne, c'est le cas lorsque les services sont fournis par un certain nombre de fournisseurs et que le gouvernement est en mesure d'identifier les pratiques les plus innovatrices dans le cadre de son contrôle et de son examen de rendement continu. L'innovation, toutefois, ne découle pas de ce que les gestionnaires de contrats de la fonction publique font dans le cadre du contrôle et de l'examen des contrats, mais plutôt de la dynamique concurrentielle du marché. L'apprentissage survient principalement dans le secteur privé. Le secteur public en bénéficie mais est essentiellement un bénéficiaire passif. Si les organisations de la fonction publique doivent être en concurrence sur le marché pour les contrats pour fournir les services publics, alors elles pourront, elles aussi, bénéficier d'un apprentissage comme conséquence, bien que sous certains aspects importants, de telles organisations de la fonction publique soient essentiellement des hybrides organisationnels : appartenant à l'État et opérées par lui, mais dépendant entièrement de l'adjudication des contrats par appels d'offres.

Mesure du rendement

La mesure du rendement découle de la présomption selon laquelle la réforme de la fonction publique a le plus de chances de réussir lorsque les structures de la fonction publique sont fondées sur des arrangements contractuels clairement établis précisant les résultats que les fonctionnaires et leur organisation doivent atteindre. Ces ententes régissent la nomination des cadres et leur rendement, ainsi que les ressources et les résultats de l'organisation. La contractualisation implicite dans ce paradigme découle des présomptions relatives aux risques encourus par les « directeurs », nommément le gouvernement et les ministres, pour assurer la réceptivité et la conformité des « agents », nommément leurs fonctionnaires et organisations de la fonction publique. Le principal risque pour les directeurs est la nécessité d'avoir confiance en

ce que la fonction publique soit loyale au ministère et accorde donc la primauté à ses intérêts, c'est-à-dire l'agenda et les objectifs du gouvernement. Les contrats constituent le principal moyen de réduire ce risque.

Le paradigme de la mesure du rendement nécessite donc une séparation organisationnelle des responsabilités pour les politiques et les activités respectivement. Bien que cela puisse être réalisé de plus d'une façon, l'acceptation de cette nécessité a mené à la création « d'agences » (définies de façons diverses comme « cadres », « opérationnelles », « de services » ou « autonome ») qui sont gérées et offrent leurs services en vertu d'arrangements contractuels plutôt que hiérarchiques. Ces agences, quelle que soit la nomenclature, se distinguent des structures organisationnelles traditionnelles dans le système de base de la fonction publique de deux façons. D'un côté, elles fonctionnent sur la base de tels contrats. De l'autre côté, elles se voient octroyer un plus grand degré de pouvoirs dévolus ou délégués afin de gérer leurs ressources et leurs services que ce n'est le cas pour des formes organisationnelles traditionnelles. Le compromis pour leurs pouvoirs administratifs accrus est qu'elles sont responsables de leur obligation à faire face à leurs engagements contractuels. Mais l'acceptation de ce compromis présume que le rendement, bref large et couvrant les cadres sur une base individuelle et leur organisation, peut être « mesuré » de façon à faire de leur contrat des instruments d'imputabilité efficaces dans la recherche continue d'un rendement amélioré. Autrement, l'approche équivaut à peu de choses près à une forme de gestion décentralisée.

Ce paradigme peut être considéré comme un parent proche du paradigme de la privatisation étant donné les présomptions qui sous-tendent sa dépendance des contrats. Il diffère dans la mesure dans laquelle il présume que l'apprentissage organisationnel peut progresser par la mesure du rendement sans avoir recours au marché. En ce qui concerne les dimensions plus opérationnelles ou de prestation de services de la fonction publique, le développement des technologies de l'information et des communications a contribué de façon significative à l'attrait de ce paradigme. C'est particulièrement le cas dans la mesure où ces technologies ont facilité l'expansion des sondages sur les services aux citoyens et auprès du personnel, les évaluations fondées sur le rendement et les méthodologies de production de rapports, et l'application plus vaste de divers types de vérifications fondées sur le rendement. À vrai dire, dans certaines formulations, une organisation apprenante est une organisation qui a adopté ce paradigme.

Fonction publique professionnelle

Le paradigme de la fonction publique professionnelle présume que les leaders politiques et les fonctionnaires agissent comme partenaires dans lequel cas les premiers font confiance aux derniers pour deux raisons essentiellement. Premièrement, ils présument que la fonction publique non partisane leur fournit des conseillers et des administrateurs qui sont à la recherche de l'intérêt public dans la gestion publique tel que définit dans les lois et les politiques du gouvernement. Deuxièmement, ils présument qu'une fonction publique de carrière possédera l'expertise technique et l'expérience pratique nécessaires pour permettre au gouvernement de réaliser son agenda et d'assumer ses responsabilités pour une bonne fonction gouvernementale.

Le paradigme permet donc aux fonctionnaires de fournir des conseils confidentiels, d'exercer l'autorité au nom du cadre politique, et de faire les deux sans crainte de représailles pour des motifs de partisanerie politique. La fonction publique professionnelle fournit l'espace organisationnel, ou le marché institutionnel, pour garantir cet élément de protection contre le processus de partisanerie politique.

Ce paradigme présume qu'il y a une connexion directe entre les politiques et les opérations, même si l'administration de ces dernières est à toutes fins pratiques exécutée presque exclusivement par les fonctionnaires. Il n'y a donc pas de démarcation claire entre la prestation des « résultats » et la réalisation des « accomplissements » en vertu de ce paradigme. En tant que dépositaires de la confiance des autorités publiques, les cadres politiques et les fonctionnaires ont le devoir de poursuivre des résultats qui garantiront les objectifs de la loi et des politiques publiques. Le fait que seuls les fonctionnaires élus puissent être tenus responsables publiquement, parce qu'une telle distinction ne peut être établie, ne détourne pas de ce devoir incombant aux fonctionnaires. À vrai dire, ils devraient être tenus responsables, dans les limites de la fonction publique, de leur exécution de ce devoir selon les meilleures normes professionnelles.

En vertu de ce paradigme, il est présumé que la fonction publique fonctionne comme une organisation apprenante. C'est ce qui justifie la confiance que le public lui accorde en tant qu'institution professionnelle non partisane du gouvernement. Si la fonction publique n'apprend pas de façon continue, elle ne peut apporter connaissance et jugement dans un service de conseils en matière de politiques ou dans l'administration de services publics de façon à ajouter la valeur du public aux décisions du gouvernement dans un contexte d'exigences changeantes. La discrétion dont la fonction publique doit inévitablement faire preuve est jugée légitime du point de vue constitutionnel et nécessaire à la bonne fonction gouvernementale en vertu de ce paradigme parce qu'une fonction publique professionnelle, comme organisation apprenante, est considérée comme un soutien essentiel à la fonction gouvernementale démocratique laquelle constitue un exercice d'apprentissage continu. Une fonction publique professionnelle fait nécessairement partie de cette équation pour des raisons purement pratiques : l'État démocratique moderne ne peut s'attendre à ce que ses institutions politiques fonctionnent de façon efficace sans soutien « administratif ». Ainsi, la fonction publique n'est pas jugée intellectuellement supérieure à la classe politique dans sa capacité d'apprentissage. Cependant,

lorsqu'elle est organisée et gérée de façon adéquate, la fonction publique possède l'autonomie institutionnelle, les ressources et le temps nécessaires pour poursuivre l'apprentissage, défini de façon générale, dans une mesure et des façons qui ne sont tout simplement pas pratiques pour la classe politique étant donné ses multiples tâches gouvernementales et politiques.

Les paradigmes dans le monde réel

Tel que noté, les paradigmes sont des types idéaux; ils constituent des modèles fondés sur des idées, des valeurs et des pratiques, et en ce sens, ils possèdent une dimension normative et une dimension empirique. De par leur aspect normatif, ils énoncent ce qui devrait être fait pour atteindre une certaine situation; de par leur aspect empirique, ils constituent des propositions relatives au comportement organisationnel dans certaines conditions données. Mais la fonction gouvernementale et la gestion publique sont soumises à une multiplicité d'objectifs, comme un ensemble complexe de situations désirées. En outre, la connaissance du comportement organisationnel est toujours incomplète étant donné les conséquences indéterminées de divers choix d'organisation et de gestion dans diverses conditions. Il s'ensuit que dans le monde réel de la fonction gouvernementale et de la gestion publique, la pratique est invariablement caractérisée par l'adhésion à plus d'un paradigme. En même temps, le programme de réforme de la fonction publique de tout régime donné sera caractérisé par l'adhésion à un paradigme en particulier ou à une combinaison particulière de paradigmes.

Par exemple, le régime en Nouvelle-Zélande a été dominé par le paradigme de la mesure du rendement (Gregory et Hicks, 1999). L'édifice entier de ses réformes est fondé sur les propositions de la théorie de l'agence axées sur les structures contractuelles avec une séparation organisationnelle des responsabilités en matière de politiques et d'opérations dans laquelle la gestion dévolue des services publics est contrôlée par un ensemble élaboré de responsabilités de mesures du rendement (Boston, Martin, Pallot, Walsh, 1996). Bien qu'une solide orientation et conviction politiques aient été nécessaires pour réaliser cette approche de la réforme, et qu'une privatisation considérable ait été entreprise en cours de route, le point de focalisation premier a été l'économie et l'efficacité de gestion accrues par le truchement de la mesure du rendement. Des aspects de la fonction publique professionnelle ont toujours été présents, tout particulièrement dans la dotation indépendante non partisane de la fonction publique, à commencer par les cadres supérieurs, mais ce n'est que récemment que la question de la capacité de la fonction publique a refait surface (Nouvelle-Zélande, State Services Commission, 1999).

En Grande-Bretagne, les paradigmes de la politisation et de la privatisation ont été dominants sous Thatcher bien que cette combinaison ait été ensuite suivie par une dépendance accrue sur le paradigme de la mesure du rendement avec la création de l'architecture de l'organisme de direction de la fonction publique de base (Campbell et Wilson, 1995). Blair a réitéré le paradigme de la politisation étant donné sa frustration face à ce qu'il perçoit comme une réaction tardive de la fonction publique au changement fondamental (Royaume-Uni, 1999).

Un éloge stérile est fait au paradigme de la fonction publique professionnelle, mais on pourrait pardonner à la fonction publique de considérer les paradigmes qui prévalent comme peu réceptifs à l'idée d'une fonction publique partenaire du gouvernement.

En Australie, les réformes Hawke-Keatings des années quatre-vingt ont été motivées par une acceptation combinée des paradigmes de la politisation et de la fonction publique professionnelle. Il s'agit d'une combinaison de paradigmes qui ne peut être que tendue. Néanmoins, ce processus a été bien géré parce que l'organe politique du gouvernement comptait un grand nombre d'anciens fonctionnaires chevronnés et la fonction publique professionnelle s'est vue accorder de l'espace pour fonctionner dans un régime de gestion dévolue accrue (Campbell et Halligan, 1992). Le gouvernement Howard a adopté une combinaison politisation-privatisation, avec une forte dose de mesure du rendement (Halligan, 2000). Le paradigme traditionnel de la fonction publique professionnelle a été perçu comme un obstacle à la réforme. L'accent est maintenant mis sur la création d'une fonction publique à « haute performance » au sein d'un cadre de gestion hautement dévolue et concurrentielle (Kemp, 1999).

