

# *La gouvernance face au sabotage et au bricolage*

---

Gilles Paquet

*La gouvernance peut être définie comme une coordination efficace lorsque les pouvoirs, l'information et les ressources sont largement distribués. La gouvernance collaborative (par opposition au gouvernement de haut en bas) s'impose lorsque les citoyens sont dans une situation où aucun intervenant ne peut prétendre disposer de tous les pouvoirs, informations et ressources nécessaires pour résoudre les problèmes auxquels ils sont confrontés. Les nouvelles technologies de l'information et des communications sont une source à la fois de turbulence dans cet environnement et de nouveaux outils pouvant faciliter la collaboration pour canaliser cette turbulence. Cet article examine les problèmes et les enjeux des politiques publiques dans un tel contexte.*

**S**elon la définition ci-dessus, la gouvernance est une notion subversive. Elle remet en question d'une part la conviction de bien des cercles gouvernementaux partout dans le monde que le gouvernement a toute l'information, le pouvoir et les ressources pour s'attaquer à n'importe quel problème, et d'autre part, la présomption qu'il a l'autorité et la légitimité pour justifier une action unilatérale.

À cet égard, on peut présumer que les membres de l'actuel cabinet fédéral sont divisés en deux camps : les anciens – pas nécessairement les plus vieux –, qui croient dur comme fer à cette vision hégémonique, et les modernes, qui reconnaissent que le gouvernement fédéral, dans la plupart des cas, n'est qu'un intervenant important parmi d'autres et que les politiques qu'il adopte pour répondre aux problèmes de la population exigent la collaboration de partenaires, des secteurs privé et public et de la société civile.

---

*Gilles Paquet est directeur du Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa et auteur de plusieurs ouvrages en économie et en politiques publiques. Cet article est une version révisée d'une communication faite le 2 février 2001 dans le cadre de la série des séminaires de la Bibliothèque du Parlement.*

Nécessairement, la tension naît entre les deux camps lorsque les esprits centralisateurs, décidés à imposer leurs vues à l'échelle de la planète (peu importe les conséquences), sont confrontés à ceux qui voient le rôle du gouvernement fédéral comme quelque chose de plus modeste : une sorte d'animateur dans un jeu sans maître, un courtier capable au mieux de débrouillardise ou de bricolage imaginatif.

Pour les modernes, en matière de politiques publiques, la gouvernance est nécessairement collaborative. Mais la collaboration n'est pas simple : elle exige le partage du pouvoir par ceux qui s'y opposent; elle exige la mobilisation effective de l'intelligence, de l'imagination et de l'engagement des partenaires, tout en évitant les pièges du partenariat : la fuite des responsabilités, l'abus de pouvoir, et ainsi de suite. Ce qui implique en retour la mise au point de technologies de collaboration sociales efficaces<sup>1</sup>.

L'impact des nouvelles technologies de l'information et des communications sur ce processus plus diffus de politiques publiques a été à la fois perturbateur et mobilisateur : elles ont créé une forte turbulence, mais elles peuvent servir à faciliter la collaboration et, ce faisant, contribuer à ce que les actions prises dans ces nouvelles circonstances soient plus efficaces.

---

Le facteur turbulence est attribuable à la dématérialisation et à la déterritorialisation de la socio-économie générée par les nouvelles technologies qui l'ont rendue plus libre, c'est-à-dire plus volatile et moins stable. Les nouvelles technologies ont libéré les individus des contraintes de la matière et de l'espace, permettant une autonomie accrue des individus et des groupes et leur donnant une plus grande latitude dans l'utilisation de ces niveaux de liberté pour tisser des alliances et des partenariats au-delà des frontières de toutes sortes, ou même de décrocher complètement, c'est-à-dire de se débrancher. Cette nouvelle capacité de se débrancher ou de se rebrancher renforce le degré d'incertitude et la fragilité de toute entente nationale ou territoriale.

Mais ces technologies permettent aussi d'améliorer les communications, de réduire les frais de transaction entre partenaires, de favoriser l'accélération de l'apprentissage collectif et de favoriser une meilleure utilisation de l'intelligence collective<sup>2</sup>.

Dans cette société à haute vitesse et à haut risque, l'inconnu est de savoir si ces nouvelles technologies (dont Internet est la plus connue) auront pour effet de rendre plus complexes les problèmes visés par l'action gouvernementale, plus rapidement et plus dramatiquement qu'elles ne contribueront à rendre les technologies de collaboration plus aptes à résoudre ces problèmes. Il y a deux écoles de pensée à cet égard, les optimistes et les pessimistes, mais ni l'une ni l'autre n'est parvenue à mettre en avant un argument capable de persuader du bien-fondé de son exaltation ou de sa dépression.

