



Cybergouvernement, fédéralisme et démocratie : la nouvelle gouvernance

Donald G. Lenihan

Centre pour la collaboration gouvernementale



Gouvernements en mutation

Volume 9

Septembre 2002

© Centre pour la collaboration gouvernementale, 2002 /

Centre for Collaborative Government, 2002

Tous droits réservés / All Rights Reserved

ISBN 0-9732735-1-8

Centre pour la collaboration gouvernementale

Le Centre pour la collaboration gouvernementale est un organisme de recherche canadien voué à l'intérêt public. Sa mission est de promouvoir une gestion plus efficace des liens d'interdépendance entre les différents ministères d'un même gouvernement, entre les différents gouvernements d'une même fédération, et entre les gouvernements et les acteurs des secteurs privés et associatifs. À travers son réseau de partenaires partout au Canada, le Centre s'emploie à susciter la recherche et le dialogue en matière de gestion et d'administration publique. Le Centre pour la collaboration gouvernementale est une division de Kaufman, Thomas et Associés, inc.

Centre for Collaborative Government

The Centre for Collaborative Government is a Canadian public interest research organization. Its mission is to promote more effective management of the interdependence between government departments, levels of government or government and the private or third sectors. The Centre advances public dialogue and research on public management and governance through a Canada-wide network of associates. The Centre for Collaborative Government is a division of Kaufman, Thomas & Associates, Inc.

1354 rue Wellington Street

Ottawa, Ontario, K1Y 3C3 Canada

Tel./Tél. : (613) 594-4795

Fax : (613) 594-5925

e-mail/courriel : main@crossingboundaries.ca

web : www.crossingboundaries.ca

Cybergouvernement, fédéralisme et démocratie : la nouvelle gouvernance

Donald G. Lenihan

Centre pour la collaboration gouvernementale

À propos de l'auteur

Donald Lenihan, PhD, est directeur du Centre pour la collaboration gouvernemental chez Kaufman, Thoman & Associates Inc. Il dirige diverses initiatives du CCG dans le cadre desquelles des représentants élus et nommés, des universitaires et des membres d'organismes de défense d'intérêt public se réunissent afin d'examiner les enjeux contemporains de l'administration publique canadienne. M. Lenihan compte plus de 20 années d'expérience comme chercheur et analyste dans les domaines allant du fédéralisme canadien à la planification opérationnelle. Il est l'auteur d'un grand nombre d'articles et de publication sur la politique gouvernemental et l'administration public. Il est aussi coauteur, avec Gordon Robertson et Roger Tassé de, *Canada : reclaiming the middle ground*, ouvrage consacré au fédéralisme canadien et publié par l'Institut de recherches en politiques publiques.

Gouvernements en mutation

Depuis sa création en 1999, le Centre pour la collaboration gouvernementale a coordonné avec ses partenaires plusieurs initiatives nationales visant à effectuer des recherches et à promouvoir la compréhension des diverses grandes questions relatives à la gouvernance et à la gestion du secteur public.

Voici le onzième volume de notre série Gouvernements en mutation, dont l'objectif est de transmettre ces idées et ces résultats de recherche aux personnes qui œuvrent dans tous les ordres de gouvernement, dans le secteur privé et les autres institutions du secteur public. Les prochaines parutions de la série porteront sur les enjeux contemporains de la gestion publique et de la gouvernance et rendront compte des conclusions de projets de recherche précis.

On peut se procurer toutes les publications de cette série gratuitement en s'adressant au Centre pour la collaboration gouvernementale ou en visitant son site Web : www.crossingboundaries.ca. Téléphone : (613) 594-4795. Télécopieur : (613) 594-5925. Courriel : main@crossingboundaries.ca.

Changing Government

Since its formation in 1999, the Centre for Collaborative Government has coordinated several national partnership initiatives to research and advance understanding on a variety of leading issues in governance and public sector management.

This is the eleventh in our Changing Government series which communicates ideas and research to people working at all levels of government, the private sector and other public sector institutions. Future releases in the series will develop contemporary themes in public sector management and governance and will report on the outcomes of specific action-research projects.

All publications in this series are available at no cost and can be ordered by contacting the Centre for Collaborative Government or by visiting: www.crossingboundaries.ca
Telephone: (613) 594-4795 Fax: (613) 594-5925 or email: main@crossingboundaries.ca

L'initiative Traverser les frontières a pour but d'examiner l'effet des technologies de l'information et des communications (TIC) sur les gouvernements et la démocratie au Canada. Depuis 1997, cette initiative a mobilisé des centaines d'élus et de fonctionnaires des trois paliers de gouvernement, des membres du secteur privé et du secteur de l'économie sociale, des journalistes et des universitaires de tout le pays.

Au cours des 18 derniers mois, le projet a surtout visé à déterminer les possibilités et les enjeux inhérents à la notion de cybergouvernement, et le présent rapport final renferme des recommandations à ce sujet.

Tout au long des opérations Traverser les frontières I et II, on nous a répété que les élus saisissent mal la notion de cybergouvernement. On nous a également dit qu'il s'agit d'un des principaux obstacles au progrès, précisément parce que l'élimination de nombreuses autres barrières suppose un débat ainsi qu'un appui et un leadership de la part de la classe politique.

Par conséquent, l'un des principaux défis de Traverser les frontières III consistait à accroître le degré de sensibilisation des élus en clarifiant les secteurs et les dossiers où l'engagement politique pouvait contribuer à faire progresser le cybergouvernement. À cette fin, l'opération a produit :

- Une série de publications qui définissent et explorent les principaux défis et les principales possibilités qui se présentent. Le volume 6 de la série, intitulé *Realigning Governance: From E-Government to E-Democracy*, saisit l'essentiel de cette recherche. On peut en prendre connaissance sur le site www.crossingboundaries.ca.
- Un ensemble de recommandations finales fondées sur les travaux de recherche, dont les élus et les hauts fonctionnaires peuvent s'inspirer pour faire progresser le dossier. Ces recommandations sont contenues dans la présente publication.

Traverser les frontières III a donné lieu à la présentation d'une série de séances à Ottawa qui ont réuni des ministères et des organismes privés commanditaires; à une série de forums régionaux auxquels les trois paliers de gouvernement ont participé; à des consultations internationales de la part du président du projet; ainsi qu'à des consultations auprès de groupes consultatifs, tels que le caucus municipal, le comité consultatif politique et le groupe de travail sur l'information en tant que ressource publique.

De plus, le site Web de Traverser les frontières renferme des documents qui font autorité sur la question du cybergouvernement, un centre d'échange d'information et un forum pour l'élaboration et la mise à l'essai de concepts et d'idées. L'équipe de Traverser les frontières publie régulièrement un bulletin électronique de même qu'elle s'efforce de trouver des façons originales d'amener des intervenants du milieu du cybergouvernement, notamment des élus, à collaborer au site www.crossingboundaries.ca.

Le point culminant de Traverser les frontières III sera une conférence nationale qui se tiendra en mai 2003 à Ottawa (www.crossingboundaries.ca/conference) et qui réunira des participants issus de toutes les régions du pays et de tous les milieux que la politique publique intéresse. La conférence sera l'occasion de discussions et de débats sur les recommandations contenues dans le présent rapport final. Nous nous attendons à ce que cette rencontre débouche sur un plan d'action dont l'exécution sera supervisée par le Comité consultatif politique.

Traverser les frontières est organisé par le Centre pour la collaboration gouvernementale et est présidé par M. Donald Lenihan, directeur du Centre. L'initiative bénéficie de l'appui de 16 ministères fédéraux et de trois organismes privés ainsi que des conseils de leurs représentants et de responsables élus.

Table des matières

1. Introduction	2
1.1 Les causes communes de grandes questions auxquelles sont confrontés les Canadiens	2
1.2 Les effets des nouvelles technologies sur le fédéralisme et la démocratie	2
1.3 Proposition concrète visant à modifier la gouvernance	3
2. Gouvernement intégré par rapport à la société civile?	4
2.1 Un gouvernement intégré signifie une plus grande interdépendance	4
2.2 Les TIC transforment la société civile et augmentent la diversité sociale	5
2.3 La nécessité de concilier un gouvernement intégré et une société civile davantage organisée et mobilisée .	6
3. Vers une communauté d'intérêts : donner le choix aux citoyens	7
3.1 Comment répondre – encore une fois – à la grande question existentielle?	7
3.2 La vision qui sous-tend l'État-nation est périmée	7
4. La cyberdémocratie : élargir la sphère publique	10
4.1 Démocratie représentative par rapport à démocratie participative; gouvernance centralisée par rapport à gouvernance répartie	10
4.2 L'érosion des instruments de consultation traditionnels	11
5. Améliorer la gouvernance	13
5.1 Deux principes au cœur de la réforme	13
5.2 Une nouvelle vision pour le Canada	13
5.3 Nouvelles institutions de gouvernance	14
5.4 Commentaires sur le modèle	17
6. Conclusion : gouverner en partenariat	19

1.1 Les causes communes de grandes questions auxquelles sont confrontés les Canadiens

Le Canada est en période de transition. Il entre dans l'âge de l'information. De nouvelles forces sociales, économiques et technologiques font que les institutions et les pratiques qui autrefois le servaient bien semblent anachroniques. Elles sont le produit d'une autre époque – un temps où le monde allait plus lentement et était plus simple. Les populations étaient plus homogènes, la plupart des gens vivaient et travaillaient à la campagne et on ne connaissait pas autant les questions de politiques publiques. Cette transition nous interpelle sérieusement aujourd'hui :

- Quels sont les rôles respectifs des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux au XXI^e siècle? Que peut-on faire pour les inciter à servir ensemble et plus efficacement les citoyens?
- Pourquoi les gens font-ils de moins en moins confiance au gouvernement? Peut-on les mobiliser de nouveau dans le processus politique?
- Quelle est la place du Canada dans le village planétaire? Le Canada devrait-il même exister?