Aux Etats-Unis, il y a eu un mélange des paradigmes de la politisation, avec un leadership de conviction politique émanant de la Maison Blanche et du Congrès, et de la mesure du rendement, émanant également des deux sources d'autorité dans le système américain de pouvoirs séparés et partagés (Kettl, 1994). L'initiative du National Performance Review est venue de l'organe de direction; le régime de la Government Performance and Results Act est venu de l'organe législatif. Le paradigme de la privatisation a été une prolongation de cette combinaison étant donné la conviction politique à l'effet que moins de gouvernement équivaut à un meilleur gouvernement ainsi que la reformulation de la dichotomie politiques-administration comme choix d'un gouvernement qui « dirige » mais ne « rame » pas. Le paradigme de la fonction publique professionnelle a été le parent pauvre de tout cela. Au cours des deux dernières décennies, la fonction publique a été soumise à une politisation importante dans ses rangs supérieurs et à des mesures radicales contre la bureaucratie. Dans tous les cas, un régime de microgestion par le Congrès non seulement réduit l'étendue de la fonction publique comme dépositaire de la confiance des autorités publiques, mais encourage également un ensemble hautement fragmenté d'agences de la fonction publique à poursuivre des objectifs d'agences distincts dans le cadre d'une concurrence entre la direction et l'autorité législative.

LE MODÈLE CANADIEN

Contrairement aux autres systèmes anglo-américains, l'expérience canadienne de réforme de la fonction publique au cours des quelques dix dernières années n'a pas été perçue comme distincte par quel qu'aspect important que ce soit. Elle apparaît moins cohérente que les réformes de

« nouvelle gestion publique » poursuivies en Nouvelle-Zélande ou en Grande-Bretagne. Elle n'est pas aussi médiatisée que le mouvement pour « réinventer le gouvernement » aux États-Unis. Et, elle a été considérée comme moins vigoureuse que les réformes australiennes, que ce soit dans leur manifestation Hawke-Keating ou Howard. Bref, le compte rendu fédéral canadien de la réforme suggère que le Canada est un retardataire ou tout juste un suiveur. Au cours des années quatre-vingt, le compte rendu canadien de l'innovation était jugé modeste ainsi que dérivé. L'initiative de la Fonction publique 2000 entreprise en 1989 n'a pas réussi à attirer l'attention internationale, encore moins l'émulation, et a déperissé à l'intérieur des limites d'Ottawa comme un mouvement de réforme sans essor (Aucoin, 1995).

Néanmoins, au cours de la dernière décennie, le système canadien a connu des changements considérables. Dans son rapport au Premier ministre, le greffier du Conseil privé, en tant que chef de la fonction publique, a rendu compte de ces changements de la façon suivante : « La réforme de la fonction publique a été exécutée de façon typiquement canadienne : calmement, de façon compétente, et sans tambour ni trompette » (Bourgon, 1998,1). Ces réformes ont été dépeintes comme « pragmatiques » et « expérimentales ». Bien que ces réformes aient couvert un large spectre de fonction gouvernementale et de gestion publique, aucun « grand plan » n'apparaissait qui aurait pu constituer une coupure radicale avec les traditions canadiennes.

Pourtant, le greffier a affirmé que les réformes canadiennes ont été fondées sur un certain nombre de caractéristiques distinctives importantes qui, dans un contexte international comparatif, font du « modèle canadien... un modèle spécifiquement canadien... et suffisamment différent des autres pour mériter l'attention » (2). Le modèle canadien, affirme-t-elle, :

- est fondé sur la croyance que le gouvernement et les institutions gouvernementales sont essentielles à une société performante;
- soutient que les réformes du secteur public doivent commencer par l'examen du rôle que l'on s'attend à ce que le gouvernement joue dans l'avenir;
- affirme qu'un secteur public performant nécessite une solide capacité stratégique et une fonction de prestation de services moderne;
- reconnaît l'importance d'une fonction publique performante, professionnelle et non partisane, et
- exige du leadership des fonctionnaires élus et nommés.

Sous certains aspects, ces éléments ont été mis en opposition aux autres modèles de façon explicite. Par exemple, il était affirmé que le modèle canadien « rejetait la philosophie selon laquelle moins de gouvernement est synonyme de meilleur gouvernement »; qu'il « accepte, en fait, que les fonctions de politiques et de prestation de services soient séparées comme principe universel »; qu'il « reconnaît que les fonctionnaires ont un rôle clé à jouer dans l'élaboration des politiques et la prestation des services »; et qu'il reconnaît que « l'on a dépendu du leadership de la fonction publique pour présenter des idées audacieuses et novatrices aux ministres, pour

fournir un soutien au changement et pour assurer une mise en œuvre sans heurt ». De nombreuses présomptions sont implicitement contenues dans ces affirmations.

La première est que la réforme de la fonction publique se fonde sur la conviction politique selon laquelle la fonction publique professionnelle a un intérêt direct dans le statu quo et se sert elle-même en protégeant son statut contre toute réforme, et, donc, qu'on ne doit pas en tenir compte si l'on veut réaliser la réforme. La deuxième est que la fonction publique est capable de réaliser de plus grandes économies et une plus grande efficacité selon ses propres modalités, c'est-à-dire sans avoir recours à la concurrence du marché entre les fournisseurs de la fonction publique et du secteur privé. La troisième est qu'un rendement amélioré de la part de la fonction publique peut être réalisé sans séparation des responsabilités en matière de politiques et d'opérations par le truchement de l'application universelle de structures d'agences organisées de façon contractuelle avec des systèmes de mesure du rendement expressément imposés.

Dans chacun de ces aspects, l'approche canadienne de la réforme diffère des approches que l'on retrouve dans d'autres systèmes anglo-américains, y compris certaines juridictions provinciales canadiennes (particulièrement l'Alberta et l'Ontario). L'approche canadienne résulte de l'interaction d'au moins trois principaux facteurs.

Premièrement, trop peu de ministres fédéraux et aucun des trois premiers ministres, au cours des deux dernières décennies, y compris ceux du ministère actuel, ont considéré la réforme de la fonction publique en soi, à tout le moins pas de la façon que cela s'est fait ailleurs, comme point central de leur agenda politique (Savoie, 1994, 1999). Cela est dû en partie aux préoccupations relatives à des enjeux politiques et de politiques publiques plus vastes. Mais, deuxièmement, cela est également dû à un rejet de la prémisse selon laquelle la réforme de la fonction publique doit comporter une diminution de la capacité ministérielle à administrer les affaires publiques en collaboration directe avec la fonction publique. La nécessité pratique de composer avec les exigences de l'impératif financier a exigé un gouvernement plus abordable. Et cela a entraîné des compressions considérables de l'appareil d'État, de ses programmes et de ses dépenses. De plus, il en a résulté une dépendance accrue sur les partenariats entre le secteur public et le secteur privé (comme « systèmes de prestation de rechange ») en reconnaissance des ressources limitées du gouvernement, et même de la sous-traitance afin de réaliser des économies. Pourtant, les grands exercices de restructuration du gouvernement et d'examen de programmes ont été entrepris, en grande partie, avec des ministres qui voulaient maintenir la forme ministérielle traditionnelle et les structures d'administrations centrales traditionnelles qui soutenaient les ministres afin qu'ils conservent leur contrôle politique de l'administration publique. Ils ont agi ainsi, troisièmement, parce qu'ils ont continué de croire que la dépendance sur la fonction publique comme principale source de conseils sur les questions relatives aux politiques publiques et à la prestation des services publics ne menace pas leur contrôle de l'administration publique. Par exemple, lors des exercices de restructuration du gouvernement et d'examen des programmes, ils ont engagé pleinement la fonction publique professionnelle

comme partenaire, même si cette dernière était beaucoup plus participative que les premiers (Aucoin et Savoie, 1998).

Dans ce contexte, il n'est peut-être pas surprenant que le pragmatisme et l'expérimentation, et qui plus est que le « gradualisme décentralisé », aient caractérisé la réforme de la fonction publique. Étant donné que le leadership politique n'a pas écarté la fonction publique, ces fonctionnaires qui autrement auraient pu souhaiter promouvoir des réformes plus radicales n'ont pas pu obtenir d'appui pour de tels changements. Paul Tellier, greffier du Conseil privé au cours du régime Mulroney, par exemple, après son départ de la fonction publique, a écrit que ses collègues de la fonction publique l'avaient convaincu de ne pas poursuivre de réforme radicale, chose qu'il devait regretter par la suite (Tellier, 1994). Mais ce qu'il n'a pas dit de façon claire c'est ce qu'une réforme radicale aurait pu comporter. Ce qui semblait acquis et fondé à ce moment a été formulé par Ian Clark, alors Secrétaire du conseil du Trésor, qui a plaidé en faveur d'une approche « réaliste » de la réforme (Clark, 1994a et 1994b). Ce que cela comportait était une continuation de la tradition d'un gouvernement ministériel de base combiné à une fonction publique professionnelle mais incorporant des éléments de la nouvelle gestion publique étant donné que cette tradition le permettait.

La préférence accordée à cette approche était due en partie aux facteurs notés ci-dessus. Elle était également due au fait que la génération de fonctionnaires fédéraux qui ont atteint les rangs supérieurs de la fonction publique au moment de l'émergence de la nouvelle gestion publique avaient déjà connu, au début de leur carrière, de nombreuses itérations de réformes de la gestion publique. Et celles-ci n'étaient pas différentes des propositions centrales de la nouvelle gestion publique. Tout au long des années soixante et soixante-dix, le Canada a été un leader de la réforme de la gestion publique, en commençant par les réformes instituées par la Commission d'enquête parlementaire Glassco sur l'organisation du gouvernement. La décentralisation administrative, l'analyse systématique des politiques, la budgétisation et la planification des programmes, et la mesure du rendement n'étaient pas vraiment des thèmes nouveaux pour cette génération. De fait, à la fin de cette période, au début des années quatre-vingt, le spécialiste international en budgétisation le plus en vue avait proclamé le système de gestion intégrée des politiques et des dépenses en cours au Canada comme le système le plus innovateur des systèmes anglo-américains (Schick, 1988). Au cours des années quatre-vingt, lorsque les autres gouvernements ont entrepris les « nouvelles » réformes, on pouvait donc pardonner à la fonction publique fédérale de considérer ces réformes comme de simples nouveaux façonnages de ce qui avait été essayé, et jugé manquant, dans l'expérience canadienne. Il y avait bien quelques nouveaux plis, pour être sûrs, mais ils n'ont pas été considérés comme des innovations importantes.

Dans ce contexte, il n'y avait pas beaucoup d'appui pour les théories abstraites sous-tendant la nouvelle gestion publique. Au cours du régime Mulroney, les ministres entraient en fonction méfiants à l'égard de la fonction publique fédérale. Et, ils ont pris des mesures pour revendiquer le contrôle politisé (Aucoin, 1988). Mais non seulement se sont-ils retirés d'une

adoption en vrac du paradigme politisé, mais ils ont bientôt apprécié ce que la fonction publique professionnelle pouvait offrir. Bien qu'une tension palpable ait pu être ressentie pendant tout le temps où ils ont été au pouvoir, les Conservateurs n'ont jamais cherché à démanteler les structures de base de la tradition canadienne. La réforme de la fonction publique est donc devenue la prérogative essentiellement de la fonction publique elle-même. Cette approche s'est poursuivie lorsque les Libéraux sont arrivés au pouvoir en 1993, renforcée par un ministère plus respectueux de la fonction publique (Aucoin, 1995).

D'un bout à l'autre, cette tradition a signifié une approche pragmatique et expérimentale dans la création « d'agences opérationnelles », la déréglementation et la réduction des « contrôles de gestion » de l'administration centrale, la « délégation » accrue d'autorité de gestion aux ministères, la « commercialisation » et la « sous-traitance » de certaines opérations de services communs, l'adoption de « normes de service », les rapports élargis des « mesures de rendement », et, de façon plus générale, la modernisation du système de la fonction publique. L'initiative d'Examen des programmes de 1993 a changé de façon drastique divers contours de la fonction publique, toutefois, l'architecture de base du système demeure en place. Même la coupure avec la tradition la plus récente et la plus radicale – l'adoption d'un nouveau modèle « d'agence de service » pour l'opération du revenu et des douanes (affectant pleinement plus d'un quart de la fonction publique) avec sa forme hybride de ministère-société d'État – comporte d'importantes caractéristiques canadiennes traditionnelles.