Le fond de notre argument pourrait se résumer à trois propositions. D'abord, les nouvelles technologies de l'information et des communications ne sont pas un facteur qu'on peut analyser isolément : il faut prendre en considération le contexte de la révolution en cours dans le domaine des politiques publiques, révolution qui en a transformé à la fois la forme et le contenu. Ensuite, à court terme, un pessimisme prudent est de mise, car il semble que les nouvelles technologies aient surtout servi à saboter le processus des politiques publiques et qu'elles n'aient pas encore été tellement efficaces pour assurer la nouvelle et nécessaire participation de tous les intervenants compétents. Enfin, à long terme, un optimisme prudent pourrait être de mise, étant donné que les nouvelles technologies vont sans doute aider les décideurs à mettre en œuvre plus efficacement et rapidement le genre de participation que semblerait nécessiter la gouvernance collaborative qui est à la base du bricolage imaginatif des politiques publiques. C'est la promesse que renferme l'e-gouvernance.

### **Politiques publiques : la nouvelle approche et l'ancienne**

---

Des années 1870 aux années 1970, l'approche des politiques publiques au Canada a reposé sur deux hypothèses largement partagées : 1) que le secteur public pouvait faire mieux que le

secteur privé; 2) que les gouvernements avaient la capacité à peu près illimitée d'organiser la redistribution parmi la population des retombées de politiques saines<sup>3</sup>. Ainsi, lorsque les citoyens étaient aux prises avec des problèmes graves ou une crise, ils se tournaient vers le gouvernement – qu'il s'agisse de construire un chemin de fer ou de mettre en place un système de radiodiffusion. Ces interventions publiques créaient évidemment des gagnants et des perdants, mais le malaise créé par ces injustices éventuelles était atténué par la conviction que le gouvernement interviendrait de nouveau pour redistribuer les revenus et les richesses afin que ceux qui pouvaient se croire lésés soient généreusement dédommagés.

C'était la glorieuse époque de l'omniscience gouvernementale et de l'émergence de droits sociaux absolus accordés à la population par des diktats gouvernementaux bienveillants. Malgré les nombreux ratés dans l'application de ces interventions, jusque dans les années 1980, les citoyens tolérants permettaient aux gouvernements de continuer à prétendre à l'omniscience comme décideurs et à une bienveillance sans bornes comme équilibreur des avantages.

Dans ces temps anciens, on ne voyait pas la nécessité de larges consultations sur les politiques. Par exemple, une étude de la restructuration du programme d'assurance-chômage dans les années 70 apporterait la preuve que l'habitude de formuler les politiques de haut en bas avait encore cours à l'époque. Cette politique a été conçue par une poignée de gens, sous la houlette de Guy Cousineau, « vendue » au Cabinet par les bons offices de Bryce Mackasey et adoptée par la Chambre des communes comme un truc génial pour rafistoler le programme, face aux défis posés par l'entrée massive des enfants du baby-boum sur le marché du travail.

La nouvelle approche des politiques publiques est très différente. D'abord, elle est caractérisée par l'existence et la persistance de ce qu'on qualifie de « problèmes épineux ». Les gouvernements sont devenus plus ambitieux dans leurs initiatives, et face à des questions d'orientation de plus en plus complexes, ils sont confrontés à des problèmes épineux comme 1) le fait de ne pas toujours savoir ce qu'il convient de faire et 2) de ne pas pouvoir compter sur une corrélation sûre entre fin et moyens.

Un problème épineux auquel les Canadiens sont confrontés est celui du système de santé. Les multiples objectifs visés par le régime ne sont pas faciles à résumer. En outre, l'application des nécessaires politiques dépend non seulement des gouvernements, mais également, et principalement, de la multitude de partenaires qui font partie de ce système sociotechnique. Les Canadiens consacrent déjà à la santé un plus fort pourcentage de leur PNB que la plupart des pays, et pourtant, les taux de morbidité et de mortalité sont plus élevés chez nous que dans des pays qui consacrent moins d'argent à la santé. C'est dire qu'il ne suffit pas d'injecter toujours plus d'argent dans le système.

Une deuxième caractéristique de cette nouvelle ère des politiques publiques est qu'il n'est plus possible pour quelques technocrates d'élaborer et d'appliquer une politique en vase clos. Les citoyens veulent être consultés. Et la plupart des partenaires et intervenants veulent avoir leur mot à dire dans l'élaboration des politiques sur les enjeux qui les concernent.