Le présent document adopte une perspective positive quant à l'avenir du Canada. Même si les enjeux sont de vrais défis, il y a des solutions. Pour les trouver, on doit examiner les deux relations fondamentales qui définissent le Canada comme un cas spécial de communauté politique : la **relation de gouvernement à gouvernement** par le biais du fédéralisme, et la **relation citoyen-gouvernement** grâce à la démocratie. La transition vers l'âge de l'information affecte ces relations et toutes deux doivent être adaptées à l'avenir.

On se propose ici d'y répondre par la mise en place d'une nouvelle sorte d'institution politique qui ajusterait certaines pratiques fondamentales de gouvernance. Elle combine la nouvelle idée de **cybercommunauté** – une « place de ville » électronique où les Canadiens pourraient se rencontrer, discuter et débattre des questions qui les intéressent – avec l'idée relativement plus ancienne que le Canada doit avoir un **conseil de la fédération** pour gérer plus efficacement l'interdépendance grandissante entre les gouvernements. Pourquoi le Canada a-t-il besoin de cette nouvelle institution politique maintenant?

1.2 Les effets des nouvelles technologies sur le fédéralisme et la démocratie

Pour ce qui a trait au fédéralisme, les réseaux électroniques remplacent les briques, le mortier et les classeurs qui composaient l'infrastructure du gouvernement au XIX^e et au XX^e siècles. De ce fait, les frontières organisationnelles séparant les trois ordres de gouvernement (ainsi que les pays) sont de moins en moins évidentes dans certains domaines essentiels, de même qu'au niveau de leurs rôles et responsabilités respectifs. Le « cybergouvernement » prenant de l'ampleur, les gouvernements deviendront bien plus interdépendants – plus « intégrés » – et bien moins libres de planifier ou d'agir de façon unilatérale. Au XXI^e siècle, la **gestion de l'interdépendance sera l'un des plus grands défis auxquels seront confrontés les gouvernements au Canada.**

En ce qui concerne la démocratie, les sociétés comme celle du Canada connaîtront une croissance exponentielle dans le nombre de nouveaux groupes, associations, organismes et collectivités de toutes sortes dans ce qu'on appelle communément de nos jours la « société civile ». Les nouvelles technologies

Les nouvelles technologies vont considérablement augmenter la faculté des gens de s'organiser, de communiquer entre eux et de collecter, intégrer et utiliser les données et l'information.

vont considérablement augmenter la faculté des gens de s'organiser, de communiquer entre eux et de collecter, intégrer et utiliser les données et l'information. Alors que, dans le passé, les partis politiques étaient les principaux instruments grâce auxquels les citoyens participaient au débat public, à l'avenir, la société civile prendra de plus en plus d'importance, entrant en compétition avec – et, dans certains cas, remplaçant même – les partis politiques. De nombreux citoyens se joindront à de telles organisations pour jouer un rôle plus direct et plus influent sur la prise de décisions. **La principale difficulté sera de s'assurer, d'une part, que l'espace public permet à ces voix de se faire entendre et, d'autre part, que celles-ci n'éclipsent pas celles des citoyens ou autres types d'organisations ordinaires, comme les partis politiques, ou nuisent à la capacité du gouvernement de diriger efficacement.**

Ces deux relations – le fédéralisme et la démocratie – sont fondamentales si l'on veut comprendre en quoi le Canada est une communauté politique. Si elles changent, les Canadiens doivent en connaître le pourquoi et le comment. Le présent article examine ce que signifient les changements, où ils mènent et ce qu'on peut faire pour y répondre.

1.3 Proposition concrète visant à modifier la gouvernance

Dans la dernière partie, on esquisse de nouvelles institutions politiques pour ajuster la gouvernance au niveau intergouvernemental et entre le gouvernement et le citoyen. La proposition a trois parties :

- des principes visant à guider la réflexion sur de nouveaux modèles de gouvernance;
- une vision du Canada qui reflète les changements de relations;
- une nouvelle institution en deux parties conçue pour renforcer la gouvernance au niveau intergouvernemental et entre le gouvernement et le citoyen.

Bien que les changements proposés ici soient importants, il faut d'abord préciser ce qu'ils **ne font pas**.

Le conseil de la fédération a pour but d'augmenter la capacité des gouvernements d'œuvrer de concert dans des domaines très interdépendants.

Pour ce qui est de leur effet sur le fédéralisme, ils ne supposent ni n'exigent une redistribution majeure des pouvoirs intergouvernementaux ou des rôles et responsabilités. Comme on l'a souligné, le conseil de la fédération a pour but d'augmenter la capacité des gouvernements d'œuvrer de concert dans des domaines très interdépendants. Il traite, en particulier, l'émergence du cybergouvernement comme une occasion d'établir de nouveaux mécanismes de **collaboration**.

Ils ne supposent ni n'exigent que la prise de décisions soit simplement rendue aux citoyens dans un nouveau forum, disons par le vote électronique.

Pour ce qui est de leur effet sur la démocratie, ils ne supposent ni n'exigent que la prise de décisions soit simplement rendue aux citoyens dans un nouveau forum, disons par le vote électronique. Même si la cybercommunauté est compatible avec l'utilisation de ce mécanisme et pourrait l'incorporer, il n'y a aucune nécessité de le faire. Elle peut concilier divers degrés de participation citoyenne au processus politique. D'abord et avant tout, la cybercommunauté vise à **renforcer la participation et le rôle du citoyen dans le débat public influençant la prise de décisions**. Cet article laisse ouverte la question de savoir si, quand et où le vote électronique devrait être utilisé.

Enfin, ni le conseil ni la cybercommunauté ne devrait être créé d'un seul coup, pas plus que leur création ne devrait impliquer des changements dans la Constitution, vu que des éléments des deux existent déjà. Le point de vue exprimé ici est que l'établissement des nouvelles institutions non seulement pourrait mais devrait se faire par étapes pendant une durée raisonnable. Il reste beaucoup à apprendre en cours de route. C'est important que les leçons soient intégrées et qu'on procède aux ajustements à mesure que le processus se déroule. Il faut donc, pour utiliser un cliché, que la stratégie soit une évolution plutôt qu'une révolution.

2.1 Un gouvernement intégré signifie une plus grande interdépendance

On estimait que la gestion de l'interdépendance, grâce à la collaboration, était l'exception confirmant la règle que les gouvernements fonctionnent mieux lorsque leurs rôles et leurs responsabilités sont clairement définis et gardés séparés.

Autrefois, on pensait qu'on pouvait garder les intérêts et les actes des différents gouvernements, des divers ministères au sein d'un gouvernement, ou des secteurs privé et bénévole et du gouvernement, assez séparés pour que l'interdépendance soit ignorée ou soit gérée par une autorité centrale comme un conseil du trésor. On estimait que la gestion de l'interdépendance, grâce à la collaboration, était l'exception confirmant la règle que les gouvernements fonctionnent mieux lorsque leurs rôles et leurs responsabilités sont clairement définis et gardés séparés. La répartition des pouvoirs dans la *Loi constitutionnelle de 1867* en est un exemple classique.

Les Pères de la Fédération pensaient que les gouvernements fédéral et provinciaux existeraient dans des sphères ou des administrations séparées et autonomes. Chaque gouvernement obtenait des pouvoirs exclusifs en supposant qu'ils puissent être exercés au sein de ces sphères distinctes sans affecter l'autre ordre de gouvernement. En réalité, l'histoire des relations provinciales-fédérales a témoigné d'une interdépendance toujours grandissante entre les divers ordres de gouvernement ainsi que des efforts déployés pour gérer cette interdépendance. La dernière vague est apparue pendant l'après-guerre, quand est né l'État-providence. Les gouvernements fédéral et provinciaux sont devenus de plus en plus interdépendants à mesure qu'étaient offerts de nouveaux programmes et services importants dans des domaines comme la santé et l'éducation postsecondaire.