En 1998, lorsque le greffier du Conseil privé suggéra qu'il y avait un modèle canadien de réforme de la fonction publique, distinct de tous les autres, elle mettait essentiellement de l'avant l'idée que le paradigme de la fonction publique professionnelle était *la* caractéristique distinctive de l'approche canadienne. La preuve de la prépondérance de ce paradigme peut se trouver dans la mesure dans laquelle la réforme de la fonction publique s'est concentrée sur trois principales dimensions de la fonction gouvernementale et de la gestion publique. Ces dimensions sont les efforts pour rebâtir la capacité de recherche en matière de politiques de la fonction publique, pour instituer une approche du service axé sur le citoyen de la prestation des services publics, et la revitalisation de la fonction publique elle-même (Cappe, 2000). Ce n'est pas le lieu pour décrire ces trois initiatives en détails. Cependant, il ne doit pas seulement être noté que ces efforts de réforme ont été développés par la fonction publique et acceptés par les ministres, mais il faut également insister sur le fait que chacun d'entre eux est fondé sur l'importance d'une fonction publique professionnelle pour une bonne fonction gouvernementale et une bonne gestion publique. De ces façons, l'approche est fondamentalement et substantiellement différente des prémisses des trois autres paradigmes. Plus important encore, l'approche canadienne présume qu'une fonction publique professionnelle constitue une valeur publique parce qu'un tel service est géré comme une organisation apprenante, c'est-à-dire une organisation qui « apprend » continuellement à fournir la qualité de conseils en matière de politiques et la qualité de prestation de services requises par les exigences de la fonction gouvernementale. Dans ce contexte, le paradigme de la mesure du rendement est également

présent, mais clairement comme élément secondaire afin de compléter l'idéal de la fonction publique comme organisation apprenante (Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, 2000).

La prépondérance de ce paradigme, ou de tout autre paradigme, ne garantit pas, en soi, le succès. Dans le cas du paradigme de la fonction publique professionnelle, la fonction publique doit en fait être gérée de façon à promouvoir et à faire progresser l'apprentissage; autrement, l'organisation sera en « difficulté d'apprentissage », « illettrée » même. Bref, il ne suffit pas que la fonction publique professionnelle se voit attribuer un poste critique dans la fonction gouvernementale et la gestion publique. Et, il faut bien plus que les conditions d'une fonction publique dotée de façon indépendante. Elle doit démontrer qu'elle est supérieure aux autres modèles de réforme de la fonction publique.

L'IDÉAL D'UNE ORGANISATION APPRENANTE

En un sens, l'idée même d'une fonction publique professionnelle a longtemps présumé qu'un tel service est une « organisation apprenante ». Bien qu'il ait pu y avoir une période dans le lointain passé où la capacité et l'opportunité des services publics anglo-américains à fonctionner de cette manière étaient pratiquement nulles, et elles fonctionnaient donc essentiellement comme des bureaucraties de commis robotisées au service de partisans, ce temps est depuis longtemps révolu. Cela ne veut pas dire, toutefois, qu'une fonction publique engagée pleinement, pratiquant l'art de gouverner, a été la norme pour ces fonctions publiques depuis l'avènement de la dotation indépendante fondée sur le principe du mérite. Il faut cependant affirmer que, pendant une certaine période, ces fonctions publiques ont poursuivi l'idéal du service comme organisation apprenante.

La nomenclature de la fonction publique comme « organisation apprenante » est, bien sûr, relativement récente dans le langage contemporain de la fonction publique, empruntant, comme elle le fait, le langage du secteur privé (Morgan, 1998; Garvin, 1993; Senge, 1990). Le concept de l'organisation apprenante, ainsi que son concept connexe « d'apprentissage organisationnel », sont devenus le centre des préoccupations des communautés d'universitaires et de spécialistes de la gestion du secteur privé dans les années quatre-vingt-dix (Easterby-Smith, 1997, 1998). Pourtant, l'idée du gouvernement, y compris sa fonction publique, comme organisation apprenante est loin d'être un concept nouveau, sans compter que les ouvrages actuels sur le sujet accordent peu d'attention au savoir antérieur, particulièrement celui des sciences politiques.

Par exemple, et quoi qu'il soit possible de remonter bien plus loin en arrière, le thème principal de l'ouvrage *The Nerves of Government* (1966) de Karl Deutsch était que les gouvernements devraient être considérés comme des systèmes cybernétiques fondés sur l'information qui, comme il l'affirme, « apprennent comment apprendre » (maintenant le mantra de l'organisation apprenante). Deutsch n'était pas le moins du monde seul à penser ainsi. Son

travail était bâti sur le savoir de nombreux théoriciens, y compris ceux comme David Easton (1953), qui avait mis de l'avant le concept de l'État comme « système politique » opérant dans un environnement turbulent avec des boucles de balayage et de rétroaction fournissant respectivement la direction et la correction pour la conduite.

Bien que le travail de ces chercheurs ne soit jamais devenu la devise répandue des gourous de la gestion contemporaine, il a eu une certaine incidence dans quelques gouvernements, notamment dans l'administration Kennedy aux États-Unis et dans le gouvernement Trudeau au Canada. Les expressions « analyse des systèmes », « cybernétiques » et « processus d'information » comme constructions mentales analytiques, lorsqu'il ne s'agit pas de méthodologies scientifiques exactes, ont fait leur apparition dans le lexique du gouvernement et de l'administration publique. C'était tout particulièrement le cas pour l'adoption des « systèmes de planification, de programmation et de budgétisation » (SPPB), tels qu'institués dans ces deux systèmes dans les années soixante, et pour le développement des administrations centrales de politiques et de gestion dotées de « superbureaucrates » (Campbell et Szablowski, 1979).

Il ne s'agit pas ici d'explorer le sort de ces premières versions du gouvernement et de la fonction publique comme organisations apprenantes (bien que Richard French en ait fait un travail remarquable dans *Comment Ottawa décide* (1980)). Toutefois, il est nécessaire de faire ressortir un point pertinent à l'objectif de ce rapport qui découle de notre apprentissage fondé sur les premiers efforts pour adopter de façon consciente le point de vue du gouvernement comme organisation apprenante. Ce point est le suivant : *les méthodes, les techniques et les approches d'une institution qui cherche à fonctionner comme une organisation apprenante exigent que ces instruments soient solidement inscrits dans les principaux processus par lesquels l'organisation exécute ses tâches de base*. Ils doivent, en d'autres mots, faire partie intégrante de la conduite du travail de l'organisation poursuivant ses missions. Dans la mesure où ils ne sont pas inscrits solidement, ils deviennent périphériques, non pertinents, même perturbateurs, et sont un jour mis de côté ou même écartés. Les efforts des années soixante n'ont pas abouti précisément parce qu'ils étaient structurés de façon à ce que les dimensions d'apprentissage du processus soient limitées à ceux engagés dans le « travail sur les politiques ». Trop souvent ce travail a été séparé des dimensions politiques du processus d'élaboration des politiques et du côté opérationnel de l'administration publique. Il n'était pas inscrit dans les processus continus de la prise de décision ministérielle ni de la prestation de services publics.

En même temps, le legs de ces premiers efforts pour instituer un nouveau monde courageux d'analyse des politiques et de prise de décisions « rationnelles » afin de mieux diriger le navire de l'État était une prise de conscience saine de la nécessité de mieux comprendre les complexités de la gestion dans des environnements turbulents et incertains. Pourtant, à l'arrivée des années quatre-vingt-dix, la nature des transformations survenant dans l'environnement du gouvernement semblait nécessiter des changements radicaux et étant donné que les défis auxquels les gouvernements faisaient face touchaient invariablement de nombreuses

organisations gouvernementales, des changements exhaustifs semblaient également s'imposer. D'où l'attrait de l'idée de la fonction publique comme organisation apprenante pouvant apprendre à générer et à appliquer des connaissances de façon à pouvoir atteindre les causes profondes des problèmes socio-économiques et à s'y attaquer de façon systémique et horizontale plutôt que fragmentée et verticale.

Le concept de l'organisation apprenante

Le concept de l'organisation apprenante est apparu dans le secteur privé à but lucratif pour deux simples raisons essentiellement. Premièrement, un facteur clé du succès concurrentiel dans ce que nous appelons « l'économie du savoir » est de plus en plus devenu la capacité d'une entreprise de générer et d'appliquer les connaissances dans les multiples étapes d'une entreprise commerciale. Deuxièmement, la capacité d'une entreprise de générer et d'appliquer des connaissances dépend de son personnel qui est constitué de « travailleurs du savoir » et de « gestionnaires du savoir ». Avec un marché de plus en plus mondialisé, la concurrence est devenue plus féroce en raison de l'explosion du savoir dans le domaine des technologies de l'information et des communications et du bassin limité de travailleurs du savoir et de gestionnaires du savoir compétents (Senge, 1990).

Devenir une organisation apprenante est donc un impératif pour les entreprises qui désirent se positionner dans cette économie du savoir hautement concurrentielle. Comment une entreprise peut-elle y parvenir ? Les ouvrages sur le sujet abondent maintenant. De façon générale, ils suggèrent un certain nombre de caractéristiques de l'organisation apprenante de type idéal, mais il n'y a pas de consensus sur un seul type idéal. La série de caractéristiques qu'un bref survol des ouvrages permet d'identifier comprend : le point de vue ou la pensée systèmes; une préoccupation pour la mesure; la variété opérationnelle; un climat d'ouverture; un leadership engagé, une éducation continue; une expérimentation continue; l'évaluation; l'apprentissage des autres; une vision commune; les défis aux modèles mentaux; la maîtrise personnelle; l'apprentissage en équipe; la réflexion et l'apprentissage itératif, et, l'attention au savoir tacite (Easterby-Smith, 1997).

Une des raisons pour laquelle aucun consensus n'a pu être atteint quant à un type idéal est que les nombreux chercheurs et spécialistes qui se sont penchés sur la question avaient différents points de vue en matière de discipline et de gestion. En effet, les ouvrages offrent ce qui semble être une reformulation d'anciennes et de nouvelles théories de l'organisation et de la gestion recentrées afin de permettre les exigences selon lesquelles les entreprises apprennent à fonctionner comme des organisations apprenantes étant donné les demandes de l'économie du savoir. Si les ouvrages doivent comporter des éléments nouveaux ou distinctifs, c'est bien que l'organisation apprenante doit être une entreprise qui exploite sa capacité collective pour apprendre et appliquer ce qui est appris en intégrant les préceptes de la gestion aux préceptes de la science (Leonard-Barton, 1995). Ces derniers se distinguent des premiers dans la mesure où

ils exigent une ouverture à la primauté de l'analyse fondée sur l'expérience; aux défis et aux critiques; à une égalité de la participation au dialogue et au débat, et au traitement du savoir comme public, c'est-à-dire un savoir partagé. Bien que les préceptes de la gestion n'aillent pas toujours à l'encontre des préceptes de la science, il existe une tension évidente et inhérente entre ce que C.P. Snow définit dans son compte rendu classique sur les relations entre la science et le gouvernement (1960) comme les « deux cultures » qui doivent être prises en considération dans toute organisation qui cherche à être une organisation apprenante.

Les préceptes de la gestion exigent une hiérarchie de l'autorité liée à une répartition des responsabilités afin que les gestionnaires soient soumis à un régime d'imputabilité. La justification en est que toutes les autorités, particulièrement l'autorité publique, soient conférées ou déléguées à la fin. En même temps, les organisations peuvent être gérées de façon participative, inclusive, coopérative et civilisée. En outre, elles peuvent chercher à remplir leurs missions en adoptant des méthodes de gestion qui favorisent la recherche et l'analyse exhaustives, la prise de décisions fondée sur l'expérience, l'expérimentation continue, la mesure et l'évaluation systématiques, et le défi constant aux procédures établies et aux cadres réglementaires.