Ainsi, les grands enjeux ne peuvent se résumer aux analyses des technocrates. Les groupes d'intérêt doivent être consultés; les partenaires dans l'application d'une politique doivent y être créativement associés; les réalités politiques doivent être affrontées directement. Il ne suffit pas de s'assurer que l'option retenue soit techniquement faisable. Il faut aussi qu'elle soit socialement acceptable, effectivement applicable, et qu'elle ne fasse pas trop de vagues politiques. Les analystes politiques d'autrefois ne se préoccupaient pas trop de ces dimensions, car ils se voyaient d'abord comme des technocrates. Ils sont désormais devenus de véritables courtiers et animateurs<sup>4</sup>.

***La réponse à ces problèmes épineux passe par une expérimentation avec les technologies sociales susceptible d'aboutir à une bonne coordination entre intervenants et à une accélération de l'apprentissage collectif des façons d'améliorer le rendement.***

Une troisième caractéristique de cette nouvelle ère est la puissance de la rectitude politique et la prédominance du discours des droits-créances. La démocratie est un dialogue global continu; aucune question ne devrait échapper à la discussion, et aucune décision considérée comme fixée une fois pour toutes. Mais ce genre de multilogue est aujourd'hui menacé. La rectitude politique a engendré une série de sujets tabous qui ont été à peu près interdits de débat, et le langage des droits a fait naître un besoin de réponses définitives du genre oui-non dans un monde où l'approche plus-ou-moins est plus efficace pour régler les problèmes de l'heure.

La diversité est-elle sans limites ? Où doit-on s'arrêter ? Ceux qui insistent pour discuter de telles questions risquent de passer pour fanatiques et la discussion qu'ils tentent de lancer meurt rapidement de sa belle mort. Dans notre société de droits, l'idée d'un contrat moral qui définit les devoirs du citoyen, ainsi que ses droits, est politiquement incorrecte : c'est un sujet tabou.

Dans cet ordre d'idées, le discours des droits-créances est devenu un étouffe-débat. Il suffit de dire « c'est mon droit » pour couper net au multilogue démocratique. Cela empêche les débats sur les questions importantes, difficiles et qui prêtent à controverse – c'est-à-dire des questions auxquelles des personnes raisonnables peuvent raisonnablement donner des

réponses contradictoires. On peut facilement voir l'effet désastreux en pareil cas de ce qui est perçu comme un droit social absolu. De fait, l'idée d'un droit social absolu à la santé s'est déjà révélé très efficace comme étouffe-débat : il suffit de dire « nous ne voulons pas d'un système à deux vitesses, nous ne voulons pas d'un système à l'américaine » pour bloquer toute réflexion critique sur une réforme qui semble nécessaire pour restaurer notre système de santé, parce qu'une telle réflexion pourrait mener à remettre en question ce qui est devenu reconnu comme un droit social absolu à la santé. Cela empêche tout débat de fond.

### **De l'égalitarisme à la subsidiarité**

Non seulement l'approche à l'élaboration des politiques a-t-elle changé, mais le fond même en a été transformé. L'égalitarisme servait de référence à la conception des politiques avant les années 80. Ce n'est plus le cas. De sorte qu'on s'est éloigné considérablement de l'universalité comme mécanisme et comme principe directeur.

Au lieu de voir le gouvernement promettre l'égalité comme une sorte de gros lot, c'est-à-dire un monde où le principe de l'universalité prévaudrait, nous vivons dans un monde de sélectivité; alors que les responsables continuent de prétendre que les politiques publiques sont conçues pour s'appliquer à tous, ils ont trouvé des façons de faire en sorte que les avantages ne profitent qu'à ceux qui en ont le plus besoin. Aux autres, le gouvernement accorde des avantages mais les récupère par l'impôt. Il en est résulté moins de prestations pour les chômeurs et une réduction des pensions de vieillesse et des prestations pour enfants. Nous sommes passés des politiques axées sur les droits aux politiques axées sur les besoins<sup>5</sup>.

Dans sa recherche de mécanismes alternatifs et plus performants pour la prestation des services « publics », nous avons également vu le gouvernement fédéral se décharger de certaines responsabilités sur le secteur privé ou la société civile, ou encore sur un autre ordre de gouvernement. L'Examen des programmes a imposé un cadre cartésien à cette recherche et mis en avant la doctrine de subsidiarité comme la nouvelle référence en matière de politiques publiques<sup>6</sup>.