L'attribution de rôles et de responsabilités distincts aux différents ministères d'un gouvernement n'est pas allée sans mal non plus.

Peu de gens savent qu'on pourrait dire la même chose de l'**interdépendance au sein des gouvernements**. L'attribution de rôles et de responsabilités distincts aux différents ministères d'un gouvernement n'est pas allée sans mal non plus. De nos jours, la gestion de l'interdépendance aux deux niveaux compte parmi les grandes priorités de la plupart des hauts fonctionnaires. Ils sont très conscients de l'important rôle que jouent les aspects « horizontaux » d'une question. Avec le recul, il est évident que le fait d'essayer d'éliminer ou d'éviter l'interdépendance en organisant le gouvernement par une répartition claire des rôles et des responsabilités, que ce soit au niveau ministériel ou intergouvernemental, a beaucoup mieux fonctionné en théorie qu'en pratique.

Le cybergouvernement ouvre un tout nouveau chapitre de l'histoire. Il crée un système complexe de réseaux de technologies de l'information et de la communication (TIC) qui changent radicalement la façon dont les gouvernements fournissent les services, collectent, intègrent et échangent l'information, et communiquent ensemble et avec les citoyens. De plus en plus de politiciens et de fonctionnaires tiennent l'Internet pour une « technologie transformatrice », c.—à-d. qu'à l'instar de la presse à imprimer et du moteur à vapeur, elle va métamorphoser la société. Ils considèrent que le cybergouvernement fait partie d'une **nouvelle vision de gouvernement pour le XXI^e siècle**. L'histoire est passionnante et stimulante¹.

Fondamentalement, la nouvelle vision qui va au-delà de la technologie est enracinée dans l'idée d'un **gouvernement intégré**. Les services seraient organisés et intégrés en grappes ou en ensembles conformes aux besoins des citoyens. L'information et l'accès aux programmes seraient possibles grâce à un simple point d'entrée, comme un ordinateur domestique. Les gens franchiraient sans effort les frontières organisationnelles, communiquant avec le gouvernement devenu une toile intégrée et unique de connexions, c.—à-d. un **réseau**.

Toutefois, il est de plus en plus évident qu'un gouvernement intégré nécessiterait des niveaux plus élevés de coordination et de collaboration entre les ministères, les gouvernements et les prestataires de services

¹ Lire *Vers une nouvelle gouvernance : du cybergouvernement à la cyberdémocratie*, Donald G. Lenihan, Centre pour la collaboration gouvernementale, Gouvernements en mutation, volume 6, mars 2002. Également disponible à www.crossingboundaries.ca

des secteurs privé et bénévole que ceux qui existent actuellement; il en résulterait une interdépendance bien plus prononcée à chaque niveau d'activité gouvernementale. Un gouvernement intégré améliorerait grandement son rendement dans de nombreux domaines, mais il pourrait également beaucoup limiter la liberté des différents gouvernements d'élaborer de nouvelles politiques ou de changer les anciennes.

En outre, dynamisée par cette même technologie, la société canadienne évolue de façons tendant à montrer que les futurs gouvernements devront faire preuve de davantage de souplesse dans le processus politique.

2.2 Les TIC transforment la société civile et augmentent la diversité sociale

Grâce aux nouvelles technologies la taille, la force, le nombre et la capacité organisationnelle des groupes sociaux et culturels augmentent rapidement.

Les TIC n'affectent pas l'organisation des seuls gouvernements. Elles encouragent également les citoyens à s'organiser de façons nouvelles et inattendues. Grâce aux nouvelles technologies – de l'univers des 500 canaux et diffusions Web à la création de mégabases de données de toutes sortes – la taille, la force, le nombre et la capacité organisationnelle des groupes sociaux et culturels augmentent rapidement. Les exemples vont de l'établissement d'un profil et d'un message mondial pour le mouvement écologiste à l'apparition de petits groupes de discussion de célibataires sur Internet, d'un mouvement homosexuel planétaire à des réseaux de courriel à l'intérieur d'une seule organisation, d'une communauté juive internationale politiquement efficace à la réintégration d'une nation autochtone comptant quelques centaines de membres.

Ces phénomènes sont directement liés à la propagation des nouvelles technologies – surtout Internet. Grâce aux TIC, les gens peuvent communiquer sur de très grandes distances à peu de frais et rapidement; ils peuvent avoir accès à des documents et des renseignements essentiels à leurs objectifs, et les échanger; ils peuvent se mobiliser et rester des collectivités, des organisations et des réseaux de toutes sortes et de toutes tailles. À l'avenir, on se joindra à tous genres de groupes et d'organismes, on les quittera et on y adhèrera de nouveau, régulièrement et pour de nombreuses raisons. Différents réseaux – locaux, nationaux et transnationaux – se chevaucheront et fusionneront à mesure qu'ils se développent, changent et disparaissent. Certains seront culturels, d'autres économiques; d'autres encore seront sociaux ou politiques.

Le potentiel des TIC comme nouveaux outils puissants pour l'organisation et le développement de la conscience citoyenne est mal compris et mal apprécié. Mais la situation change, et on peut s'attendre à une croissance exponentielle des nouvelles collectivités et de leur capacité à mobiliser les gouvernements et à opérer des changements.

En principe, on devrait voir cela comme une évolution positive et se dire que c'est signe que la démocratie fonctionne. Ce devrait aussi être considéré comme une occasion de remobiliser les Canadiens dans le processus démocratique. Pourtant, si l'on veut que ce soit une évolution positive, il faut **en réalité** qu'au moins deux conditions soient remplies.

Premièrement, les personnes qui consacrent temps et énergie à participer à des organisations de société civile pour promouvoir le changement doivent avoir la certitude que les gouvernements répondront à leurs efforts. Il faut que le processus soit perçu comme quelque chose qui fonctionne.

La difficulté est de trouver un moyen convenable, mais équilibré et constructif, de permettre à la société civile de dialoguer avec les gouvernements (et inversement).

Deuxièmement, bien que les organismes d'intérêt public aient un rôle légitime et constructif à jouer dans le processus démocratique, on ne peut pas les laisser devenir tellement influents qu'ils marginalisent les autres groupes et intérêts, étouffent la voix d'autres citoyens ou rendent le processus décisionnel du gouvernement inefficace. Les changements relatifs à la gouvernance, qui sont censés tenir compte de l'importance croissante de la société civile, doivent inclure le fait qu'il est de rigueur pour ces organismes de faire des compromis, de respecter les intérêts et les rôles des autres parties institutionnelles du processus politique. La difficulté est de trouver un moyen convenable, mais équilibré et constructif, de permettre à la société civile de dialoguer avec les gouvernements (et inversement).

2.3 La nécessité de concilier un gouvernement intégré et une société civile davantage organisée et mobilisée

Il existe une autre difficulté. L'importance grandissante de la société civile pose un dilemme. Plus les gouvernements sont intégrés, moins ils peuvent planifier et agir individuellement. L'espace politique pour la différence, l'expérimentation, le contrôle local, le changement et l'innovation rétrécit rapidement. Bien que les citoyens souhaitent un gouvernement intégré, trop d'intégration pourrait l'homogénéiser.

Ce n'est peut-être pas toujours efficace mais cela permet la diversité, le pluralisme et l'indépendance dans les politiques et les programmes à l'échelle du pays.

Les Canadiens ont trois ordres de gouvernement (parfois quatre) parce qu'ils sont une collectivité différente au niveau régional, culturel, linguistique et social. Ce n'est peut-être pas toujours efficace mais cela permet la diversité, le pluralisme et l'indépendance dans les politiques et les programmes à l'échelle du pays.

Des institutions comme le fédéralisme ou l'existence d'un système politique pluraliste ne sont pas seulement des anachronismes. Le fédéralisme fait partie intégrante de la vision du Canada, de même que de la volonté de changer régulièrement les gouvernements et de laisser les idées et politiques nouvelles s'exprimer. La conciliation de la diversité et du pluralisme est non pas une faiblesse mais une force pour les gouvernements modernes.

L'idée des gouvernements évoluant au Canada vers un système unique, intégré et bien organisé devrait nous donner à réfléchir.

D'après les nombreuses enquêtes et études, les **citoyens veulent que leurs gouvernements travaillent de concert** afin que chevauchements et doubles emplois soient réduits au minimum et que les programmes destinés à combler des besoins similaires se complètent. Les citoyens se préoccupent assez peu du fournisseur (ministère ou ordre de gouvernement). Toutefois, il ne faut sûrement pas conclure que plus est intégré le gouvernement, plus heureux ou mieux seront les citoyens. L'idée des gouvernements évoluant au Canada vers un système unique, intégré et bien organisé devrait nous donner à réfléchir. Après tout, pourquoi s'arrêter là? La même logique ne veut-elle pas qu'une intégration du continent serait même préférable?