Néanmoins, les organisations de la fonction publique, tout comme les entreprises, sont engagées dans l'application des connaissances afin d'atteindre leurs objectifs, quelle que soit l'importance de leur investissement dans la recherche comme la génération du savoir. Ce ne sont pas des écoles scientifiques intéressées par le savoir en soi. Cela signifie que de telles organisations doivent être gérées de façon à poursuivre leurs objectifs; et le savoir est le moyen d'y parvenir. De plus, les connaissances appliquées en question sont en grande partie les connaissances en sciences sociales appliquées. Et c'est dans les sciences sociales, y compris les sciences de la gestion, que l'on peut retrouver le plus de contestation entre les paradigmes ou les écoles de pensée opposés. Il ne devrait donc pas être surprenant que la plupart des constructions d'organisation apprenante de type idéal ne tiennent pas compte les dimensions « politiques » de la vie organisationnelle ou ont beaucoup de difficulté à lui laisser de l'espace comme caractéristique inhérente d'une organisation apprenante. La politique est considérée comme corrompant l'organisation apprenante.

La politique de la science

Pourtant, dans le contexte de la science, même au sein de l'Académie, il existe une dimension politique fondamentale. C'est la politique associée à la génération et à la diffusion des nouvelles connaissances, comme les nouvelles idées ou les nouveaux paradigmes. Les nouvelles connaissances mettent au défi l'ordre existant d'idées ou de paradigmes. Il s'agit donc d'un processus politique intrinsèque étant donné que les paradigmes existants et les nouveaux paradigmes s'affrontent pour la suprématie intellectuelle. C'est la raison pour laquelle Kuhn (1962) a dépeint les changements de paradigmes dans le cours de l'histoire des sciences comme

des « révolutions », et ce dans tous les sens du mot. Ils étaient aussi intenses, aussi compétitifs, aussi personnels, et souvent aussi vilains, que tout ce qui a été connu dans le domaine politique de la fonction gouvernementale. Cette dimension du changement dans les sciences en elles-mêmes n'est pas très bien comprise, même dans la communauté scientifique.

La mythologie de la science, contrairement à l'histoire de la science telle que proposée par des chercheurs comme Kuhn, dépeint les processus de la découverte et du changement intellectuels comme purement intellectuels : de nouvelles théories remplacent les anciennes théories parce que les preuves sont convaincantes et qu'ils possèdent de plus grands pouvoirs d'explication. C'est tout ce qu'est cette mythologie : fiction et non-réalité. La mythologie contribue cependant à une compréhension publique des sciences comme savoir objectif, la politique comme pur parti-pris subjectif. La politique de la science dans la fonction gouvernementale est donc trop souvent dépeinte par les scientifiques comme la « vérité » contre la « manipulation ».

En conséquence, il ne devrait pas être surprenant que certaines compréhensions de l'apprentissage organisationnel présument qu'une organisation apprenante, en vertu du savoir objectif qu'elle génère et diffuse, soit dénuée de politique; le « savoir » constituera le « pouvoir » en lui-même. Mais ce serait là l'établissement d'une fausse dichotomie entre le savoir et la politique. Le savoir et la politique sont toujours entrelacés, particulièrement dans le contexte des affaires pratiques où les connaissances appliquées, distinctes des connaissances théoriques, ont une incidence sur ce que nous faisons pour poursuivre les objectifs et les missions organisationnels. Et, tel que noté, les connaissances en sciences sociales – le savoir appliqué dans la fonction gouvernementale et la gestion publique – sont invariablement soumises à une grande contestation intellectuelle, à tout le moins dans les sociétés « ouvertes », c'est-à-dire libérales-démocrates.

Rien de ce qui a été susmentionné ne devrait être utilisé comme argument contre la poursuite de l'idéal de l'organisation apprenante. Il s'agit plutôt d'un avertissement de ne pas s'attendre à ce qu'une organisation apprenante arrive à s'élever au-dessus de la politique organisationnelle, et encore moins à ce qu'elle l'élimine. En effet, sous certains aspects essentiels, il est fort possible que la politique d'une organisation apprenante soit plus tendue et combative du point de vue politique que celle d'une organisation qui prête peu d'attention au changement fondé sur l'apprentissage. Non seulement les enjeux sont-ils plus importants lorsque, par exemple, de grands paradigmes s'affrontent pour la suprématie, ou un combat pour le traitement sur une longue période, mais de nombreux travailleurs du savoir, lorsque ce ne sont pas tous les travailleurs, sont entièrement engagés envers leurs idées. En même temps, ce type de politique est habituellement plus excitant et stimulant du point de vue intellectuel que la politique des rivalités entre intérêts ou factions partisans opposés. Et, une organisation engagée envers l'apprentissage organisationnel, lorsqu'elle est bien gérée, peut diriger la politique des idées de façon à encourager ses membres à initier un dialogue et une discussion qui ne sont non

seulement civils, mais qui accordent également la priorité à la promotion de l'intérêt public, autant que possible.

Finalement, une organisation apprenante performante gère la politique du savoir en reconnaissant qu'un changement stratégique réussi peut être fondé sur un savoir qui soit incrémentiel ou radical de nature, tout dépendant des défis qu'entraîne son environnement, des opportunités résultant des nouvelles technologies administratives, ou des développements des connaissances pertinentes même. Il ne s'agit pas de nier l'importance cruciale de l'investissement dans l'apprentissage qui remet constamment en question le statu quo. Il s'agit plutôt d'affirmer que dans un monde d'incertitude, la stratégie « rationnelle » consiste parfois à être aussi expérimental que possible afin de ne pas s'engager envers une transformation qui n'est pas du tout certaine mais qui est plus radicale. De plus, une organisation apprenante est également bien gérée lorsque l'organisation reconnaît que le savoir « tacite », fondé principalement sur l'expérience pratique ou subjective, mais sans explication théorique pour soutenir ses affirmations, peut être tout aussi important dans une organisation apprenante que le savoir « explicite », fondé sur des éléments quantitatifs ou empiriques. (Il devrait être noté que même dans la technologie et les sciences physiques ou naturelles, il y a des éléments de savoir tacite; les scientifiques ou les technologues peuvent appliquer le savoir dans certaines applications sans une explication explicite ou théorie causale en main.)

Apprendre dans une organisation apprenante

Dans une organisation apprenante, le personnel de tous les niveaux est engagé dans l'apprentissage parce que c'est le personnel qui apprend et applique l'apprentissage. La raison est simple, à tout le moins en théorie. Les organisations n'apprennent pas indépendamment de leurs membres. Les structures, les procédures et les pratiques organisationnelles sont habilitantes au mieux. Mais, une organisation n'est pas uniquement une forme, c'est un organisme vivant de ses membres interagissant entre eux dans le contexte de leur environnement extérieur. C'est dans ce sens que nous pouvons parler d'une organisation comme une organisation apprenante : ou bien ses processus de base, par lesquels les membres font le travail de l'organisation, font progresser la capacité d'apprentissage de l'organisation, et donc son savoir collectif, ou bien ils ne le font pas.

Bien que certains processus d'une organisation soient plus explicitement dédiés à l'apprentissage, comme la création, l'acquisition et la diffusion du savoir - comme c'est le cas avec les activités de recherche, d'investigation ou d'étude - le but ultime d'une organisation apprenante responsable des affaires pratiques est d'appliquer le savoir dans la pratique; c'est le « savoir en action ». La fonction publique n'est pas une école intéressée par le savoir en soi, quel que soit le professionnalisme qu'elle démontre dans ses valeurs et quel que soit le degré d'instruction de ses spécialistes.

Pourtant, les normes et les procédures de la science doivent prévaloir même dans la génération, la diffusion et l'application du savoir dans les affaires pratiques si l'idéal d'une organisation apprenante doit être promu. La plus importante de ces normes et procédures est que le savoir soit soumis à un examen minutieux, à une évaluation et à une contestation; autrement, ceux qui détiennent le pouvoir organisationnel, qu'ils soient bien informés ou non, auront préséance de façon invariable. Cela exige qu'une fonction publique qui cherche à fonctionner comme une organisation apprenante fasse de la place pour permettre au savoir d'être public, c'est-à-dire disponible et accessible (à tout le moins dans les limites de l'organisation), et, donc, qu'il soit soumis au plus vaste éventail possible d'analyse, de commentaires et de discussion critiques. Cette exigence n'est pas souvent satisfaite dans la mesure exigée par les normes et les procédures de la science précisément parce que la fonction gouvernementale, et donc la gestion publique, n'est pas uniquement un exercice intellectuel de savoir en action, mais également l'exercice de pouvoir politique. Ce dernier ne doit pas nécessairement écarter les dimensions intellectuelles de la fonction gouvernementale et de la gestion publique, mais il doit toujours voir aux demandes des intérêts organisés ainsi que permettre les ambitions personnelles des activistes politiques partisans qui cherchent à atteindre et à retenir le pouvoir politique (Jones et Thompson, 1999).

Exigences organisationnelles

Une organisation apprenante exige un engagement d'une organisation envers l'apprentissage qui comporte au moins trois choses : les ressources nécessaires, les systèmes appropriés et les réseaux d'apprentissage.

La dimension *ressource* est peut-être à la fois la plus simple et la plus complexe. Il va sans dire qu'une organisation apprenante doit avoir un haut niveau d'investissement des ressources dans son personnel professionnel. Weber a reconnu qu'une bureaucratie performante exigeait les ressources nécessaires pour attirer et retenir l'effectif nécessaire de spécialistes pour exécuter les fonctions techniques de l'organisation, pour motiver le personnel cherchant un haut rendement, et pour prévenir la corruption sous toutes ses formes. Plus récemment, ceux qui ne sont pas habituellement identifiés comme des partisans de la « bureaucratie » de la fonction publique, tels que la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international, en sont venus à accepter qu'une fonction publique professionnelle est une condition nécessaire d'une bonne fonction gouvernementale recherchant la prospérité économique et le développement social. Même la Nouvelle-Zélande, le parangon du mouvement de nouvelle gestion publique, reconnaît maintenant, tel que noté, que le gouvernement doit assurer que la part qu'a la société dans la fonction publique comme bien national doit être protégée et développée à long terme. Cette responsabilité de fiduciaire exige un niveau d'investissement des ressources nécessaire pour assurer que la masse critique de personnel compétent pour entreprendre les fonctions de base de l'administration publique, y compris l'apprentissage, soit garantie.

L'acceptation de cette exigence constitue la partie simple de l'équation. La partie plus complexe consiste à savoir comment évaluer le niveau exact d'investissement des ressources requis pour satisfaire cette exigence dans toute juridiction donnée. Néanmoins, nous pouvons dire que deux aspects de la question des ressources exigent une attention spéciale. Le premier concerne la nécessité d'une masse critique de personnel pour les fonctions de soutien qui servent à améliorer l'apprentissage. Cela comprend du personnel à l'administration centrale et dans les ministères responsables pour effectuer la recherche, définie de façon générale pour couvrir les questions de politiques et de service; pour exécuter le contrôle et la mesure du rendement, et pour effectuer les vérifications, les examens et les évaluations. Le second aspect concerne la masse critique de personnel dans les fonctions d'exécution suffisante pour permettre le temps nécessaire pour entreprendre une réflexion, un dialogue et des délibérations ainsi que pour exécuter les tâches de prise de décisions, de coordination et de contrôle, de supervision et de direction des opérations, et de gestion financière et humaine.