Le principe de la subsidiarité suppose que l'individu devrait s'occuper de lui-même. L'État est une sorte d'armée de réserve capable de venir en aide aux citoyens, mais seulement en cas de besoin. Et en pareil cas, il est présumé que le citoyen devrait d'abord chercher à obtenir l'aide de sa famille, ou par le biais d'ententes privées ou de réseaux de solidarité dans son voisinage. Si ces avenues sont sans issue, c'est seulement alors que les gouvernements devraient intervenir – d'abord au niveau local si possible (étant donné que les besoins peuvent varier grandement d'un endroit à l'autre). Ainsi, l'aide ne devrait provenir du gouvernement fédéral que s'il a été établi que les instances locales ou provinciales ne sont pas en mesure de la fournir de façon économique.

---

Le passage de l'égalitarisme à la subsidiarité implique non seulement un rôle réduit pour le gouvernement, mais également un intérêt moins marqué pour la redistribution. Nous sommes loin des plans grandioses à la base du programme de péréquation des années 50, qui visait rien de moins qu'à garantir à tous les citoyens le même niveau de services publics, où qu'ils vivent au Canada.

On pourrait dire que nous nous concentrons maintenant sur la tâche plus terre à terre de réduire quelque peu les inégalités inacceptables – encore que cela peut varier selon les époques.

### **La technologie et les politiques publiques : sabotage ou bricolage ?**

---

Quel sera l'impact des nouvelles technologies de l'information et des communications, et d'Internet en particulier, sur ce nouveau processus de politiques publiques, qui est confronté à des problèmes plus difficiles et épineux que jamais et qui doit s'adapter au passage de politiques à direction gouvernementale à une approche davantage axée sur la gouvernance ?

Certes, les nouvelles technologies peuvent aider des citoyens mieux informés ou des professionnels des politiques et des groupes d'intérêt beaucoup mieux outillés à participer à l'élaboration des politiques. Mais cette participation peut prendre deux formes : participer à la définition, à la conception et à l'application d'une forme modeste de bricolage à laquelle se prêtent les politiques publiques dans une société complexe à l'ère de la mondialisation, ou participer au processus en contrant, bloquant ou sabotant la politique en préparation. « Fonciers » aussi bien que « bloqueurs » ont un rôle important dans l'élaboration des politiques. Mais récemment, les nouvelles technologies ont été plus largement et efficacement utilisées par les bloqueurs que par les autres.

Cela se vérifie non seulement au niveau local, où les nouvelles technologies se sont acclimatées à nos municipalités à un point tel qu'il est possible d'organiser une manifestation massive en un rien de temps (l'hôtel de ville est assailli par des milliers de courriels et de messages que les élus ne peuvent pas ignorer), mais également au niveau planétaire, où les nouvelles technologies sont mobilisées efficacement pour susciter une opposition à une certaine politique. L'AMI (Accord multilatéral sur l'investissement) n'a pas été bloqué par les gouvernements ou les partis d'opposition parlementaires (bien qu'il ait été mal conçu), mais par de simples citoyens et des groupes d'intérêt qui ont trouvé le moyen de se faire entendre. L'Internet offre aux bloqueurs la possibilité de s'organiser très rapidement, et on a pu en voir les résultats dans le travail d'organisation à Seattle, à Washington, à Davos et à Québec, en avril dernier.

Mais le blocage et le sabotage ne sont pas nécessairement des actions destructrices. Bloquer une mauvaise politique est une bonne chose. Cela fait partie de la participation à l'élaboration des politiques. Dans ce sens, un mouvement

comme Greenpeace a eu une influence largement positive sur la politique environnementale des pays industrialisés. Mais le sabotage n'est pas toujours constructif. L'initiative référendaire de *This Hour Has 22 Minutes* pour sonder la population à savoir si Stockwell Day devrait changer son nom en Doris Day au cours de la dernière campagne électorale en est un bel exemple.

Il ne s'agissait pas d'une simple satire politique; cela a eu pour effet de bloquer le débat sur la légitimité d'un outil de consultation, le référendum. On peut discuter longuement de l'utilité du référendum, ainsi que des conditions dans lesquelles on devrait l'utiliser, mais ce que cette campagne Internet est parvenue à accomplir, c'est de « fusiller » (pour parler comme les pirates informatiques) l'idée même d'un référendum démocratique, et le débat sur la question a été bloqué par un petit groupe de fins finauds à l'aide de cette nouvelle technologie.