Au XXI^e siècle, le défi fondamental que devront relever des pays comme le Canada sera de **gérer efficacement l'interdépendance organisationnelle, tout en continuant de bien réagir à la participation démocratique des citoyens**. Un gouvernement intégré est un excellent début pour élaborer une vision nouvelle du Canada au XXI^e siècle mais cela ne suffit pas. Y a-t-il une façon cohérente de considérer le Canada – une vision – qui concilie et intègre l'engagement à l'égard d'un gouvernement intégré et l'engagement pour une forme de démocratie plus participative? Y a-t-il moyen d'accroître l'espace disponible pour la participation citoyenne, cela en conformité avec l'idée d'un gouvernement plus intégré?

3.1 Comment répondre – encore une fois – à la grande question existentielle?

Les politiciens et les hauts fonctionnaires sont de plus en plus préoccupés par une question primordiale et à long terme qui, d'après certains, les accaparera pendant les vingt prochaines années : « Pourquoi voudrions-nous même préserver le Canada? » Autrement dit, pourquoi les Canadiens ne devraient-ils pas opter pour l'intégration avec les États-Unis?

Que faut-il penser de cette question? L'incapacité d'y répondre suggère-t-elle que le Canada n'a pas de raison d'exister? Qu'est-ce qui représenterait une réponse convaincante? Par quel moyen peut-on essayer d'en trouver une?

La meilleure façon d'aborder la question est peut-être par l'optique de l'État-nation traditionnel. De ce point de vue, les Canadiens sont appelés à définir leur raison d'être en tant que peuple. En théorie, les peuples possédant une identité ethnique homogène – dite « identité nationale » – devraient habiter un État-nation. Ses habitants ont en commun la langue, la culture, la religion et l'histoire. Ils perçoivent l'État-nation comme étant l'expression d'une même identité. En tant qu'institution politique, il fournit une protection contre les menaces de l'« extérieur ». En même temps, il renforce le pouvoir collectif afin que celui-ci puisse servir à préserver et à promouvoir les intérêts de la communauté à titre de « nation ».

Dans l'État-nation idéal, la réponse à la question « Pourquoi existons-nous? » serait évidente. Un ensemble de caractéristiques culturelles communes, soit la langue, les pratiques religieuses et autres, et une seule histoire définissent la communauté. Il s'agit d'éléments qu'elle souhaite préserver et promouvoir, et qui justifient son désir de vouloir exister en tant que communauté distincte, c.-à-d. comme État-nation.

Bien entendu, peu d'États-nations, sinon aucun, ont ressemblé à cet idéal, bien que certains aient pu s'en rapprocher. De nombreuses communautés ont toutefois en commun suffisamment de caractéristiques pour convaincre du fait qu'elles constituent des « nations » qui devraient se doter de leur propre État. C'est le fondement du droit des peuples à l'autodétermination reconnu par les Nations Unies.

Par contraste, le Canada a toujours connu la diversité culturelle, linguistique et régionale. Il n'y a jamais eu d'identité nationale unique et homogène. En conséquence, les Canadiens ont toujours été embêtés par leur incapacité de répondre à la question « Pourquoi existons-nous? » en ces mêmes termes. Ils en sont donc restés avec la crainte que, malgré le statut de nation dont ils se réclament, ils n'ont pas de véritable raison d'avoir un pays (en effet, ils luttent contre sa dissolution depuis le début), et qu'ils ne sont pas, en vérité, très différents de leurs voisins du Sud. Ce doute a suscité de nombreux débats déchirants au fil des ans, tandis que les Canadiens étaient obsédés par les risques et les avantages associés à leur relation étroite avec les États-Unis.

3.2 La vision qui sous-tend l'État-nation est périmée

Comme la culture se transmet généralement par les liens familiaux ou raciaux, l'appartenance à une « nation » est habituellement **exclusive**. En principe, il est difficile, voire impossible, de se joindre à « la nation ». Par conséquent, on tend à percevoir les immigrants ou les membres d'autres communautés ethnique ou culturelles comme des étrangers.

On peut, cependant, jeter un regard plus positif sur un pays, et ainsi écarter l'exclusivité qui se rattache au « statut de nation », perçue comme étant bornée. De ce point de vue, l'État-nation traditionnel est vite en passe de devenir anachronique. Au XXI^e siècle, les démocraties comme le Canada devraient se définir par leur engagement à l'égard d'un ensemble d'objectifs globaux, plutôt que par l'appartenance à un groupe culturel ou racial.

L'histoire récente du nationalisme québécois est riche en enseignements. Pendant le XIX^e siècle et une grande partie du XX^e, le nationalisme canadien-français a été lié à l'ethnicité. « La nation » comprenait les personnes qui avaient été élevées en tant que catholiques de langue française. Elle était caractérisée, entre autres, par une langue, une histoire, des traditions et des pratiques religieuses particulières. Depuis quelques années, cependant, certains nationalistes québécois voient les choses autrement. Ils soutiennent maintenant que le nationalisme québécois n'a rien à voir avec la protection de l'ethnicité et vise plutôt l'établissement d'une société francophone au cœur de l'Amérique. Dans ce cas, « la nation » rassemble quiconque aspire à cette fin, souhaite participer à sa réalisation et s'établit au Québec pour cette raison.

C'est une façon bien différente de définir « la nation », et qui souligne un engagement collectif à l'égard d'un objectif global. L'appartenance à une communauté de ce type est **ouverte** en ce sens qu'un étranger peut s'y joindre en prenant le même engagement. Nous pouvons dire de telle société qu'elle constitue une **communauté d'intérêts**. Cette définition s'éloigne du point de vue traditionnel voulant que la raison d'être de l'État-nation soit la préservation et la promotion des intérêts de « la nation », et met l'accent sur une conception novatrice de la société, dont la **fondation est le résultat d'un choix, d'un engagement et d'un acte volontaire**.

Au début de l'ère du savoir, des pays comme le Canada devraient se percevoir comme étant à l'avant-garde de l'histoire. Plutôt que de viser l'État-nation traditionnel, le Canada devrait aspirer à devenir une **communauté d'intérêts** au sein du village planétaire qui serait intégrée à d'autres communautés à certains égards, mais conserverait son caractère distinct par rapport à d'autres, selon les objectifs qu'elle s'est fixés.

De tels propos suscitent encore l'inquiétude de certains États. Par exemple, les États-Unis sont parfois, et de façon presque obsessionnelle, ambivalents en ce qui concerne, d'un côté, leur rôle de leader mondial du village planétaire, et de l'autre, leur désir d'être autonomes. Les Canadiens, en revanche, connaissent bien le discours de l'unité-dans-la-diversité. Ils ne sont pas perturbés, comme d'autres peuvent l'être, par l'ambiguïté qui l'entoure, puisqu'ils l'ont toujours côtoyée. En fait, depuis quelques années, **certains Canadiens parlent comme si la différence et la diversité faisaient partie intégrante de leur identité**².

Cette excentricité apparente laisse entendre qu'un changement profond s'opère dans les sociétés modernes. Nous passons à un monde où les identités sont complexes, où elles traversent les frontières locales, régionales, nationales et transnationales. Les institutions canadiennes doivent donc s'ouvrir davantage afin de refléter leur appartenance à de multiples communautés dans le village planétaire. Les institutions politiques du XIX^e siècle ne rendent pas justice à cette réalité. Elles ont été conçues en vue d'un type de société très différent, à une époque où les sociétés souhaitaient devenir des « nations » et où la citoyenneté servait à conférer et à protéger l'appartenance exclusive à une nation.

Les institutions politiques du Canada reflètent encore certaines idées à propos de la communauté et du peuple qui sont trop monolithiques, trop nationales, trop orientées vers l'État-nation. La définition des principaux concepts dans le vocabulaire politique, à savoir la « citoyenneté », l'« identité », la « nation » et la « démocratie » doit changer. Ces institutions doivent être approfondies et élargies pour tenir

² La nature changeante de l'État-nation, de l'identité collective et individuelle, de même que le lien avec de nouvelles forces, comme les TIC, la mondialisation et la mobilité des populations, font l'objet d'une discussion de fond dans *Tirer avantage de notre diversité : Le Canada, société de l'apprentissage*, par Donald G. Lenihan (et Jay Kaufman), Centre pour la collaboration gouvernementale, Gouvernements en mutation, volume 4, février 2002. Affiché aussi dans le site www.crossingboundaries.ca

compte de la nature de plus en plus complexe de la société canadienne. Il faut des processus politiques capables d'appréhender et d'exprimer le dialogue qui a cours dans le réseau constitué par le Canada.

Si la question « Pourquoi existons-nous? » confond les Canadiens du point de vue de l'État-nation, de celui de la communauté d'intérêts, elle semble mettre la charrue avant les bœufs. Il est faux de penser que les Canadiens devraient se pencher sur leur « identité nationale » et produire une liste des éléments qui les différencient afin d'expliquer pourquoi ils forment ou devraient continuer de former une communauté. Au contraire, **c'est par les choix qu'ils feront à titre de communauté que les Canadiens verront comment, et pour quelle raison, ils sont différents des autres communautés**, et aussi comment et pourquoi ils sont semblables.