En ces temps de restrictions des dépenses et de rationalisation, il est devenu de plus en plus difficile, c'est le moins qu'on puisse dire, de justifier le niveau de ressources nécessaire pour satisfaire aux conditions susmentionnées. Dans de nombreux milieux, cela est vu comme une « surcharge bureaucratique » et un « flottement organisationnel », une « redondance » même, dans une période où, affirme-t-on, de nombreuses sinon la plupart des organisations de la fonction publique n'ont même pas le personnel nécessaire pour exécuter leurs fonctions « de base » parce qu'elles doivent « réaliser plus avec moins ». Cela est renforcé par la mentalité du « fais ton travail, c'est tout » qui considère les exigences traditionnelles de « l'administration » de la fonction publique comme une « perte bureaucratique », une « barrière » même à l'efficacité et à l'efficience. La présomption opérante dans ce cas-ci est que seul du personnel fournissant des « services » en première ligne est exigé. Selon ce point de vue, les exigences en matière de personnel pour l'apprentissage organisationnel sont considérées comme des « luxes » qu'il n'est plus possible de s'offrir si le travail « essentiel » doit être fait. Et ce point de vue est renforcé par certains fonctionnaires qui affirment qu'on ne peut « apprendre que par la pratique » et que le temps passé à discuter, à dialoguer et à délibérer avec les autres, y compris le personnel de soutien engagé dans la recherche, le contrôle, la mesure, la vérification, l'examen ou l'évaluation est du temps perdu. Finalement, cela n'aide pas les choses qu'il y ait de l'ignorance de la part de nombreux politiciens concernant les meilleures pratiques dans le secteur privé ayant trait à l'apprentissage organisationnel ou à la gestion du savoir. Dans ce secteur, on retrouve de plus en plus de grands investissements de ressources dans ces activités même étant donné la nature hautement concurrentielle de l'économie du savoir.

La fonction publique devra surmonter d'importants obstacles si elle désire fonctionner comme une organisation apprenante. Et ce qui compte finalement, c'est que l'engagement des ressources en personnel et le temps du personnel dédié à l'apprentissage organisationnel doit être vu comme une valeur ajoutée en fait de conseils améliorés en matière de politiques, de services et de prestation de services améliorés, et de gestion améliorée. En l'absence de pressions concurrentes de la part d'organisations externes, ou de systèmes de comparaison ou de cartes de

pointage bien développés, la capacité de démontrer la valeur ajoutée est nécessairement limitée. Par rapport au secteur privé à but lucratif dans un marché hautement concurrentiel, l'impératif de l'apprentissage organisationnel dans le secteur public est moins certain. Ce fait, bien entendu, est une des raisons pour la supériorité présumée des paradigmes de la privatisation et de la mesure du rendement par rapport au paradigme de la fonction publique professionnelle. Dans ce cas, il est présumé que les marchés ou les mesures du rendement peuvent être utilisés pour obliger les fournisseurs de service, qu'ils soient privés ou publics, à « apprendre » ce qui est nécessaire pour satisfaire aux clauses de leurs contrats et, donc, pour survivre. Dans certaines circonstances, ces conditions peuvent être satisfaites. Mais trop souvent, l'utilité de ces approches est minimisée par l'absence complète ou partielle des conditions exigées. Les marchés ne sont pas suffisamment robustes; les mesures de rendement sont incomplètes ou soumises à des interprétations opposées (Barzelay, 1997; Pollitt, 1995). Et, dans tous les cas, il doit y avoir une capacité résiduelle dans la fonction publique afin de gérer ces approches, et donc d'apprendre comment les utiliser au mieux.

En même temps, il y a des indications que dans la fonction publique canadienne, comme ailleurs, les ressources en personnel et en temps sont gaspillées au détriment de sa capacité de fonctionner comme une organisation apprenante. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne les ressources engagées dans l'administration des régimes législatifs et réglementaires excessivement complexes et rigides qui gouvernent ses systèmes financiers et, tout particulièrement, de gestion des ressources humaines (Canada, vérificateur général, 2000). Des ressources qui autrement pourraient être affectées à l'amélioration de la capacité et des occasions d'apprentissage de la fonction publique sont donc utilisées pour se conformer aux préceptes de ce que plusieurs considèrent comme des règles difficiles à appliquer dépassées et non nécessaires. Mettre le cadre de gestion approprié en place sera peut-être bien l'occasion de mieux aligner la répartition du personnel de soutien et de première ligne avec les exigences en ressources d'une organisation apprenante.

La seconde dimension concerne les *systèmes* utilisés dans la gestion publique. Ces systèmes structurent et orientent le travail de la fonction publique étant donné qu'ils touchent les fonctions de gestion de base. Ils servent à fournir les incitatifs et les moyens de dissuasion aux fonctionnaires à tous les niveaux pour apprendre de façon continue et consciente dans le contexte de leur travail afin de promouvoir le rendement. Ils font cela en donnant forme aux moyens par lesquels l'autorité, la responsabilité et l'imputabilité au sein de la fonction publique sont attribuées et intégrées au milieu de travail. En ce sens, les systèmes sont formels et explicites. Dans un autre sens, toutefois, les façons dont ces systèmes sont réellement gérés, sur une base centrale et dans les organisations sur une base individuelle, constituent les systèmes informels et implicites dans la pratique. Ce qui est en jeu c'est la mesure dans laquelle ces systèmes, formels et informels, contribuent à favoriser ou à entraver une culture et une pratique d'apprentissage continu. Les systèmes formels peuvent constituer des barrières, des contraintes ou des entraves ou ils peuvent représenter les valeurs et les normes qui assurent la promotion des meilleures pratiques.

Les systèmes formels reconnaissent le besoin de la hiérarchie et de la spécialisation dans l'exécution de la gestion. La hiérarchie, dans le sens de gestion centralisée ou de « commande et contrôle » tel que souvent défini, a pratiquement toujours été soumise à une certaine dévolution d'autorité et de responsabilité, quel que soit le paradigme ascendant. Cela a pris la forme de la rationalisation des contrôles ministériels centraux, de la délégation de l'autorité et de la déstratification de la hiérarchie. Bien que cela varie selon la juridiction, et nonobstant les contradictions contenues dans certains régimes, l'accent a été mis sur le renforcement de la gestion en laissant et/ou en obligeant les gestionnaires à gérer leurs ressources et leurs services (Borins, 1998). Dans ce processus, un plus grand effort est déployé pour réaliser une meilleure pratique en affirmant la primauté des « valeurs » ministérielles et en exigeant des gestionnaires qu'ils gèrent les « résultats », définis comme des issus ou des dénouements ou les deux. La présomption dans ce cas est que ces changements aux arrangements hiérarchiques traditionnels réduisent une focalisation excessive sur la gestion des « intrants » et des « processus » et améliore la localisation sur l'efficacité de l'utilisation des ressources et sur l'efficacité dans la qualité des services et de la prestation des services.

Sous de nombreux aspects, ces développements ont constitué un effort pour réaligner les rôles et les fonctions des experts fonctionnels en gestion, tels que ceux responsables de la gestion des ressources financières et humaines. L'effort dans ce cas a été d'assurer que l'attention et la priorité accordées à ces dimensions de la gestion ne détournent pas des missions de base des organisations hiérarchiques du gouvernement. Les experts fonctionnels voient aux moyens corporatifs de l'administration plutôt qu'aux fins, ou aux résultats, devant être atteints par ces organisations hiérarchiques en exécutant la gestion des services publics, de façon directe ou indirecte, afin de réaliser l'efficacité et l'efficacités. Dans la mesure où ces experts, qu'ils soient au centre du gouvernement ou dans les ministères responsables, sont capables d'exercer de l'autorité face aux moyens de l'administration, la conséquence comporte trois volets. Cela fracture l'autorité des gestionnaires hiérarchiques, trouble les eaux de la responsabilité et rend l'imputabilité moins transparente et donc plus difficile à garantir. Dans le processus, la probabilité de l'efficacité et de l'efficacités est réduite.

La rationalisation des contrôles ministériels centraux, la délégation de l'autorité et la déstratification des structures de gestion traitent des dimensions importantes des systèmes administratifs. Dans le paradigme de la politisation, ces développements s'intègrent bien à la préférence pour une fonction publique axée essentiellement sur la prestation de services de façon à assurer l'efficacité et l'efficacités. L'efficacité est la plus importante priorité, toutefois, parce que ce qui constitue l'efficacités, c'est-à-dire ce qui doit être fait, est déterminé principalement par le leadership politique. L'efficacités pour la fonction publique n'équivaut donc qu'aux dimensions techniques d'une prestation de services de qualité. Dans le paradigme de la privatisation, ces développements s'intègrent bien car les mêmes critères s'appliquent, bien que dans ce cas, la concurrence du marché est considérée comme le mécanisme pour promouvoir l'efficacité. Ici aussi, bien entendu, les questions d'efficacités sont déterminées principalement par le leadership politique. Dans le paradigme de la mesure du rendement, ces développements

s'intègrent encore mieux étant donné que l'on s'attend à encore plus de la part de la fonction publique dans son traitement du lien entre l'efficience et l'efficacité. Et l'on s'attend à plus pour deux raisons. Premièrement, les substituts pour le marché, tel que les systèmes de comparaison, doivent être utilisés pour mesurer le rendement. Deuxièmement, il y a une compréhension encore plus grande de la nécessité d'évaluer la mesure dans laquelle les résultats ou les services d'une organisation contribuent réellement, ou garantissent, les résultats visés par le gouvernement. Dans le paradigme de la fonction publique professionnelle, ces développements constituent une reconnaissance encore plus grande de l'importance de la fonction publique. Et ce pour trois raisons. Ils reconnaissent que le leadership politique fait confiance à la fonction publique pour exercer l'autorité exécutive en son nom. Ce faisant, les fonctionnaires apportent un jugement professionnel lorsqu'ils exercent un pouvoir discrétionnaire dans l'équilibre des exigences jumelles de l'efficience et de l'efficacité. Les fonctionnaires doivent nécessairement être engagés envers l'administration centrale en conseillant les cadres politiques sur les questions d'efficacité parce que l'apprentissage gouvernemental, dans le sens le plus large, dépend de la capacité de la fonction publique à apprendre en exerçant l'autorité et le pouvoir discrétionnaire.

Les exigences d'une organisation apprenante pour une fonction publique professionnelle en ce qui concerne ses systèmes administratifs présument d'une très bonne compréhension des valeurs ministérielles de la fonction publique et d'un engagement envers elles (Canada, Groupe de travail sur les Valeurs et l'éthique de la fonction publique, 1996 et 2000). Cela est exigé précisément en raison de la mesure dans laquelle les fonctionnaires exercent l'autorité en l'absence de systèmes de commande et de contrôle centralisés et parce que le régime d'imputabilité n'est pas considéré comme quelque chose qui peut être mis sur le pilote automatique (Sutherland et Mitchell, 1997). D'importantes préoccupations relatives à l'engagement envers de telles valeurs, ou à tout le moins à l'adhésion à celles-ci, ont été éprouvées dans les pays où les paradigmes de la politisation, de la privatisation et de la mesure du rendement ont été dominants comme en Australie, en Grande-Bretagne et en Nouvelle-Zélande. Dans ces régimes, le caractère corporatif de la fonction publique a été réduit de différentes façons. Les efforts pour garantir l'imputabilité de la fonction publique par des arrangements contractuels se sont avérés coûteux par rapport à ses mécanismes de production de rapports d'envergure et pas du tout aussi efficaces que prévu, étant donné la tendance inévitable des gestionnaires à gérer leurs contrats de façon exclusive (Schick, 1996). Dans le cas du Canada, le point de vue corporatif s'est vu accorder une plus grande priorité, comme il fallait s'y attendre dans le paradigme de la fonction publique professionnelle. Mais une rationalisation à grande échelle ainsi qu'une déstratification importante, combinées à une mesure de signaux conflictuels ont ébranlé l'adhésion aux valeurs de la fonction publique dans certains milieux.