Il est juste de dire que les nouvelles technologies n'ont pas été utilisées aussi largement ni aussi efficacement pour la « construction » des politiques publiques. Mais à mesure que l'e-gouvernance s'implante, et que des initiatives comme le Gouvernement en ligne se libèrent de leur fixation sur les nouveaux mécanismes de prestation des services existants, on peut s'attendre à voir naître de puissants instruments de participation dans l'élaboration des politiques. Mais nous n'en sommes pas encore là.

De fait, les rares réflexions sur le rôle d'Internet dans l'élaboration des politiques ont surtout porté sur les moyens d'immuniser le processus contre les actions des bloqueurs.

Sur ce front, la stratégie s'inspire de l'approche des spécialistes de la technologie dans leur effort pour éviter que les systèmes d'information ne se plantent tous en même temps. Pour éviter cela, ils mettent en place une forme de partition, de balkanisation du système, afin que si un secteur se plante sous les attaques, le système dans son ensemble ne soit pas touché. Autrement dit, c'est une stratégie volontaire de décentralisation. Dont un des avantages inattendus est la réduction de la capacité de redistribution.

Avec la décentralisation des décisions, il devient beaucoup plus difficile pour un groupe organisé de faire dérailler le processus. C'est ce qui explique pourquoi il est aussi difficile de contrer effectivement de vastes mouvements sociaux comme les féministes et les écologistes (qui sont décentralisés de la sorte). S'il existe cinq ou dix lieux de décision, il n'est pas facile de bloquer les décisions.

Mais cet effort de décentralisation (bien que défendable à bien d'autres égards) peut ne pas contribuer à la meilleure utilisation des économies d'échelle informationnelles offertes par Internet ou à l'élaboration participative des politiques, en vue d'assurer une large participation des intervenants dans le processus de définition du problème, d'élaboration de la politique, d'application et d'évaluation des initiatives qui en découlent.

Pourquoi met-on autant de temps à utiliser les nouvelles technologies de l'information et des communications pour assurer une participation citoyenne énergique ? Et pourquoi les parlements de presque tous les pays sont-ils hostiles à ces initiatives ? Cela devient clair lorsqu'on comprend que faire participer ou impliquer les intervenants nécessite un difficile recadrage dans une démocratie représentative où les élus sont censés détenir le pouvoir de prendre des décisions sans avoir à en référer constamment à leurs électeurs. La gouvernance devient ici encore plus subversive, étant donné que les actions de gouvernance que les citoyens doivent mener s'attaquent aux fondements même de la démocratie représentative<sup>7</sup>. C'est ce qui explique pourquoi les parlements ne sont pas très chauds pour ces nouvelles idées et qu'ils tendent à favoriser les pseudo-consultations où les élus font semblant d'écouter les citoyens mais font peu de cas de leurs opinions.

### Une nouvelle forme d'imputabilité

Dans notre système politique à la Westminster, les fonctionnaires sont responsables devant le Parlement par l'entremise de leur ministre. Mais dans le monde de la gouvernance, les fonctionnaires sont comptables non seulement vers le haut, c.-à-d. devant le ministre, mais aussi vers le bas (si l'on peut dire), devant la population, et latéralement, c.-à-d. devant leurs partenaires et collègues des secteurs privé et public et de la société civile, avec lesquels ils ont tissé des réseaux et des alliances afin de pouvoir remplir leur mandat. Ce passage du « gouvernement à la Westminster » à la « gouvernance distribuée » a même transformé le fonctionnement d'une organisation aussi fortement hiérarchisée que les forces armées canadiennes<sup>8</sup>.

Par tradition, les forces armées ont toujours été responsables devant le premier ministre. Mais depuis la crise d'Oka, les choses ont changé. À l'époque, la situation semblait incontrôlable, les ponts étaient piégés par des guérillas urbaines, et un vent d'anarchie soufflait sur la région immédiate autour de la zone de conflit. Tous les responsables – politiciens et fonctionnaires fédéraux, provinciaux et municipaux – cherchaient à se mettre à l'abri. C'est à ce moment-là que le général de Chastelain a décidé de tenir une conférence de presse quotidienne, à 19 heures, pour faire le point sur la situation et répondre aux questions. Il rendait ainsi des comptes directs à la population.

Depuis, plusieurs autres enjeux concernant les militaires ont fini par être débattus et résolus par le grand tribunal de l'opinion publique : c'est le cas notamment du général Jean Boyle. Il a dû quitter son poste de chef d'état-major de la Défense lorsqu'il est devenu évident au cours des audiences publiques qu'il n'était pas en mesure d'expliquer de façon satisfaisante les dérapages de son ministère, sauf en jetant la responsabilité sur ses subordonnés et en prétendant qu'il n'avait pas été informé pleinement comme il aurait dû l'être.