Le Canada est une société dont l'avenir s'ouvre devant elle. Tout est possible. **Si nos dirigeants veulent savoir pourquoi ou si le Canada doit demeurer une communauté distincte, ils devront interroger la population.** La réponse à la « question existentielle » se trouvera donc dans les choix que font les Canadiens à ce sujet et non dans l'obsession de leur identité. C'est à l'usage qu'on jugera de leur qualité. Il faut toutefois proposer des choix à la population.

Les Canadiens ont besoin d'un système de gouvernance plus ouvert, qui élargit la sphère publique et leur permet de participer pleinement et de façon plus directe au débat visant à cerner les objectifs susceptibles de les définir en tant que communauté. Les TIC pourraient contribuer à ce résultat. D'où l'importance du cybergouvernement pour l'avenir de la démocratie.

4.1 Démocratie représentative par rapport à démocratie participative; gouvernance centralisée par rapport à gouvernance répartie

Les TIC prolongent la sphère publique dans le cyberspace, qui devient un lieu de discussions et de débats publics. Les gouvernements sont les principaux acteurs dans cette tendance qui se dessine. Ils se servent des TIC pour faire participer intervenants et citoyens aux processus de consultation, et ce, plus fréquemment, de façon plus directe et en plus grand nombre. Une possibilité est d'introduire le vote électronique, par exemple dans le cadre de référendums, afin de donner à la population une influence directe sur les affaires publiques. Une autre possibilité est que le gouvernement mobilise des groupes représentatifs de la société dans les processus de consultation. Par exemple, les organismes bénévoles jouent un grand rôle dans la prestation de services communautaires et sociaux dans de nombreuses villes canadiennes. Devrait-on exploiter cette expertise au moment d'élaborer les politiques? Cela permettrait-il de donner à des groupes marginalisés, comme les sans-abri, les mères célibataires et les personnes handicapées, une voix plus forte et plus claire au chapitre de la gouvernance?

On peut justifier la nécessité d'une gouvernance hautement centralisée dans l'État-nation du XIX^e siècle, pour la simple raison qu'un modèle réparti ou participatif était très inefficace et coûteux, et n'aurait pas donné lieu à une bonne gouvernance. La technologie change cet état de chose. Le cybergouvernement pourrait comprendre une grande variété de nouveaux mécanismes en ligne qui se prêtent à divers types de consultation et de processus de participation à la fois efficaces, efficaces et économiques. Il faut alors se demander si les gouvernements devraient utiliser les TIC pour reconcevoir le système.

S'il existe de fortes raisons de se rallier à ce point de vue, les contre-arguments ne manquent pas non plus. Dans une démocratie, une bonne gouvernance exige l'équilibre entre la transparence et la responsabilisation, d'une part, et l'efficacité, d'autre part. Dans notre système, cet équilibre représente l'aboutissement d'une longue évolution, et un grand nombre de mécanismes contribuent à la soutenir. En voici quelques grands exemples :

- Les élections contribuent à la transparence en permettant aux citoyens de se présenter à des élections.
- Elles favorisent aussi la responsabilisation en permettant aux citoyens de choisir les personnes qui les représenteront (la responsabilisation démocratique).
- La transparence est garantie en confiant les pouvoirs publics à une seule personne, en l'occurrence un ministre, qui exige de ceux qui agissent en son nom (par la délégation des pouvoirs) de lui faire rapport afin qu'il puisse, à son tour, rendre des comptes au Parlement (responsabilité ministérielle).
- La promotion de l'efficacité se fait en donnant à un nombre restreint de représentants élus le pouvoir de prendre des décisions, de même que le mandat de l'exercer.

La gouvernance répartie met en péril tous ces arrangements (et bien d'autres). Plus particulièrement, la participation d'intervenants non élus, comme des groupes d'intérêts, aurait pour effet :

- de mettre en cause la transparence;
- de brouiller la hiérarchie des responsabilités ministérielles qui assure la transparence;
- d'affaiblir la responsabilisation démocratique en exigeant que certains décideurs seulement se présentent à nouveau à des élections;

- de rendre le gouvernement potentiellement inefficace en intégrant un nombre indéterminé d'acteurs au processus décisionnel, au risque de paralyser le système.

Selon cette perception de la démocratie représentative, la prise de décisions demeure la prérogative des représentants élus, non celle des citoyens ou des groupes d'intérêts. Même si la consultation doit jouer un rôle important dans les débats publics, il faut établir une distinction claire entre le recours à la technologie afin de mieux faire connaître les opinions, d'une part, et la participation de personnes non élues à la prise de décisions, d'autre part.

4.2 L'érosion des instruments de consultation traditionnels

Les arguments contre un mode de gouvernance répartie soulèvent des préoccupations sérieuses quant à la menace qu'il pose à l'équilibre entre la transparence et la responsabilisation, d'une part, et l'efficacité, d'autre part. Cela dit, le statu quo ne semble plus être possible. Il échoue de plus en plus l'épreuve fondamentale de la **légitimité** pour des raisons qui nous ramènent aux arguments en faveur de la gouvernance répartie.

Premièrement, les citoyens estiment que les gouvernements ne les écoutent pas. L'un des principaux arguments invoqués par les partisans de la gouvernance est que celle-ci contribuerait à **redonner confiance dans le gouvernement**. À leur avis, aux yeux du public, il existe un lien simple, mais puissant, entre la volonté du gouvernement de faire participer directement les citoyens à l'élaboration des politiques et la crédibilité de ses affirmations concernant le désir de vouloir mieux les servir.

Deuxièmement, les gouvernements éprouvent de plus en plus de difficulté à formuler et à mettre en œuvre d'importantes initiatives stratégiques. Les campagnes et les promesses électorales sont d'une imprécision notoire, et le « mandat » qui en résulte n'est pas du tout évident. Si une bonne gouvernance exige une **capacité d'action plus efficace**, les gouvernements doivent pouvoir légitimer de telles initiatives.

À une autre époque, les grands projets stratégiques étaient souvent lancés au moyen d'instruments spéciaux, comme une commission royale ou une rencontre des premiers ministres. De plus en plus, ces instruments sont incapables de fournir le même degré de légitimité. Pourquoi?

Les temps ont changé. Dans le cas des rencontres des premiers ministres, le débat entourant l'Accord du lac Meech illustre clairement ce point. Les Canadiens ont résolument rejeté l'idée que « onze hommes en habit » pourraient redéfinir la Constitution à huis clos. Car c'est ainsi qu'étaient apportés, auparavant, la plupart des changements constitutionnels.

La réaction populaire à la façon dont l'Accord a été conclu a marqué le passage à une nouvelle culture politique. Les Canadiens tiennent maintenant à être consultés à propos de tout changement constitutionnel. De même, l'Accord de libre-échange a seulement été ratifié après une élection fédérale au cours de laquelle on a soutenu qu'il constituait l'élément central de la campagne.

Quant aux commissions royales (et autres procédés semblables), elles aussi sont fondées sur une approche **paternaliste**, c.-à-d. que le gouvernement établit les conditions dans lesquelles les consultations se dérouleront. C'est lui qui pose les questions, qui définit le processus, qui reçoit les commentaires, qui en assure le traitement et qui réagit et qui formule des recommandations. Les commissions royales expriment la culture traditionnelle du gouvernement, axée sur le commandement et le contrôle.

Pendant une grande partie de leur histoire, les Canadiens ont simplement accepté le caractère paternaliste de leur relation avec le gouvernement. Ce n'est plus le cas. Aujourd'hui, la plupart des citoyens reconnaissent que les gouvernements sont là pour les servir. Ils doutent de l'utilité des

consultations paternalistes et soupçonnent qu'en bout de ligne, les fonctionnaires donneront suite aux recommandations qui reflètent leurs propres priorités. Par conséquent, de tels processus confèrent de moins en moins de légitimité aux résultats qui en découlent. Par exemple, la Commission royale sur les peuples autochtones n'a pas débouché sur un plan d'action stratégique d'importance, comme beaucoup l'avaient souhaité.

Pour que les grandes consultations populaires débouchent à l'avenir sur des recommandations légitimes en matière de politiques, il faut que la nature fondamentale du processus change. Au fond, les consultations doivent être perçues par le public comme étant des discussions où le **gouvernement intervient à titre de participant et de facilitateur. Elles ne peuvent être contrôlées de haut en bas comme par le passé.**

Il nous faut un nouveau modèle qui rompt avec le style traditionnel des audiences formelles et qui favorise une approche **consultative de type conversationnel**. Au contraire de l'approche de type militaire, **la conversation représente une activité qui est de par sa nature une forme de collaboration**, et où l'objet, l'orientation et la conclusion des délibérations sont déterminées par les participants. En outre, la conversation doit se dérouler **entre les Canadiens**, et non seulement avec le gouvernement. Ce dernier peut prendre part à ces échanges et les faciliter, mais sans adopter la voix paternaliste de l'ordre et du pouvoir qui écoute, à l'avant de la salle, les participants devenus suppliants.