Deuxièmement, les arrangements de travail coopératif qui garantissent l'établissement efficace de liens entre les administrations centrales de politiques et de gestion et les services hiérarchiques, les gestionnaires fonctionnels et hiérarchiques, et les gestionnaires dans l'ensemble des organisations hiérarchiques sont un prérequis. Ils sont nécessaires pour améliorer le rendement parce qu'il doit être présumé que l'amélioration du rendement comporte un

changement continu comme conséquence de l'apprentissage à de nombreux endroits dans l'organisation, y compris le gouvernement dans son ensemble. Mais l'apprentissage ne produit pas l'innovation désirée si elle ne constitue pas une entreprise collective suffisante pour obtenir un accord sur les changements nécessaires sous l'angle privilégié de ceux ayant différentes bases d'autorité, de pouvoir et d'influence organisationnels. La meilleure intégration de la gestion fonctionnelle et hiérarchique des ressources dans la plupart des régimes a été un développement positif. Dans certains cas, toutefois, la dévolution de l'autorité pour la gestion des ressources financières et humaines aux organisations hiérarchiques nécessaire pour réaliser ce type d'intégration, particulièrement si elle est fondée sur des arrangements contractuels pointus, a posé des problèmes pour l'établissement de structures coopérantes inter-organisationnelles pour fournir une prestation de service intégrée ou uniforme. La fragmentation de la fonction publique britannique en organismes de direction, par exemple, a dressé des obstacles sur le chemin de ce qui est maintenant vu comme le besoin de mécanismes de prestation de services « rassemblés ». Les Australiens ont cherché à éviter ce problème en créant une importante agence de prestation de services, Centrelink, qui fournit, par voie de contrats, une prestation de services uniforme pour au moins cinq grands portefeuilles. Dans cette juridiction, toutefois, la fragmentation survient également en raison de la grande dépendance sur la sous-traitance. Le régime de Nouvelle-Zélande, avec son importante dévolution aux gestionnaires hiérarchiques, a dû faire face à de plus grands obstacles encore par rapport à cela principalement parce qu'il était axé sur la production efficiente de services comme résultats. Mais cela a signifié beaucoup moins d'attention accordée aux liens entre les résultats et les dénouements, et donc à l'efficacité des résultats où l'efficacité nécessite la coordination de services. L'approche canadienne a été de se centrer principalement sur la prestation de services intégrée, jusqu'à une collaboration entre les paliers de gouvernements. Cela a exigé une dévolution au moins dans les faits de l'autorité, et conséquemment des préoccupations relatives aux structures d'imputabilité (Canada, vérificateur général, 1999), mais les structures perdantes qui sont possibles lorsque des arrangements contractuels pointus ne dominent pas ont fourni la souplesse nécessaire à l'innovation.

Troisièmement, il doit y avoir une capacité appropriée pour que les administrations centrales puissent exercer une orientation dans la recherche d'un rendement amélioré dans l'ensemble du gouvernement. L'autonomie des organisations hiérarchiques pour appliquer les valeurs ministérielles de façon à satisfaire les exigences de leurs différents objectifs et différentes tâches, et donc d'expérimenter différentes approches afin de trouver les meilleures pratiques, ne peut être considérée comme suffisante pour assurer l'apprentissage organisationnel. Un équilibre est requis non seulement parce que ces organisations hiérarchiques font partie d'une entreprise plus grande, mais également parce que l'apprentissage organisationnel exige un contexte dans lequel il y a un contrôle, un examen et une fonction de questionnement continus.

L'utilisation du paradigme de politisation dans ce cas en est un qui de façon invariable comporte peu d'équilibre; la concentration de pouvoir, particulièrement pour les questions d'orientation de politiques, impose tout simplement des politiques de rechange. L'utilisation du paradigme de privatisation s'approche de cette exigence pour une amélioration continue

principalement par voie de politiques de soumission obligatoire ou d'étude de commercialisation imposées par l'administration centrale et de sous-traitance obligatoire pour certains types de services. Ces approches vont nécessairement à l'encontre de l'autorité de gestion dévolue aux organisations hiérarchiques, et ont inévitablement soulevé l'accusation selon laquelle les administrations centrales ont institué une autre façon de microgérer les gestionnaires hiérarchiques. Le paradigme de la mesure du rendement a entraîné une importante dépendance sur les plans de normes de service, de mises à l'essai et de meilleures pratiques. Ces plans sont beaucoup moins importuns, mais seulement dans la mesure où l'administration centrale établit un environnement pertinent d'organisations comparables pour les critères de normes de service, de mises à l'essai et de meilleures pratiques, et amorce un dialogue significatif avec les gestionnaires hiérarchiques concernant les obstacles aux améliorations de service et les possibilités d'améliorations.

Le paradigme de la fonction publique professionnelle accorde la primauté à cette dernière exigence en reconnaissance de la nécessité d'approches ministérielles et coopératives de l'amélioration de service, y compris le service de conseils en matière de politiques aux cadres politiques. Cette approche dépend donc nécessairement beaucoup d'un cadre de gestion qui cherche continuellement à déterminer la mesure dans laquelle et les façons par lesquelles l'exercice de l'autorité centrale sur les systèmes administratifs entrave ou favorise l'apprentissage organisationnel continu. Elle reconnaît que les contrôles centraux sur les organisations hiérarchiques peuvent avoir des conséquences pernicieuses. Néanmoins, elle reconnaît également que l'autorité centrale peut soutenir la gestion hiérarchique poursuivant l'apprentissage organisationnel s'il est indiqué de promouvoir ces objectifs qui doivent être garantis par des concepts et des pratiques administratifs, y compris les valeurs de la fonction publique qui distinguent l'administration publique comme mise en œuvre de la loi et des politiques publiques.

La gestion publique en vertu de ce paradigme exige deux choses. La première est la nécessité d'accepter que « politiques » et « administration » doivent être gérées de façon uniforme, à la fin, quelle que soit la division dans la pratique des rôles et des responsabilités nécessaires dans les organisations complexes. La seconde, qui représente plus un défi, est la nécessité de resituer la distinction entre « administrations centrales » et « organisations hiérarchiques » d'un point de vue de la fonction publique ministérielle ou de l'ensemble du gouvernement.

Ce faisant, la fonction publique doit généralement en venir à une meilleure compréhension du besoin de « contrôle » dans ses diverses dimensions, et donc de la nécessité de systèmes de contrôle dans l'ensemble des structures organisationnelles de la fonction publique, comme exigence de base essentielle d'une saine, et non mauvaise, gestion publique (Barrett, 1999). Une importante responsabilité des administrations centrales est d'assurer, et de fournir l'assurance, que ces systèmes sont en place. Cela ne nécessite pas que l'administration centrale

les impose, encore moins de le faire avec un modèle unique, mais à certains moments, un contrôle direct sera nécessairement requis pour pallier les déficiences.

En même temps, la dialectique de l'imputabilité pour le rendement exige qu'il y ait une plus grande reconnaissance du rôle et de la responsabilité légitimes de l'administration centrale d'interroger le rendement des organisations hiérarchiques (Aucoin et Heintzman, 2000). Cette fonction d'interrogation est inhérente au paradigme de la fonction publique professionnelle. Elle présume que tous les fonctionnaires, non seulement ceux à l'administration centrale, ont une obligation ministérielle d'améliorer continuellement les services publics et, plus encore, que les moyens centraux pour favoriser l'adhésion à cette obligation consistent à être soumis à l'interrogation par ses collègues dans la profession. Au Canada, cela est de plus en plus reconnu dans la façon dont le rendement des sous-ministres est soumis à l'examen des pairs. La fonction d'interrogation de l'administration centrale n'est qu'une prolongation de cette logique. Pour accomplir cela, la perception traditionnelle de dichotomie entre les administrations centrales et les organisations hiérarchiques doit être surmontée. Afin d'étendre cette logique à la gestion ministérielle de la fonction publique de façon évidente, de plus grands efforts sont nécessaires pour organiser et opérer le « centre » de façon à amener les gestionnaires hiérarchiques, et non seulement les sous-ministres, dans les processus centraux de la gestion publique. Sur un certain nombre de fronts, l'expérience récente du gouvernement canadien démontre un mouvement dans cette direction.

La troisième dimension concerne l'utilisation des *réseaux d'apprentissage*. Ce sont les moyens organisés par lesquels les fonctionnaires apprennent par le truchement de leurs liens avec d'autres agents dans leur organisation, dans d'autres organisations au sein de leur gouvernement, dans d'autres gouvernements, dans des organisations internationales ou avec des spécialistes en dehors du gouvernement (Bakvis, 2000). Parfois ces réseaux sont des entreprises d'apprentissage formelles du gouvernement, comme dans le cas de comités ou de groupes de travail pour faire les travaux de recherche et d'étude sur des questions ministérielles de politiques ou d'administration.

Ces types de réseaux servent des fins d'apprentissage essentielles. Ils recoupent les limites organisationnelles en rassemblant des fonctionnaires provenant de différents programmes et/ou des fonctionnaires provenant de différentes spécialités fonctionnelles. Ils établissent également un lien entre les fonctionnaires de différents niveaux dans la hiérarchie organisationnelle. Ils permettent à des fonctionnaires d'ajouter de la valeur en abordant des questions qui ne sont pas du seul ressort d'une organisation ou d'une spécialité fonctionnelle unique. En cela, ce sont des « organisations virtuelles »; ils sont réels et exécutent un travail réel, mais ils n'appartiennent pas au domaine des chartes organisationnelles officielles et des concepts formels concernant les responsabilités officielles.

Tout aussi important du point de vue de l'apprentissage : ces réseaux qui permettent aux fonctionnaires d'apprendre l'un de l'autre sans nécessairement avoir de lien immédiat ou direct

avec leurs devoirs et tâches officielles. Ce sont les réseaux de disciplines, de professionnels et de spécialistes auxquels les fonctionnaires se joignent sur une base permanente ou ponctuelle afin de recueillir de l'information, d'avoir des discussions et des dialogues concernant leurs expériences et celles d'autres personnes. Certains de ces réseaux sont des organisations officielles; certaines autres ne le sont pas. De plus en plus, les réseaux sont ponctuels et temporaires. Quel que soit leur statut, ils ont souvent un caractère qui en fait une partie essentiellement importante de la participation des fonctionnaires à la profession de la gestion publique. Ils sont devenus, pour utiliser le langage du monde universitaire, les « collèges invisibles » de la profession dans lesquels les membres entreprennent un apprentissage par la génération, la diffusion et la discussion des connaissances.

Dans le domaine de la fonction publique professionnelle, cela signifie de plus en plus un apprentissage comparatif, c'est-à-dire, apprendre de ses homologues dans d'autres secteurs de leur gouvernement, d'autres juridictions (nationales et étrangères), ou des organisations du secteur privé. Ces réseaux reconnaissent le fait que l'apprentissage par rapport aux affaires pratiques doit toujours être en quelque sorte « comparatif »; on apprend mieux en élargissant le monde de l'expérience pratique. Pour les fonctionnaires, cela signifie de prendre en considération les expériences d'autres organisations à l'intérieur et à l'extérieur de leur propre milieu. Plus on cherche loin, plus on a de chances de découvrir un vaste éventail d'expériences. Dans les affaires pratiques, il n'est habituellement pas possible de simplement copier ce qui a été fait ailleurs, même lorsque c'est dans le même gouvernement, encore moins dans d'autres gouvernements au pays ou à l'étranger ou organisations privées, étant donné la grande diversité de contextes et de cultures ainsi que les variations dans les missions et les priorités. Toutefois, les changements continus signifient de plus en plus que l'expérience des autres, qui à un certain moment a pu sembler pertinente, ou pas pertinente du tout, peut devenir pertinente lorsque des changements sont envisagés ou imposés dans une organisation. La participation aux réseaux, en tant qu'occasions d'apprentissage, constitue donc une dimension essentielle d'une fonction publique professionnelle qui cherche à être à la pointe des pratiques et de l'apprentissage ailleurs en prévision des changements exigeant de l'innovation.