Les citoyens ont trouvé cela insuffisant comme réponse et inacceptable comme explication. On pourrait dire que le général Boyle n'a pas été à la hauteur des attentes des citoyens par rapport aux devoirs de sa charge<sup>9</sup>.

Mais la responsabilité des forces armées s'est aussi internationalisée. Par exemple, le général Roméo Dallaire et plusieurs officiers canadiens qui ont servi sous la bannière de l'ONU ont vu leurs actes scrutés et leurs décisions mises en question par des cours internationales, des commissions d'enquête d'autres pays, de sorte que la gamme des responsabilités des forces armées a été considérablement élargie.

Un autre incident d'importance s'est produit lorsque les forces armées ont été invitées à aider à la distribution des secours lors de la tempête de verglas qui a frappé le Québec et l'Est de l'Ontario. Le gouvernement du Québec a accepté la présence de troupes canadiennes sur son sol à cette fin, mais selon des conditions strictes exigées par le premier ministre Lucien Bouchard – notamment que les soldats ne portent pas d'armes lors de leur service en territoire québécois. On a compris que les forces armées étaient aussi comptables d'une certaine façon devant les autorités provinciales.

*Le nouveau régime de gouvernance soulève aussi de sérieuses questions sur la notion traditionnelle d'« imputabilité ». De fait, cette notion se trouve complètement transformée dans ce glissement du « gouvernement » vers la « gouvernance ».*

Enfin, on pourrait ajouter qu'avec la Charte des droits des années 80, même les forces armées ont dû tenir compte d'une variété de droits des citoyens, reconnus par la loi, ce qui a changé radicalement la façon dont les officiers traitent les soldats.

De sorte que même une institution aussi fortement hiérarchisée que les forces armées a complètement transformé sa structure d'imputabilité, qui est devenue à 360 degrés<sup>10</sup>.

On pourrait illustrer cette transformation de diverses façons, mais le récent prétendu scandale du ministère du Développement des ressources humaines est un autre exemple classique de cette évolution. Au cœur des difficultés du ministère il y a le fait que plusieurs hauts fonctionnaires ne comprenaient pas qu'ils étaient responsables devant la population et qu'ils auraient dû être en mesure d'expliquer la politique, ainsi que l'usage qui avait été fait des fonds dont ils sont responsables, dans un langage compréhensible et acceptable par les citoyens. Lorsqu'il est devenu évident qu'ils n'étaient pas en mesure de le faire, ça a été la pagaille.

Ce n'est pas uniquement la faute des fonctionnaires lorsqu'il y a des dérapages dans ce monde en évolution. Les citoyens ne parviennent pas toujours à comprendre la sens de ces changements. Par exemple, une conséquence importante de l'avènement de l'imputabilité à 360 degrés qui n'a pas été comprise par la population est que cela implique nécessairement une idée plus souple de l'imputabilité que celle qui avait cours chez les fidèles de l'école des rapports du vérificateur général. Une imputabilité à 360 degrés ne peut que signifier une imputabilité plus diffuse, mais les citoyens ont du mal à se défaire de leur vieille idée toute faite de ce que constitue une reddition de comptes adéquate<sup>11</sup>.

### **Que faire ? Deux avenues possibles**

D'un régime gouvernemental autoritaire à dominante descendante, l'élaboration des politiques publiques a migré vers un régime de gouvernance distribuée plus inclusif et participatif, caractérisé par des imputabilités douces à 360 degrés. Mais le processus d'apprentissage collectif qui est à la base de ce nouveau régime est handicapé par la complexité des nouveaux enjeux, par la nécessité d'opérer une participation citoyenne effective et par la difficulté de mettre le multilogue en branle en raison de la rectitude politique et de la fixation sur le discours des droits-créances.

La situation se complique du fait que la philosophie sous-jacente, l'égalitarisme de l'État-providence, est en voie d'être remplacée par la philosophie de subsidiarité de l'État stratège.

Les nouvelles technologies pourraient certes contribuer utilement à l'élaboration des politiques, mais elles ont surtout servi de façon destructrice à bloquer les processus jugés inacceptables par les groupes bien organisés.