Si les gouvernements veulent converser avec les citoyens, ils devront apprendre à céder un certain degré de contrôle sur ces processus. Les citoyens, de leur côté, devront prendre conscience d'être bien plus que des suppliants. Ils devront participer à toutes les étapes du processus, jusqu'à la formulation des conclusions, plutôt que simplement présenter des solutions de rechange et des arguments à un comité. Pour atteindre cet objectif, nous devons envisager autrement la gouvernance, trouver une manière de procéder qui s'appliquera dans un autre type de forum ou d'institution où la conversation voulue peut être engagée. Les TIC pourraient jouer un grand rôle dans la création d'une telle institution.

Cette dernière section propose des moyens d'améliorer la gouvernance au Canada selon les défis et les problèmes déjà soulevés. Il s'agit d'une proposition à trois volets :

- deux principes pour encadrer la réflexion sur les nouveaux modèles de gouvernance;
- une vision du Canada qui reflète les relations changeantes;
- l'établissement de nouvelles institutions pour renforcer la gouvernance dans les relations entre gouvernements et entre citoyens et gouvernements.

Comme on l'a mentionné dans l'introduction, les nouvelles institutions proposées incarnent deux idées dont l'une est nouvelle, la cybercommunauté, et l'autre existe depuis plus longtemps dans les cercles intergouvernementaux, le conseil de la fédération.

Ces idées sont présentées ici de façon suffisamment souple pour laisser place à plusieurs variantes. C'est sur le plan des détails que surgiront certaines difficultés, mais nous y verrons plus tard. L'objectif poursuivi ici est uniquement d'esquisser la structure de base de chacun des mécanismes et d'en énoncer les objectifs globaux.

Quant aux détails, beaucoup d'exploration reste à faire si nous voulons que la cybercommunauté et le conseil remplissent les fonctions voulues. Il convient, ici, de travailler à la création de ces institutions selon un processus d'évolution et d'expérimentation. Elles pourront ainsi être conçues avec suffisamment de soin pour que soit atteint le juste équilibre entre deux forces de changement : le mouvement vers un gouvernement intégré et l'importance politique croissante de la société civile. Il faudra procéder par essais et erreurs, et soutenir le processus au moyen de discussions, de débats et de pourparlers publics.

5.1 Deux principes au cœur de la réforme

L'analyse poursuivie jusqu'ici nous permet de cerner deux principes fondamentaux qui devraient guider nos efforts en vue d'améliorer la gouvernance au XXI^e siècle. Le premier, c'est l'importance d'un gouvernement intégré, le second, la nécessité d'une gouvernance mieux répartie.

1. **Collaboration gouvernementale** : Au fur et à mesure que s'accroît l'interdépendance, la coordination et même la collaboration – le partenariat – deviennent de plus en plus attrayants, voire essentiels. Les gouvernements canadiens doivent instaurer un mécanisme efficace permettant de favoriser la collaboration dans les domaines d'interdépendance croissante.
2. **Gouvernance inclusive** : Au Canada, la gouvernance est trop centralisée. Si l'on veut que la prise de décisions soit considérée comme légitime et représentative, il faudra la rendre progressivement plus transparente, inclusive et adaptée à la volonté des citoyens et de la société civile.

5.2. Une nouvelle vision pour le Canada

De l'État-nation aux communautés d'intérêts : L'État-nation correspondait à une vision particulière de la société. Dans cet État, un groupe culturellement homogène – une nation – a droit à son propre espace, à son propre gouvernement et à l'utilisation du pouvoir de ce dernier pour veiller à ses intérêts particuliers en tant que communauté, ou pour le protéger de l'influence des autres nations. Une telle vision est habituellement **exclusive** : les autres communautés ethniques ou culturelles y sont généralement perçues comme étrangères.

Cette définition s'éloigne du point de vue traditionnel voulant que la raison d'être de l'État-nation soit la préservation et la promotion des intérêts de « la nation », et met l'accent sur une conception novatrice de la société, la fondation de cette dernière étant le résultat d'un choix, d'un engagement et de la volonté.

Au XXI^e siècle, le Canada devrait se définir en fonction d'un engagement à l'égard d'un ensemble d'objectifs globaux plutôt qu'en fonction d'une appartenance à des groupes culturels ou raciaux. Cette définition s'éloigne du point de vue traditionnel voulant que la raison d'être de l'État-nation soit la préservation et la promotion des intérêts de « la nation », et met l'accent sur une conception novatrice de la société, la fondation de cette dernière étant le résultat d'un choix, d'un engagement et de la volonté.

C'est une façon bien différente de définir « la nation », qui souligne un engagement commun à l'égard d'un objectif global. L'appartenance à une communauté de ce type est **inclusive** en ce sens qu'un étranger peut s'y joindre en prenant le même engagement. Nous pouvons dire d'une telle société qu'elle constitue une **communauté d'intérêts**.

Une communauté démocratique : Pour qu'une communauté d'intérêts soit vraiment démocratique, il faut que ses membres y participent directement en choisissant les objectifs qui la définissent. Les citoyens prennent ainsi part à la gouvernance non plus seulement **en choisissant leurs dirigeants**, comme c'était le cas dans les États-nations traditionnels. Ils participent également **en choisissant les objectifs globaux qui définissent la communauté** et lui donnent sa raison d'être. Leur participation à ce niveau de prise de décisions est essentielle à l'établissement d'une légitimité, d'un engagement et d'une volonté collective de faire des objectifs poursuivis de véritables points de convergence autour desquels la société – et son gouvernement – peut s'organiser³.

Les citoyens doivent aussi avoir constamment un rôle à jouer dans l'interprétation, la redéfinition et la réévaluation des objectifs de même que dans le suivi des progrès accomplis.

Les citoyens doivent aussi avoir constamment un rôle à jouer dans l'interprétation, la redéfinition et la réévaluation des objectifs de même que dans le suivi des progrès accomplis. La communauté doit sans cesse se renouveler elle-même en renouvelant sa compréhension des objectifs fondamentaux et son engagement à leur égard. Cela se fait grâce à un effort constant pour clarifier ces objectifs et les approfondir.

5.3 Nouvelles institutions de gouvernance

Pour se constituer en communauté d'intérêts démocratique, le Canada devrait cheminer délibérément vers la concrétisation de cette nouvelle vision. La présente section propose de nouvelles institutions conçues pour 1) aider les Canadiens à gérer l'interdépendance des gouvernements; 2) offrir une approche qui soit davantage distributive ou participative; et 3) définir le Canada en tant que communauté d'intérêts. Avant d'en tracer les grandes lignes, il convient d'en situer d'abord le contexte.

En premier lieu, les nouvelles institutions proposées seraient établies de façon graduelle et sur une période relativement longue.

En deuxième lieu, la cybercommunauté est une idée nouvelle et doit être considérée comme telle. Il reste encore beaucoup d'inconnues quant à son mode de fonctionnement et à son évolution. En principe, elle aidera les Canadiens à s'adapter aux changements dans la relation de gouvernance entre citoyens, élus et fonctionnaires. Les trois parties y auront vraisemblablement un rôle à jouer. Mais si l'objectif est de promouvoir les discussions et les débats sur le modèle d'un **dialogue** plutôt que sur celui d'**audiences de type militaire** traditionnellement utilisé par les gouvernements pour consulter les citoyens, les trois parties devront parvenir à une compréhension claire de leurs rôles respectifs. Le processus sera long, et l'on connaîtra des succès mais aussi des échecs.

La prise de décisions reviendrait exclusivement au conseil de la fédération ainsi qu'aux assemblées législatives et au Parlement.

En outre, plusieurs modèles peuvent présider à la création d'une cybercommunauté. Selon certains, il s'agirait d'une tribune réservée aux débats et discussions. La prise de décisions reviendrait exclusivement

³ Ces idées sont examinées dans *Mesurer la qualité de vie : L'utilisation des retombées sociales par les parlementaires*, de Carolyn Bennett, Donald Lenihan, John Williams et William Young; Bibliothèque du Parlement et Centre pour la collaboration gouvernementale, volume 3, novembre 2001. Également disponible à www.crossingboundaries.ca

au conseil de la fédération ainsi qu'aux assemblées législatives et au Parlement. La cybercommunauté pourrait néanmoins être conçue de manière à ce que l'on puisse y intégrer certains éléments de prise de décisions, au moyen peut-être du vote électronique. Quant à savoir si elle devrait remplir ce rôle, dans quelle mesure et dans quelles circonstances, la question demeure ouverte à la discussion. Il faudra explorer tous les aspects avant de pouvoir déterminer où se situerait le juste équilibre.