Dans la mesure où une organisation de la fonction publique, ou une fonction publique comme un tout, n'encourage pas ses membres et ne leur permet pas de participer à des réseaux, de façon générale, elle réduit sa capacité d'apprentissage; elle réduit son engagement envers la « boucle de connaissances ». À une période où les organisations généralement connaissent de grands changements, y compris une bonne partie d'expérimentation et d'exploration de nouvelles façons de faire les choses, les organisations qui ne sont pas dans la boucle de connaissances se donnent un désavantage évident pour gérer le changement. Elles deviennent alors sujettes à diverses dysfonctions de l'apprentissage, y compris le plagiat inconscient, la mauvaise interprétation ou compréhension des développements survenus ailleurs, ou réinventer la roue mais sans tirer profit des connaissances engendrées par l'expérience des autres. Et, bien sûr, ses membres décroissent leur capital de connaissances.

Des réseaux de toutes sortes abondent. Et, toutes choses étant égales, certains d'entre eux sont invariablement de valeur moins élevée que d'autres pour leur contribution à l'idéal d'une organisation apprenante. Néanmoins, étant donné que du temps et des ressources y ont été investis, les organisations doivent garder la main sur la mesure dans laquelle leurs investissements rapportent et, également, la mesure dans laquelle leurs investissements peuvent être insuffisants. Heureusement, Internet et d'autres nouvelles technologies des communications réduisent maintenant certains de ces coûts, mais pas tous. Une organisation apprenante considérera cependant ces coûts comme des investissements qui en valent la peine dans des connaissances essentielles à la mission. En outre, plus l'organisation est professionnelle, plus les décisions relatives à l'investissement de temps et de ressources doivent être décentralisées en partie.

Les processus organisationnels et l'apprentissage organisationnel

La pratique de la gestion publique au Canada a beaucoup évolué au cours des dernières décennies. Pourtant, nous avons poursuivi une tradition, commencée de façon très explicite dans les années soixante, consistant à tenter d'utiliser des approches systématiques qui font progresser la capacité de la fonction publique à fournir des conseils en matière de politiques, à gérer des ressources et à administrer les services publics de façon à développer et à appliquer les connaissances aux tâches centrales du gouvernement.

Cette évolution a été caractérisée, tel que noté, par un déroulement à bâtons rompus saccadés. Pour ne citer qu'un exemple, le processus décisionnel en matière de politiques et de budget est passé de « système de planification, de programmation et de budgétisation » à un « système de gestion des politiques et des dépenses » et, plus récemment, à une « planification des activités » avec un « système de gestion des dépenses ». Tout au long de cette évolution, un grand nombre d'éléments sont demeurés inchangés, nonobstant les variations dans les procédures officialisées et les différents points centraux de chacune. Et, comme certains l'affirment (Savoie, 1999), la dynamique et les énigmes de base demeurent essentiellement les mêmes.

Peut-être cela ne devrait-il pas nous surprendre. Et peut-être que cela importe peu. Ce qui importe, c'est si nous avons fait progresser la capacité de la fonction publique à développer et à apporter les connaissances au processus de planification pour la formulation des politiques et la budgétisation. Par rapport à cela, ce qui importe c'est s'il y a eu un engagement suffisant envers l'apprentissage et une volonté suffisante pour conseiller en matière de ce qui a été appris. Le fait que la dynamique politique de la prise de décision en matière de politiques et de budget ne se conformera pas toujours au processus déterminé, à tout le moins pas à la demande de la fonction publique, n'est pas pertinent. Dans la mesure où ces processus sont conçus selon les recommandations de la fonction publique, par contre, il y a la question de savoir s'ils sont solidement fondés sur des connaissances relatives au comportement probable des décideurs dans

certaines conditions. Les processus qui ne tiennent pas compte ou qui minimisent la dynamique politique connue de la gestion publique constituent un chemin sûr vers l'échec et la déception.

Il ne s'agit ici que d'un exemple. Des comptes rendus similaires pourraient être faits pour d'autres processus centraux de la gestion publique : concept organisationnel, coordination et contrôle, gestion des ressources financières et humaines, gestion des contrats, gestion des programmes, évaluation et vérification, et rapports et comptes rendus. Dans chacun de ces domaines, des efforts ont été déployés afin d'être mieux informé et d'appliquer ces connaissances, même si l'histoire ici, comme dans le cas précédent, est remplie de revirements, de débuts et d'arrêts, de progrès et de retours en arrière.

La question centrale ici est de savoir si nous avons investi suffisamment dans la capacité de la fonction publique à exécuter ses principales fonctions administratives de base, chacune d'elles exigeant qu'elle développe et applique des connaissances si elle doit fonctionner comme une fonction publique professionnelle, c'est-à-dire comme une organisation apprenante. Ce n'est pas que nous ignorions quelles sont ces fonctions : nous les connaissons, même si elles sont parfois décrites de façons légèrement différentes. Un corollaire est de savoir si nous avons les ressources, les systèmes et les réseaux nécessaires en place pour faciliter le déploiement efficace de cette capacité dans le processus continu de la gestion publique.

L'expérience récente est riche en enseignements pour les deux questions. Par exemple, l'Initiative de recherche en matière de politiques est apparue comme résultat d'une préoccupation relative au fait que la capacité de recherche en matière de politiques de la fonction publique fédérale devait être renforcée, voire reconstruite. Les initiatives de Fonction de contrôleur moderne et de Gestion du risque cherchaient également à étudier les questions de capacité. Le programme de renouvellement de la fonction publique La Relève avait un objectif similaire. Et les initiatives Prestation de services axée sur les citoyens/Service Canada ainsi que Amélioration des rapports au Parlement/Une gestion axée sur les résultats sont fondées sur la présomption qu'il doit y avoir une capacité accrue de la part de la fonction publique à fonctionner comme une organisation apprenante. En même temps, la réussite de la poursuite de ces initiatives constitue un objectif de taille pour une fonction publique soumise à un stress important. Au Canada, comme ailleurs, les gouvernements n'ont pas réussi à voir à la santé et à la vitalité de leur fonction publique, comme des biens institutionnels pour une bonne fonction gouvernementale. Dans leurs efforts pour réduire, rationaliser, réaménager et restructurer l'appareil de l'État afin de composer avec les exigences des impératifs financiers, de réaffirmer la suprématie des fonctionnaires politiques élus et de réinventer le gouvernement pour le rendre plus réceptif aux fonctionnaires politiques et/ou aux citoyens, un prix a été payé. Le récent traumatisme vécu par Développement des ressources humaines Canada est un exemple de conséquence pouvant survenir lorsqu'une organisation est soumise à presque tous ces développements à brève échéance.

Un certain nombre de chercheurs ont lancé des avertissements par rapport aux perspectives ou aux réalités d'une capacité décroissante (Weller, Bakvis et Rhodes, 1997; Gow, 1997). Il y a également eu un nombre croissant d'études et de sondages de la part du gouvernement qui aident à identifier les enjeux (par exemple, Duxbury, Dyke et Lam, 1999; Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, 1999). De plus, de nombreuses vérifications récentes par le vérificateur général du Canada désignent implicitement, en partie du moins, les questions de capacité, particulièrement en ce qui concerne les questions de systèmes. Néanmoins, des travaux de recherche plus empirique sont nécessaires pour s'attaquer à l'impératif d'amélioration de la capacité de la fonction publique comme organisation apprenante. Fait intéressant, le secteur privé en arrive à une conclusion similaire en ce qui concerne l'apprentissage organisationnel, nonobstant la prolifération d'ouvrages traitant du même sujet (Easterby-Smith, 1997).

UN PROGRAMME DE RECHERCHE

Il existe au moins trois façons de s'attaquer à la question du maintien de l'essor de la réforme de la fonction publique en se concentrant sur l'amélioration de la fonction publique comme organisation apprenante. Premièrement, nous pourrions faire des travaux de recherche sur un certain nombre de cas où il est jugé que l'apprentissage organisationnel a été entrepris dans le cadre d'une recherche de leçons à apprendre. Deuxièmement, nous pourrions examiner les processus de base de la gestion publique dans un effort pour déterminer la mesure dans laquelle et les moyens par lesquels l'apprentissage est promu ou entravé dans les façons dont les fonctionnaires et leur organisation effectuent leur travail. Ici, l'objectif serait d'identifier les pratiques qui assurent la promotion de l'apprentissage et celles qui ont soit entravé le progrès dans ce domaine ou n'ont pas réussi à atteindre cet objectif. Ou, troisièmement, nous pourrions tenter de développer un outil de gestion pour permettre aux organisations, ainsi qu'à l'ensemble du gouvernement, d'évaluer le bilan de leur tentative de fonctionner comme une organisation apprenante. L'objectif serait de permettre aux gestionnaires mêmes d'identifier les lacunes, les manques à gagner et les obstacles comme le fondement empirique de leur prise de mesures pour améliorer le rendement de leur organisation dans les domaines jugés nécessaires.

Études de cas

Le gouvernement a entrepris un certain nombre d'initiatives au cours des dernières années pour améliorer le rendement. Bien qu'il ne soit pas suggéré que la liste ci-dessous est exhaustive, elle constitue une tentative pour identifier les cas de réforme qui pourraient faire l'objet d'une recherche pour identifier les leçons apprises lorsqu'une réforme et/ou les meilleures pratiques ont été favorisées. Ce sont les cas suivants :

- l'Initiative de recherche en matière de politiques;

- les initiatives Prestation de services axée sur les citoyens et Service Canada;
- les initiatives Amélioration des rapports au Parlement et La gestion axée sur les résultats;
- l'initiative Fonction de contrôleur moderne;
- l'initiative Gestion du risque;
- l'initiative Valeurs et éthique;
- l'initiative La Relève;
- l'initiative Une fonction publique inclusive, et
- l'initiative Organisme de services.

Chacune de ces initiatives aborde une ou plusieurs des dimensions que nous avons identifiées comme essentielles à l'amélioration de la fonction publique en tant qu'organisation apprenante.

Les études de cas de ces initiatives, axées sur les leçons apprises et les meilleures pratiques identifiées, pourraient constituer un fondement empirique pour la réflexion sur les mesures nécessaires pour maintenir l'essor de la réforme de la fonction publique. Certaines d'entre elles, sinon toutes, chevaucheraient la deuxième approche, tel que souligné ci-dessous. Mais cette approche aurait l'avantage d'être axée de façon explicite sur des cas de changements organisationnels planifiés ou stratégiques où l'objectif d'amélioration de l'apprentissage organisationnel constituait au moins l'un des facteurs importants du changement.

Études de processus

Une deuxième approche serait d'examiner les processus de base de la gestion publique avec la présomption que du progrès sera réalisé dans la promotion de l'idéal des organisations apprenantes seulement dans la mesure où les façons dont les fonctionnaires exécutent leur travail contribue effectivement à cet idéal. Tel que noté précédemment, cette présomption repose sur les prémisses que les exigences d'une organisation apprenante doivent être inscrites dans les processus centraux de la gestion publique, de crainte qu'elles ne soient considérées simplement comme des ajouts n'ayant aucun rapport au « vrai » travail d'une organisation. Les processus qui seraient examinés seraient les suivants :

- la planification des politiques et des programmes;
- la planification des activités;
- la gestion financière;
- la gestion des ressources humaines;
- la gestion de l'information;
- la gestion des programmes et de la prestation des services;
- la gestion de passation des contrats et des partenariats, et
- la gestion du portefeuille.