Enfin, si les nouvelles technologies n'ont pas réussi aussi bien qu'elles l'auraient dû à imprégner le processus des politiques publiques, c'est que la participation énergique qu'elles permettent va à contre-courant du système de démocratie représentative qui a la cote aujourd'hui. Les nouvelles technologies ont donc rencontré beaucoup de résistance dans les cercles conservateurs (ce sont eux qui dominant dans le milieu des politiques).

Face à ces difficultés, quelles voies s'offrent aux décideurs ?

Une voie possible est celle du refus – refuser de reconnaître que les problèmes sont plus « épineux » que par le passé ou que la gouvernance (au sens que je lui donne ici) est nécessaire. C'est la position des décideurs qui refusent de reconnaître qu'ils doivent impliquer les citoyens et adopter un cadre d'imputabilité douce à 360 degrés.

Avec la montée de la revendication des citoyens qui veulent participer à l'élaboration des politiques, cette position de refus ne peut qu'aboutir au piège de ce qu'on appelle la « gouvernementalité », c'est-à-dire la manipulation par le

gouvernement de l'information et de l'opinion publique de manière à contrecarrer cette revendication citoyenne.

Les Canadiens ont goûté à cette stratégie lors de la dernière campagne électorale, où les têtes d'affiche insistaient que la centralisation était la seule garantie si l'on voulait préserver ce qu'on en est venu à appeler les « droits sociaux » fondamentaux et absolus des citoyens. Selon la doctrine Chrétien, le choix était entre un gouvernement central fort et le chaos. Cela a permis au Parti libéral de se présenter devant la population comme le gardien des plans de redistribution sacrés et d'éviter de discuter des réformes essentielles dont ils ont besoin.

Une autre voie est l'e-gouvernance, c.-à-d. la décision d'explorer l'utilisation des nouvelles technologies comme moyen de catalyser le processus de l'intelligence collective. Cette approche se fonde sur une redéfinition du rôle de l'État, qui passe de sa fonction essentielle de redistribution à un nouveau double rôle consistant à brancher/débrancher – une sorte d'État commutateur – et à faciliter l'apprentissage collectif – une sorte d'État stratège. Le grand défi pour ce nouvel État est de jeter des ponts entre les partenaires. L'État devient le facilitateur d'un débat sur les politiques publiques qui n'est plus à caractère descendant mais véritablement inclusif.

L'intelligence collective est au cœur du régime des politiques publiques dans la nouvelle socio-économie et les politiques sont axées sur une meilleure utilisation de l'intelligence collective et l'accélération de l'apprentissage collectif. Ce qui implique une triple stratégie d'intervention : une stratégie de connexité, pour éviter d'exclure qui que ce soit; une stratégie de catalyse, pour faire en sorte d'éliminer tout blocage à l'apprentissage collectif; et une stratégie de complétude, pour assurer l'action voulue de la part de l'État par des interventions complémentaires d'organisations ou d'institutions lorsque la gouvernance a des ratés.

Laquelle de ces deux voies l'emportera ? La gouvernementalité ou l'État stratège ? À court terme, il y a lieu d'être pessimiste. Nous ne semblons pas avoir de dispositions réelles pour la collaboration. Nous voyons toujours les choses en termes de compétition et de confrontation – région contre région, gouvernement fédéral contre gouvernement provincial, patron contre syndicat. Nous ne sommes pas décidés à réfléchir ensemble pour trouver des solutions communes nos problèmes réels, même quand les nouvelles technologies offrent la promesse de développer des nouvelles formes créatives de collaboration.

Est-ce à dire que c'est le statu quo ? Non, l'avenir est plus prometteur à long terme. Les Canadiens semblent habités par une sorte de torpeur, que bien des observateurs ont dénoncée. De sorte que l'élaboration des politiques au Canada tient davantage du bricolage. Elles ne découlent pas de vastes interventions révolutionnaires, du moins pas depuis l'époque de Trudeau, car les citoyens réagiraient mal. Bien qu'on puisse

---

désespérer de jamais corriger ce qui doit l'être, cette torpeur n'est pas sans avantages.

Quiconque a assisté à un match de foot en Italie ou dans certain pays européen n'est pas sans apprécier un certain degré de tolérance et de torpeur. Aucune torpeur dans ces matches, mais seulement tensions et violence. La fanfare qui accompagne l'équipe des visiteurs doit être placée dans une cage, pour la protéger des partisans de l'équipe locale, car on ne sait pas quel sort ils lui réserveraient.