Pour ce qui est du conseil de la fédération, il devrait lui aussi être l'aboutissement d'un processus d'évolution. Il devrait émerger avec le temps, à la suite d'une stratégie à long terme en vue d'expérimenter de nouveaux mécanismes de collaboration et de consolider les comités intergouvernementaux et les mécanismes actuels de collaboration.

Quant à ceux qui pourraient voir le conseil comme une menace à la répartition actuelle des rôles et des responsabilités, ou encore comme l'occasion d'un changement radical à cet égard, il convient de noter que l'approche préconisée ici est graduelle. Elle vise à améliorer la gestion de l'interdépendance, par étapes.

Le conseil est perçu d'abord et avant tout comme un mécanisme pouvant contribuer à concrétiser l'idée d'un gouvernement intégré.

Il faudrait d'abord se concentrer sur la mise en place ou la consolidation des mécanismes intergouvernementaux pouvant mener à la création d'un gouvernement intégré ou d'un cybergouvernement. Le conseil est perçu d'abord et avant tout comme un mécanisme pouvant contribuer à concrétiser l'idée d'un gouvernement intégré. Il est certainement possible qu'il puisse évoluer vers quelque chose de beaucoup plus important. Quant à savoir s'il le devrait, dans quelle mesure et de quelle façon, il faudra débattre de la question.

Enfin, soulignons que les changements proposés ici ne nécessiteraient ni la modification de la Constitution ni le lancement de vastes processus publics de haut niveau, par exemple, une série apparemment interminable de rencontres des premiers ministres. Le conseil et la cybercommunauté devraient être perçus comme précurseurs d'un changement de cap à long terme pour les gouvernements, comme ce fut le cas pour d'autres changements historiques comme la naissance de l'État-providence.

Elle est conçue pour faciliter la création d'un espace public où les citoyens peuvent se rassembler, se rencontrer, discuter, débattre ainsi qu'explorer leur collectivité, leur appartenance à celle-ci et leurs intérêts communs.

La cybercommunauté pour une gouvernance répartie : L'idée d'une cybercommunauté « électronique » vise à raviver l'esprit de la commune traditionnelle⁴. C'est un nouveau type d'institution adaptée à une nouvelle ère, une version électronique de la grand-place ou du marché de l'époque. Elle est conçue pour faciliter la création d'un espace public où les citoyens peuvent se rassembler, se rencontrer, discuter, débattre ainsi qu'explorer leur collectivité, leur appartenance à celle-ci et leurs intérêts communs. Plus précisément, c'est un espace où la communauté d'intérêts peut examiner et définir ses objectifs.

La cybercommunauté serait une institution publique et devrait donc être inclusive et ouverte. Les citoyens seraient libres d'initier la discussion, d'en maîtriser le débit et de choisir le niveau auquel ils souhaitent discuter. L'activité y serait, dans une large mesure, autogérée et autostructurée. La cybercommunauté aurait la capacité d'accueillir et de gérer plusieurs conversations en même temps, dans diverses « chambres », selon les besoins. Elle deviendrait ainsi un puissant outil de consultation et de discussion des politiques publiques, ainsi qu'une tribune pour l'élaboration d'idées et d'options nouvelles. **Elle favoriserait la discussion et le débat publics de manière inclusive, ouverte et entièrement libre.**

Le gouvernement pourrait prendre part à ces discussions – et même les initier – mais il ne serait qu'une voix parmi d'autres plutôt que celle de l'autorité. Cela en inquiétera certains qui argueront qu'un tel débat sera source de confusion et de désordre. Veut-on réellement intégrer à la gouvernance une telle force non structurée (c.-à-d. non contrôlée)?

⁴ L'utilisation des TIC dans la création d'une nouvelle institution culturelle et politique de ce genre est examinée dans le document *Gouvernance post-industrielle : Conception d'une institution culturelle canadienne en prévision du village planétaire*, par Donald G. Lenihan, Centre pour la collaboration gouvernementale, Gouvernements en mutation, Volume 5, janvier 2002. Également disponible à www.crossingboundaries.ca

Bien qu'un « bon jugement » soit essentiel à une bonne gouvernance, aucun groupe social n'en a le monopole – même un groupe déterminant. En effet, la grande leçon de la démocratie, c'est qu'une bonne gouvernance résulte la plupart du temps du fait que tous sont présents et que leur voix est entendue.

Depuis ses origines en Grèce antique, la démocratie a toujours été associée à la crainte que la participation du « commun des mortels » à la prise de décisions politiques entraînerait une mauvaise gouvernance. Le réflexe conservateur en a toujours été un de méfiance envers les citoyens en vertu du principe que la bonne gouvernance exige « une formation et une expérience adéquates ». Les conservateurs ont eu la même réaction au XVII^e siècle, lorsque la démocratie a refait surface comme solution de rechange à l'aristocratie. Un recul de 300 ans nous permet d'affirmer que l'histoire leur a bel et bien donné tort. Bien qu'un « bon jugement » soit essentiel à une bonne gouvernance, aucun groupe social n'en a le monopole – même un groupe déterminant. En effet, la grande leçon de la démocratie, c'est qu'une bonne gouvernance résulte la plupart du temps du fait que tous sont présents et que leur voix est entendue.

Dans une communauté d'intérêts, la cybercommunauté jouerait un rôle essentiel dans le processus global de gouvernance. Elle serait dotée des capacités techniques nécessaires pour accueillir un grand nombre de débats auxquels participeraient divers groupes représentatifs des citoyens. La cybercommunauté serait un outil indispensable à la participation des citoyens au dialogue permanent et à la redéfinition des objectifs de la collectivité. Il faudrait alors adopter un processus qui donnerait aux citoyens et aux organisations un droit d'accès à cet espace réservé aux débats publics sur les enjeux de société.

Mais le débat public n'est qu'une des deux étapes vers la gouvernance démocratique. Il doit être suivi d'une prise de décisions responsable, représentative, transparente et efficace. Une seconde institution, complémentaire, le conseil de la fédération, est destinée à jouer ce rôle.

Son principal rôle serait de statuer sur les questions de coordination et de collaboration intergouvernementales.

Le conseil de la fédération pour gérer l'interdépendance : Le conseil se composerait de représentants élus des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Son principal rôle serait de statuer sur les questions de coordination et de collaboration intergouvernementales. Celles-ci découleraient en tout premier lieu des objectifs globaux qui définissent la communauté. En pratique, le mandat du conseil pourrait inclure, avec le temps, un large éventail de responsabilités et de dossiers, notamment l'établissement de normes, la gestion du commerce interne ou des ententes de partage d'information dans les domaines d'intérêt commun. **Il serait bon, au départ, que le conseil serve à promouvoir un gouvernement intégré en contribuant à identifier les secteurs où l'on pourrait améliorer les services et le gouvernement lui-même par une meilleure coordination et une plus grande intégration.**

Le conseil viendrait compléter la cybercommunauté. Il formerait une entité distincte, mais ses membres seraient appelés à participer de diverses façons aux débats de la cybercommunauté et à donner suite aux conclusions des principales délibérations ayant cours dans celle-ci. Par exemple, le conseil pourrait avoir à justifier publiquement ses décisions ou à expliquer comment il tient compte des délibérations tenues dans la cybercommunauté.

Le conseil aurait vraisemblablement plusieurs paliers organisés de façon hiérarchique.

Le conseil aurait vraisemblablement plusieurs paliers organisés de façon hiérarchique. Par exemple, le palier le plus élevé serait composé des premiers ministres et pourrait être une version revue des conférences des premiers ministres.

Le deuxième palier pourrait être composé de divers comités de ministres. Certains existent déjà, par exemple, le Conseil des ministres de l'Éducation.

Enfin, le conseil de la fédération comprendrait un troisième palier de comités composés de députés d'arrière-ban et de députés de l'opposition provenant des trois ordres de gouvernement. Leur statut serait similaire à celui des comités permanents ou spéciaux qui existent actuellement au Parlement et dans les diverses assemblées législatives, sauf qu'ils seraient composés de représentants des divers gouvernements. Un de leurs principaux mandats pourrait être de promouvoir l'intégration des politiques dans les secteurs d'interdépendance croissante et de contribuer à la vision d'un gouvernement intégré d'une manière qui soit conforme aux objectifs globaux de la communauté.

Soulignons qu'un grand nombre de ces organes existent déjà. En pareil cas, le conseil représenterait un effort en vue d'institutionnaliser et d'orienter des structures et des processus qui fonctionnent déjà. Mais il faudrait aussi en créer de nouvelles pour permettre au conseil de jouer pleinement son rôle, par exemple, le palier des comités intergouvernementaux permanents.

5.4 Commentaires sur le modèle

En fait, le conseil résulterait en grande partie de la consolidation et de l'institutionnalisation de divers processus et structures déjà en place.