En vertu du fait que cette approche couvrirait un spectre très vaste du travail de la fonction publique, et c'est le moins qu'on puisse dire, il serait nécessaire d'utiliser dans la mesure du possible le travail déjà effectué ou en cours au gouvernement. Pour cette raison, il serait nécessaire de considérer l'utilisation d'équipes de spécialistes provenant de la fonction publique, secondées par des chercheurs, pour évaluer l'expérience récente et les initiatives en place du point de vue d'un modèle d'organisation apprenante.

Un outil de gestion

Une troisième approche consisterait à travailler au développement d'un outil de gestion. L'avantage de cette approche est que cela nous forcerait à développer un modèle explicite d'organisation apprenante dans ses nombreuses dimensions et par rapport aux questions critiques de la mesure de ces dimensions. Cela exigerait également que nous obtenions un accord généralisé sur la crédibilité du modèle comme base pour un outil de gestion. Elle pourrait également être élaborée à partir des autres initiatives et liées à elles pour le développement des outils de gestion pour évaluer et promouvoir le rendement, tels que les outils développés pour la prestation de services axée sur les citoyens et une fonction publique inclusive. En outre, si nous pouvions développer un tel outil, il pourrait être utilisé pour l'objectif double d'aider les gestionnaires à améliorer le rendement dans leur organisation ou des parties de celle-ci, et de tenir les gestionnaires responsables du progrès en vue d'un rendement amélioré. Un tel exercice nécessiterait à tout le moins un processus discipliné pour examiner en détails la logique de l'idéal d'une organisation apprenante comme objectif stratégique de gestion cohérent et réalisable.

Je propose que nous adoptions la troisième approche comme la principale approche pour les deux raisons suivantes.

Premièrement, nous devons développer un modèle d'organisation apprenante si nous devons continuer à parler de l'importance de cet idéal comme facteur central pour maintenir l'essor de la réforme de la fonction publique. Un modèle pratique ne doit pas nécessairement constituer (et l'on peut présumer qu'il ne le constituerait pas ou ne le pourrait pas) une théorie parfaitement au point de l'organisation apprenante, ou de l'apprentissage organisationnel, et en ce sens, représenterait toujours un travail en cours. Mais il nous incombe de rendre aussi explicite que possible ce que nous considérons être les facteurs les plus essentiels contribuant à l'idéal et que nous pourrions nous attendre à ce que les gestionnaires prennent en considération dans le cours normal de la gestion de leur organisation, leurs programmes, leurs gens et leurs ressources. Cela nous amènerait donc au-delà de ce qui pourrait invariablement ou simplement être implicite dans les analyses et les conclusions des études de cas ou des études de processus. De plus, en tentant de développer un tel modèle, nous réaliserions un exercice utile même si nous devions utiliser une des autres approches ou les deux. Un modèle nous permettrait d'avoir une meilleure

idée de ce que doit être le point de mire dans ces études et peut-être même un ensemble de points de repère à utiliser dans ces études.

Deuxièmement, le programme de recherche est mieux servi comme programme axé sur l'action lorsque nous mettons en place un processus de recherche qui exploite au mieux ce que les fonctionnaires ont à offrir. Le programme de recherche sur la prestation de services axée sur les citoyens du CCG constituait un modèle en ce sens et je propose que nous l'émulions autant que possible dans cette partie du programme de recherche. Ce dont nous avons besoin, en conséquence, c'est un réseau de fonctionnaires et d'universitaires intéressés, ainsi que du personnel de recherche au CCG pour travailler au développement d'un modèle et d'un outil de gestion. Dans la mesure du possible, cela devrait être appuyé par quelques études choisies axées sur les expériences que nous pourrions trouver qui illustreront le mieux une organisation apprenante ou qui s'en approcheront le plus. Ce qui devrait faire l'objet d'une étude devrait être laissé à un moment ultérieur, lorsqu'un premier réseau aura été établi.

BIBLIOGRAPHIE

- Aucoin, Peter, 1998. « The Mulroney Government, 1984-1988 : Priorities, Positional Policy and Power », dans Andrew B. Gollner et Daniel Salee, dir. *Canada Under Mulroney : An End-of-Term Report*. Montréal, Vehicle Press, p. 335-357.
- Aucoin, Peter, 1995. *The New Public Management : Canada in Comparative Perspective*, Montréal, Institut de recherches politiques.
- Aucoin, Peter et Ralph Heintzman, 2000. « The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 66, p. 43-53.
- Aucoin, Peter et Donald J. Savoie, dir., 1998. *Managing Strategic Change: Learning from Program Review*, Ottawa, Centre canadien de gestion.
- Bakvis, Herman, 2000. « Rebuilding Policy Capacity in the Era of the Fiscal Dividend », *Governance*, vol. 13, n° 1, p. 71-104.
- Barrett, Pat (vérificateur général pour l'Australie), 1999. « A More Systematic Approach to Effective Decision-Making for Better Outcomes or Results », Conférence de l'IPAA, Canberra, 10 mars.
- Barzelay, Michael, 1997. « Central Audit Institutions and Performance Auditing : A Comparative Analysis of Organizational Strategies in the OECD », *Governance*, vol.10, n° 3, p. 235-260.
- Borins, Sandford, 1998. « Lessons from the New Public Management in Commonwealth Nations », *International Public Management Journal*, vol. 1, n° 1, p. 37-58.
- Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot et Pat Walsh, 1996. *Public Management : The New Zealand Model*, Auckland, Oxford University Press.
- Bourgon, Jocelyne, 1998. *Le Cinquième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Ottawa, Bureau du Conseil privé.
- Campbell, Colin et Graham K. Wilson, 1995. *The End of Whitehall : Death of a Paradigm?*, Oxford, Blackwell.

- Campbell, Colin et John Halligan, 1992. *Leadership in an Age of Constraint : The Australian Experience*, Sydney, Allen & Unwin.
- Campbell, Colin et George Szablowski, 1979. *The Superbureaucrats : Structure and Behaviour in Central Agencies*, Toronto, Macmillan.
- Canada, vérificateur général, 1999. « Arrangements coopératifs : Enjeux pour le gouvernement fédéral », *Rapport à la Chambre des communes*, chapitre 5 (avril), Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada, vérificateur général, 2000. « Rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : Étude du changement de rôles et de responsabilités », *Rapport à la Chambre des communes*, chapitre 9 (avril), Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Canada, Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, 1996. *De solides assises*, Ottawa, Centre canadien de gestion, réimpression en janvier 2000.
- Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, 1999. *Sondage auprès des employés de la fonction publique, 1999*, Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor.
- Canada, Secrétariat du conseil du Trésor, 2000. *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*, Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor.
- Cappe, Mel, 2000. *Septième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Ottawa, Bureau du Conseil privé.
- Clark, Ian, 1994a. « On Re-engineering the Public Service of Canada : A comment on Paul Tellier's Call for Bold Action », *Public Sector Management*, vol. 4, n° 4, p. 20-22.
- Clark, Ian, 1994b. « Restraint, Renewal and the Treasury Board Secretariat », *Canadian Public Administration*, vol. 37, n° 2, p. 209-248.
- Deutsch, Karl, 1966. *The Nerves of Government*, London, Collier-Macmillan.
- Duxbury, Linda, Lorraine Dyke et Natalie Lam, 1999. *Le perfectionnement professionnel dans la fonction publique fédérale : Bâtir un effectif de classe mondiale*, Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor.

- Easterby-Smith, Mark, 1997. « Disciplines of organizational learning : Contributions and Critiques », *Human Relations*, septembre, vol. 50, n° 9, p. 1085-1113.
- Easterby-Smith, Mark, 1998. « Organizational learning : Diverging communities of practice? », *Management Learning*, septembre, vol. 29, no 3, p. 259-272.
- Easton, David, 1953. *The Political System*, New York, Alfred A. Knopf.
- French, Richard, 1980. *How Ottawa Decides*, Toronto, James Lormier and Co.
- Garvin, David A., 1993. Building a Learning Organization », *Harvard Business Review*, juillet-août, p. 78-91.
- Gow, James Iain, 1997. « Managing All Those Contracts : *Beyond Current Capacity?* », dans *New Public Management and Public Administration in Canada*, Mohamed Charih et Arthur Daniels, dir. Toronto, Institut d'administration publique du Canada, p. 235-262.
- Gregory, Robert et Colin Hicks, 1999. « Promoting Public Service Integrity : A Case for Responsible Accountability », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 58, n° 3, p. 3-15.
- Halligan, John, 2000. « Public Service Reform under Howard », dans *The Howard Government : Australian Commonwealth Administration, 1996-98*, Gwynneth Singleton, dir., Sydney, University of New South Wales Press, p. 49-64.
- Jones, Lawrence R. et Fred Thompson. 1999. *Public Management : Institutional Renewal for the Twenty-First Century*, Stamford, Connecticut, JAI Press.
- Kemp, L'honorable David, ministre aidant le Premier ministre pour la fonction publique, 1999. « A New Act for a New Century », Discours marquant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la fonction publique, Canberra.
- Kettl, Donald F., 1994. *Reinventing Government? Appraising the National Performance Review*, Washington, The Brookings Institution.
- Kuhn, Thomas S., 1962. *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University of Chicago Press.
- Leonard-Barton, Dorothy, 1995. *Wellsprings of Knowledge : Building and Sustaining Sources of Innovation*, Boston, Harvard Business School Press.

- Morgan, Gareth, 1998. « Learning and Self Organization : Organizations as Brains », dans *Images of Organization – Executive Edition*, Gareth Morgan, Thousand Oaks, Sage.
- Nouvelle-Zélande, State Services Commission, 1999. « Briefing for the Minister of State Services », Wellington, State Services Commission.
- Peters, B. Guy et Donald J. Savoie, dir., 1995. *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Kingston et Montréal : Les Presses de l'Université Laval et le Centre canadien de gestion.
- Pollitt, Christopher, 1995. « Techniques de gestion pour le secteur public : perspectives et dilemmes », dans *Les nouveaux défis de la gouvernance*, B. Guy Peters et Donald J. Savoie, dir., Kingston et Montréal : Les Presses de l'Université Laval et le Centre canadien de gestion, p. 203-239.
- Royaume-Uni, 1999. *Modernising Government*, Londres, The Stationary Office.
- Savoie, Donald J., 1994. *Thatcher, Reagan, Mulroney : In Search of a New Bureaucracy*, Toronto, University of Toronto Press.
- Savoie, Donald J., 1999. *Governing from the Centre*, Toronto, University of Toronto Press.
- Schick, Allen, 1988. « Micro-budgeting Adaptations to Fiscal Stress in Industrial Democracies », *Public Administration Review*, vol. 48, n° 1, p. 523-533.
- Schick, Allen, 1996. *The Spirit of Reform : Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*, rapport préparé pour la State Services Commission et le Treasury, Wellington, State Services Commission.
- Senge, Peter M., 1990. « The Leader's New Work : Building Learning Organizations », *Sloan Management Review*, vol. 32, no 1, automne, p. 7-23.
- Snow, C.P., 1960. *Science and Government*, New York, The New American Library.
- Sutherland, S.L. et J.R. Mitchell, 1997. « Le Parlement et l'administration », dans *L'administration publique et la gestion publique : Expériences au Canada*, Jacques Bourgault, Maurice Demers et Cynthia Williams, dir., Sainte-Foy, Québec, Les publications du Québec, p. 25-43.

Tellier, Paul, 1994. « No Time for Half-Measures : The Urgency of Re-engineering the Public Service of Canada », paru dans *Canadian Speeches : Issues of the Day*, vol. 8, n° 1, p. 45-48.

Weller, Patrick, Herman Bakvis et R.A.W. Rhodes, dir., 1997. *The Hollow Crown : Countervailing Trends in Core Executives*, Londres, Macmillan Press.