Les Canadiens ne sont pas un peuple particulièrement émotif. Ils ne s'emportent pas facilement. En raison de leur torpeur relative, il se peut qu'ils ne soient pas portés à débattre à grands cris de la disparition de l'universalité ou de la nécessaire réforme de notre système de santé, mais cela ne veut pas dire que le monde des politiques publiques n'évolue pas. Lentement, graduellement, imperceptiblement, par nécessité, nos politiques sont modifiées chaque jour. Sans grand débat public sur les visions, les projets grandioses, les utopies ou les chimères, le bricolage est à l'œuvre. Dans dix ans, un système de santé complètement transformé sera en place, grâce à des ajustements en douceur, et sans véritable grand débat. Il se pourrait même que les citoyens ne s'en rendent pas compte.

### Conclusion

---

Les nouvelles technologies de l'information et des communications auront évidemment un rôle très important dans ces ajustements en douceur. Après une période où la crainte du sabotage aura été la grande préoccupation, on peut s'attendre à ce que les nouvelles technologies transforment l'élaboration des politiques publiques, lentement et selon un processus évolutif.

Au départ, ces ajustements se résumeront à peu près au réoutillage – des mécanismes de prestation des biens publics, sans grande réforme du processus des politiques publiques. Et à moyen terme, avec l'évolution de la technologie de la prestation des services, les structures devront changer elles aussi. La consultation sera moins un numéro de poudre aux yeux et deviendra davantage un mécanisme d'écoute. Dans certains cercles, les leaders visionnaires discutent déjà des modifications qu'il faudra apporter au système parlementaire pour qu'il réponde aux nouvelles attentes des citoyens. Mais ce n'est que plus tard – à plus long terme –, et peut-être même après coup, que les gens se rendront compte qu'ils ont complètement refaçonné leurs structures de gouvernance. C'est la manière canadienne.

Malcolm Ross a bien résumé cette caractéristique il y a presque un demi-siècle, lorsqu'il écrivait que les Canadiens sont un « peuple de réflexion », dont le trait principal est la prudence<sup>12</sup>. C'est ainsi que les Canadiens ont fait leur le conseil de John Maynard Keynes aux économistes : évitez de vous attaquer aux gros problèmes, faites comme les dentistes, occupez-vous des petits trous<sup>13</sup>.

C'est peut-être là le destin des Canadiens, et nous devrions peut-être l'accepter plutôt que de le rejeter, et nous contenter de notre modeste bricolage de politiques publiques (bricolage qui utilise tout de même l'Internet).

### Notes

---

1. Voir G. Paquet, *Governance Through Social Learning*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 1999.
2. Voir G. Paquet, « E-gouvernance, gouvernementalité et État communicateur », *Relations industrielles*, vol. 55, n° 4, 2000, pp. 746-769.
3. H. Hardin, *A Nation Unaware*, Vancouver, J.J. Douglas, 1974.
4. Voir C. Taylor, « The ACIDD Test: A Framework for Policy Planning and Decision Making », *Optimum*, vol. 27, n° 4, 1997, pp. 53-62.
5. G. Paquet, « Innovations in Governance in Canada », *Optimum*, vol. 29, nos 2/3, 1999, pp. 71-81.
6. G. Paquet, « Tectonic Changes in Canadian Governance », in L.A. Pal (dir.), *How Canada Spends 1999-2000 - Shape Shifting: Canadian Governance Toward the 21st Century*, Don Mills, Oxford University Press, 1999, pp. 75-111.
7. L. Cardinal et C. Andrews (dir.), *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 2001.
8. G. Paquet, « States, Communities and Markets : The Distributed Governance Scenario », in T.J. Courchene (dir.), *The Nation State in a Global Information Era: Policy Challenges*, Bell Canada Papers on Economics and Public Policy, vol. 5, Kingston, John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, 1997, pp. 25-46.
9. G. Paquet, « The Burden of Office, Ethics, and Connoisseurship », *Canadian Public Administration*, vol. 40, n° 1, 1997, pp. 55-71.
10. Voir G. Paquet, « Auditing in a Learning Environment : The Case of the Military », *Optimum*, vol. 29, n° 1, 1999, pp. 37-44.
11. L. Juillet, G. Paquet et F. Scala, « Gouvernance collaborative, imputabilités douces et contrats moraux : un cadre d'analyse », *Gouvernance*, vol. 2, nos 1-2, 2001, pp. 85-95.
12. M. Ross (dir.), *Our Sense of Identity*, Toronto, The Ryerson Press, 1954.
13. H.S. Gordon, « The Political Economy of Big Questions and Small Ones », *Canadian Public Policy*, vol. 1, n° 1, 1975, pp. 97-106.