La similitude entre la cybercommunauté et le conseil de la fédération, d'une part, et la Chambre des communes et le Sénat, d'autre part, est assez frappante. Les premiers ne visent aucunement à chevaucher, remplacer ou contrecarrer les travaux du Parlement ou des législatures provinciales. Ils compléteraient les institutions actuelles en facilitant la collaboration dans les domaines d'étroite interdépendance. En fait, le conseil résulterait en grande partie de la consolidation et de l'institutionnalisation de divers processus et structures déjà en place. Il s'agirait d'une initiative visant à établir une forme de **réseau de gouvernance intergouvernementale**.

Par ailleurs, l'établissement d'un lien entre le conseil et la cybercommunauté ajoute au modèle une toute nouvelle dimension. Il vient intégrer les citoyens au processus de gouvernance tout en permettant de respecter la diversité et le pluralisme qui caractérisent de plus en plus la société. La cybercommunauté offre un espace où les citoyens peuvent se rassembler, cerner leurs préoccupations et s'exprimer d'une manière qui leur convient. De plus, dans la mesure où elle leur permet de participer en tant que citoyens, elle recoupe les intérêts des gouvernements fédéral et provinciaux et peut être considérée comme le porte-parole de l'ensemble de la collectivité dans le débat public plutôt qu'uniquement celui des gouvernements.

La cybercommunauté est un complément essentiel au conseil de la fédération qui, lui, n'est pas un concept nouveau. Cette idée a été préconisée à de multiples reprises au fil des ans⁵. Mais sans la cybercommunauté, le conseil semble dangereusement anachronique – la toute dernière incarnation du **fédéralisme exécutif**. Cette approche reposait sur une gestion élitiste de l'interdépendance. À une époque où l'interdépendance était plus restreinte et où les Canadiens étaient plus respectueux de l'autorité, ce mode de gestion pouvait convenir. Une telle approche n'est plus acceptable aujourd'hui, et le conseil ne revêtira vraisemblablement plus d'attrait ou de légitimité sans une forme quelconque de cybercommunauté pour le faire passer au XXI^e siècle. Les citoyens se méfient de plus en plus de

⁵ Plus récemment, un plan d'action a été élaboré à partir d'un rapport du Parti libéral du Québec, intitulé *Un plan d'action : Affirmation, autonomie et leadership*, produit par le comité spécial du parti libéral du Québec sur l'avenir politique et constitutionnel de la société québécoise, publié en octobre 2001. Le plan d'action fait ressortir le potentiel du conseil de gérer l'interdépendance de façon plus efficace dans plusieurs secteurs traditionnels de problèmes intergouvernementaux. On y lit ce qui suit :

Le PLQ propose de créer un Conseil de la fédération, dont l'un des rôles principaux serait de permettre une concertation des gouvernements afin d'assurer une meilleure coordination de leurs politiques en matière de macroéconomie ainsi qu'en ce qui a trait à la consolidation de l'union économique canadienne et au renforcement de l'Accord sur le commerce intérieur de 1994.

Le Conseil de la fédération serait également utile pour l'élaboration de normes et d'objectifs découlant de l'union sociale, pour la révision et l'interprétation conjointe des principes énoncés dans la Loi canadienne sur la santé, pour l'élaboration de nouveaux objectifs pancanadiens dans le respect du champ de compétences des provinces, pour la limitation du pouvoir fédéral de dépenser, de même que pour la préparation et la négociation d'ententes ou traités internationaux touchant aux compétences des deux ordres de gouvernement.

Le Conseil de la fédération constituerait un forum permanent de concertation entre les partenaires fédératifs. Il assurerait une meilleure cohérence des actions et des politiques des gouvernements dans les secteurs visés. Ce conseil se composerait de membres désignés par les gouvernements. Un secrétariat général chapeauterait trois secrétariats particuliers. Ces derniers auraient respectivement la responsabilité de l'union économique canadienne (incluant les questions de nature macroéconomique), de l'union sociale canadienne et des relations internationales.

Le Conseil de la fédération se situerait dans la sphère exécutive, plutôt que législative. Fait à noter, le Conseil pourrait être créé sans qu'il soit nécessaire de toucher à la Constitution.

l'élitisme et de la gouvernance hiérarchique. Ils veulent non pas moins mais plus de démocratie. La cybercommunauté offre une réponse à ce besoin.

Et la cybercommunauté pourrait bien échouer sur ce terrain.

Mais les citoyens veulent aussi un processus décisionnel efficace. Et la cybercommunauté pourrait bien échouer sur ce terrain. Il s'agit d'abord et avant tout d'un forum de discussion, de débats et de délibérations, adapté à la diversité et au pluralisme de la société. Le conseil vient justement faire contrepoids : ses membres sont élus et il est investi de l'autorité nécessaire à une prise de décisions représentative, transparente et responsable. Les deux institutions se complètent parfaitement bien.

Enfin, la vision du Canada comme communauté d'intérêts donnent à la cybercommunauté et au conseil un but et une orientation. Nous avons déjà dit qu'il n'est pas suffisant que les citoyens participent au choix des objectifs qui définissent la communauté. Leur rôle dans le processus permanent de gouvernance sera d'aider les gouvernements à explorer et à clarifier la portée et la signification de leurs engagements. En dernière analyse, c'est à cause de cette participation des citoyens que les objectifs serviront à orienter l'élaboration des politiques et l'action.

Supposons, par exemple, que le développement durable soit l'un des grands objectifs de la communauté. Quels en seraient les éléments? Comment serait-il défini? Comment pourrions-nous mesurer les progrès accomplis? Les Canadiens pourraient explorer ces aspects grâce à la cybercommunauté. Leurs délibérations pourraient, elles, orienter les décisions du conseil pour gérer l'interdépendance en matière de développement durable et leur donner une légitimité. Ces décisions pourraient même ensuite aider les gouvernements à élaborer des politiques et des programmes mieux intégrés et davantage adaptés aux besoins des Canadiens.

D'un certain point de vue, les révolutions démocratiques de la fin du XXVIII^e siècle ont été héroïques du fait que leurs chefs avaient une nouvelle vision de l'histoire et de la place qu'ils y tenaient. Ils voyaient l'avenir comme quelque chose que l'on peut définir, façonner, bref, **choisir**. L'idée était nouvelle et très puissante. Par contre, dans le régime féodal qui a précédé, l'avenir n'était qu'une reproduction du présent. Les visionnaires de la démocratie étaient peut-être exagérément optimistes quant à leur capacité de gérer le changement, mais on ne peut leur reprocher d'avoir pris le risque.

La vision politique, c'est la capacité d'imaginer un avenir qui est différent du présent et de croire qu'il peut se concrétiser par la planification, l'exercice d'un choix et la volonté. Le leadership, c'est la volonté de prendre les décisions qui s'imposent pour concrétiser la vision face à l'incertitude. La démocratie, c'est la conviction politique qu'on peut gérer le changement et concrétiser une vision à condition de définir celle-ci et de déterminer les étapes à franchir ensemble.

La démocratie libérale moderne existe depuis à peine deux siècles. Elle est en train de s'enraciner dans la culture de plusieurs pays. Elle se heurte cependant à des instincts et à des réflexes très forts hérités de millénaires d'autoritarisme. Consolider la culture démocratique et renforcer ses institutions est un processus long, lent et répétitif.

Nous sommes prêts à franchir une autre étape. En ce début de l'âge de l'information, nous sommes sur le point de passer un seuil. Le cybergouvernement est un élément vital de cette évolution. Il offrira l'infrastructure nécessaire pour renforcer et renouveler la gouvernance et pour redéfinir l'État-nation. Cet objectif exige une stratégie claire. Il nous faut aussi des dirigeants politiques qui conçoivent l'idée, qui ont le courage de la mettre en œuvre et, surtout, dont l'engagement à l'égard des principes démocratiques est suffisamment profond pour accepter d'exercer une gouvernance en partenariat avec les citoyens.

Toutes les publications peuvent être téléchargées gratuitement sur le site www.crossingboundaries.ca.

Volume 1 – La collaboration gouvernementale à l'ère postindustrielle : Cinq documents de discussion

Volume 2 – Ouvrir le dossier du cyber-gouvernement : Gouverner au XXI^e siècle

Volume 3 – Mesurer la qualité de vie : L'utilisation des retombées sociales par les parlementaires

Volume 4 – Tirer avantage de notre diversité : Le Canada, société de l'apprentissage

Volume 5 – Gouvernance postindustrielle : Conception d'une institution culturelle canadienne en prévision du village planétaire

Volume 6 – Vers une nouvelle gouvernance : du cybergouvernement à la cyberdémocratie

Volume 7 – Le cybergouvernement : avis aux élus

Volume 8 – Le cybergouvernement : l'expérience municipale

© Centre pour la collaboration gouvernementale ▸ Centre for Collaborative Government

Une division de Kaufman, Thomas et associés ▸ Division of Kaufman, Thomas + Associates Inc

1354 rue Wellington Street, Ottawa, Ontario, K1Y 3C3

tél: 613.594.4795 ▸ fax: 613.594.5925 ▸ e-mail: main@crossingboundaries.ca ▸ web site: www.crossingboundaries.ca